

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

Vista Número 1552

Panamá, 11 de noviembre de 2021

La Licenciada Carmen Luz Urriola-Villalaz, actuando en nombre y representación de **Federico Ardila Acuña**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota No.1132-2018 de 6 de septiembre de 2018, emitida 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 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, **Federico Ardila Acuña**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Nota No.1132-2018 de 6 de septiembre de 2018 y su acto confirmatorio, emitidos por la **Universidad de Panamá**, los que, en su opinión, son contrarios a Derecho.

I. Antecedentes.

Tal y como indicamos en su momento, de la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye la Nota No.1132-2018 de 6 de septiembre de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, mediante la cual se le negó a **Federico Ardila Acuña**, la solicitud del pago de bonificación de antigüedad, ya que al haberse retirado de dicha casa de estudios superiores el 16 de marzo de 2015, la normativa especial vigente para esa fecha no contemplaba ese reconocimiento.

Conforme a su derecho a la defensa, la apoderada judicial de **Federico Ardila Acuña**, interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto administrativo referido en el párrafo anterior; no obstante, dicha decisión se mantuvo mediante la Nota N°523-2019 de 27 de marzo de 2019, la cual le fue notificada al actor el 1 de abril de ese año, quedando agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 29-34 del expediente judicial).

Atendiendo al estadio procesal en el que nos encontramos, esta Procuraduría aprovecha para reiterar, **que no le asiste la razón al demandante**; en cuanto a la carencia del sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Universidad de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo.

**Contrario a lo expuesto por la apoderada de Federico Ardila Acuña**, 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.

#### **"IV. OBSERVACIONES A LAS DISPOSICIONES QUE SEGÚN EL DEMANDANTE HAN SIDO VIOLADAS.**

A. En cuanto a la infracción del artículo 3, del Código Civil, en concepto de violación directa por omisión.

...

Al respecto, cabe recordar que ni la Ley 11, de 1981, ni el Estatuto Universitario de 2001, consagraban la bonificación por antigüedad como derecho de los profesores.

...

Así pues, para que se considerara la **BONIFICACIÓN POR ANTIGÜEDAD** como derecho adquirido del exprofesor **FEDERICO ARDILA ACUÑA**, el mismo debió estar contemplado como derecho del personal académico en el Estatuto Universitario, al 16 de marzo de 2005, fecha en que finalizó su relación laboral con la Universidad de Panamá.

...

La norma estatutaria que regula la bonificación por antigüedad omite en establecer que tiene efecto retroactivo, por lo que la misma no es aplicable a los que perdieron la condición de profesor antes del 23 de febrero, de 2012.

...

B. En cuanto a la infracción del artículo 13, del Código Civil en concepto de violación directa por omisión.

...

En el...presente informe Explicativo de Conducta, explicamos de una manera precisa, con ejemplos y con base en la jurisprudencia, sobre



los requisitos *sine qua non* para que opere la supletoriedad de la ley, que son: (i) la ley a suplirse lo admita expresamente y especifique cual es la ley supletoria, y (ii) la ley supletoria prevea la institución jurídica omitida en la ley objeto de supletoriedad, y que no existe norma dentro del ordenamiento jurídico universitario, que prevé la Ley 9, de 1994, suplirá los vacíos o lagunas del Estatuto de la Universidad de Panamá.

En cuanto al uso de la analogía que está contemplado como principio de interpretación en el artículo 13, del Código Civil, y según el demandante ha sido infringido por omisión, cabe recordar que en el ámbito del derecho administrativo se aplica el principio de estricta legalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 34, de la Ley 38, de 2000...

C. En cuanto a la infracción de los artículos 4, 5, 112 y 137, del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, todos en concepto de violación directa por omisión, salvo el artículo 112 en concepto de violación directa por omisión y errónea interpretación.

...  
En relación al personal docente, la Ley N° 11, de 8 de junio, de 1981, 'Por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá', publicada en la Gaceta Oficial N° 19336, de 10 de junio, de 1981, establecida una articulación normativa, al señalar que en el Estatuto Universitario estarán contenidas las categorías, denominaciones y funciones específicas de los profesores (art. 43)

...  
En el **Capítulo V modificado del (sic) año 2003**, se creó la **Carrera Docente** (art. 103). En tal sentido, al momento en que el profesor **FEDERICO ARDILA ACUÑA** finalizó su relación laboral con la Universidad de Panamá -**16 de marzo, de 2005**-, los profesores se regían por la Carrera Docente.

En ese sentido, al momento del retiro del profesor **FEDERICO ARDILA ACUÑA** estaban vigentes la Ley 11, de 1981 y el Estatuto Universitario de 2003, éste (sic) último que creó la Carrera Docente, los cuales no contemplaban la bonificación por antigüedad como derecho del personal académico.

...  
D. En cuanto a la infracción de los artículos 17, 103 y 104 de la Constitución Política de la República de Panamá...la demanda de lo contencioso administrativa no es la vía idónea para censurar un acto administrativo por violar normas constitucionales..." (Cfr. fojas 52-57 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta importante señalar que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, si bien el 16 de marzo de 2005, **Federico Ardila Acuña** finalizó la relación laboral con la entidad demandada, es decir, antes del 23 de febrero de 2012, siendo esta 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 bonificación de antigüedad, de allí, que el accionante no podía ser acreedor de ese beneficio (Cfr. foja 52 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 No. 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 autorreglamentar sus actuaciones, así como los deberes y derechos en cuanto a materias puntuales como lo es la**

**bonificación de antigüedad**, razón por la cual, tal como lo hemos señalado previamente, el Consejo General Universitario aprobó en la Reunión No. 1-12 de 14 de febrero de 2012, el derecho a bonificación de antigüedad del personal universitario, a saber, profesores y administrativos, acto que fue debidamente publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 26979-C de 23 de febrero de 2012, y a la fecha de emisión de esta contestación, ha sido reglamentado la forma de realizar el pago, por medio de la Reunión 2-21 de 24 de marzo de 2021, publicada en Gaceta Oficial Digital No. 29278-A de 5 de mayo de 2021.

Bajo la premisa anterior, estimamos pertinente indicar que, el 16 de marzo de 2005, cuando el prenombrado **Federico Ardila Acuña** finalizó o terminó la relación laboral con la institución demandada, la bonificación de antigüedad no constituía derecho de los profesores según el ordenamiento jurídico universitario y, por lo tanto, no es exigible por el recurrente (Cfr. fojas 22-23, 33 y 51-52 del expediente judicial).

Con relación a lo anotado, debemos 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 bonificación 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 No.1-12 de 14 de febrero de 2012, 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 No. 24 de 14 de julio de 2005, reconoció el derecho a la bonificación por antigüedad, según modificación aprobada en el Consejo General Universitario, en su Reunión No. 1-12, de 14 de febrero de 2012, publicado en Gaceta Oficial Digital No. 26979-C de 23 de febrero de 2012, misma que determinó en su artículo 182-B que tal beneficio solo sería recibido por los profesores que finalizaran su relación laboral por renuncia o jubilación, según los setenta y cinco (75) años de edad, de manera dicha prerrogativa cobró vigencia a partir del 23 de febrero de 2012, motivo por el cual la entidad no podía acceder a la petición del



hoy actor, en obediencia al principio de estricta legalidad sobre el cual se sustentó la Nota No. 1132-2018 de 6 de septiembre de 2018 (Cfr. fojas 47 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 3 y 13 del Código Civil; y los artículos 4, 5, 112 y 137 del Texto Único de la Ley No. 9 de 1994, no fueron vulnerados por la Nota No. 1132-2018 de 6 de septiembre de 2018, 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 Nacional de Legislación a través de la Ley No. 11 de 8 de junio de 1981, **la cual no contempla los pagos por bonificación de antigüedad a servidores desvinculados de la entidad**; 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.

En este sentido, 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 No. 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.

En esa línea de pensamiento, se colige con meridiana claridad que la **Universidad de Panamá**, actuó conforme a derecho al celebrar la Reunión 2-21 de 24 de marzo de 2021, publicada en Gaceta Oficial 29278-A de 5 de mayo de 2021, a través de la cual estableció los presupuestos jurídicos necesarios para el pago tanto de la bonificación de antigüedad, así como la prima de antigüedad, determinando su regulación y alcance, según la disponibilidad presupuestaria.



De esta forma, se materializan los acuerdos celebrados por medio de la Reunión 1-12 de 14 de febrero de 2012, que reconoce la bonificación de antigüedad, así como la posterior Reunión 8-16 de 4 de agosto de 2016, que aprueba por segunda vez tal prestación y establece aclaraciones sobre el pago de la misma.

En este contexto, estimamos oportuno citar parte medular de la Sentencia de 11 de junio de 2018, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en la que decidieron que el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá, adicionado mediante la Reunión 1-12 de 14 de febrero de 2012, no era ilegal, haciendo principal énfasis en la autonomía de la cual goza la principal casa de estudios, para normar con total independencia, sus propios Acuerdos. Veamos.

“La Universidad de Panamá, con base en la autonomía normativa, tiene la facultad de normar, sin injerencia de terceros, esto es, con todas independencia, sus propios Acuerdos. Es esta potestad la que le permite autorregularse, a través de una norma fundamental, como lo es el Estatuto Universitario, es decir, un cuerpo normativo que se aplica en forma obligatoria a toda la comunidad universitaria.

...  
Esa estructura jurídica que conforma el Estado de Derecho Universitario, en cuyo vértice se coloca el Estatuto, debe cumplir una doble condición, a lo interno, que es cumplir con el Estatuto Universitario, y a lo externo, que el Estado respete la Constitución y la Ley Orgánica.

...  
Siendo la bonificación por antigüedad una remuneración, entonces resulta claro que el derecho del personal académico universitario a disfrutar de una remuneración justa, previsto por el legislador en el numeral 2 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, abarca el derecho de esos funcionarios a la bonificación por antigüedad; situación que desvirtúa el argumento que gira en torno a la falta de reconocimiento en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá del derecho a la bonificación por antigüedad.

...  
Conforme se advierte, con la modificación del artículo 182-B del Estatuto Universitario se introdujeron otros supuestos para que el personal académico de la Universidad de Panamá reciba la bonificación por antigüedad, así como también la fórmula para calcular dicho beneficio y, además, se incrementó la cantidad de meses de salario de bonificación; facultad que, tal como lo hemos venido expresando, obedece al reconocimiento que nuestro Estatuto Fundamental hace de la autonomía de la cual goza la Universidad de Panamá, entre otros aspectos...”

Ahora bien, del dictamen citado, queda claro que la **Universidad de Panamá**, como entidad autónoma, es la única que puede reconocer a sus servidores, tanto administrativos como también académicos, cualquier beneficio o prestación, tal como es el caso de la bonificación de antigüedad,



la cual ha sido reconocida y reglamentada en fechas posteriores a la renuncia de **Federico Ardila Acuña**.

## II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No. 463 de treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió a favor del accionante**, las copias autenticadas de algunos documentos, entre ellos la Nota No.1132-2018 de 6 de septiembre de 2018, a saber, el acto acusado de ilegal, y el acto que confirmó la decisión inicial, ambas emitidas por el Rector de la **Universidad de Panamá**, además del expediente administrativo relativo al caso, aducido tanto por la parte actora como por la Procuraduría de la Administración.

En este sentido, para este Despacho es claro que el caudal probatorio admitido a favor del demandante **no logra** demostrar que la **Universidad de Panamá**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que configuran la pretensión de **Federico Ardila Acuña**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria 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*

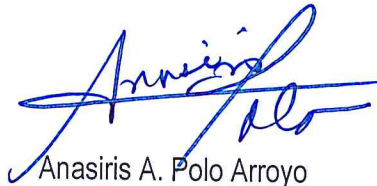


*los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).*

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)...*

En el marco de lo antes expuesto, recalcamos el deber que tiene **el 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 la Licenciada Carmen Luz Urriola-Villaláz, actuando en nombre y representación de **Federico Ardila Acuña**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota No.1132-2018 de 6 de septiembre de 2018**, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,



Anasiris A. Polo Arroyo  
Procuradora de la Administración, Encargada



María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 364-19