

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

Exp. 216-20

Vista Número 405

Panamá, 18 de febrero de 2022

El Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Carlos Gertrudis Cedeño Martínez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° DIGAJ-0191-2019 de 29 de julio de 2019, emitida por 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, **Carlos Gertrudis Cedeño Martínez**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° DIGAJ-0191-2019 de 29 de julio de 2019 y su acto confirmatorio, emitidos por la **Universidad de Panamá**, los que, en su opinión, son contrarios a Derecho.

Tal como indicamos en su momento, de la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye la Resolución N° DIGAJ-0191-2019 de 29 de julio de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, mediante la cual se le negó a **Carlos Gertrudis Cedeño Martínez**, la solicitud del pago de la prima de antigüedad, ya que al haberse retirado de dicha casa de estudios superiores el 3 de marzo de 2017, la normativa especial vigente para esa fecha no contemplaba ese reconocimiento.

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.

Al respecto, 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.

“ ...  
**III. OBSERVACIONES A LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SEGÚN EL DEMANDANTE HAN SIDO VIOLADAS.**

**A. Violación del artículo 1, de la Ley 39, de 2013, modificado por el artículo 3, de la Ley 127 de 31 de diciembre, de 2013.**

...  
 Las normas antes mencionadas son claras o nítidas, en su texto, en señalar que los derechos de los profesores y personal administrativo de la Universidad de Panamá, deben estar reconocidos en el ordenamiento jurídico universitario.

En otro giro, para que un derecho sea exigible por un profesor de la Universidad de Panamá, son requisitos *sine que non*: (i) el reconocimiento del derecho en el ordenamiento jurídico universitario y (ii) tener la condición de servidor universitario activo-profesor o administrativo- al momento de la vigencia que reconoce el derecho.

En ese sentido y como no fue hasta el 3, de octubre, de 2018, que fue publicada en Gaceta Oficial Digital N° 28625, la inclusión de la prima de antigüedad como derecho del personal académico y administrativo universitario, es evidente que dicho derecho no corresponde a los que a esa fecha no ostentaban la condición de profesor universitario.

Por tanto, el acto administrativo demandado de ninguna manera ha infringido el artículo 1, de la Ley 39, de 2013, modificado por el artículo 3, de la Ley 137 de 31 de diciembre, de 2013.

**B. Violación del artículo 3, del Código Civil.**

...  
 Para que se considere el pago de **PRIMA DE ANTIGÜEDAD** como derecho adquirido del profesor **CARLOS CEDEÑO MARTÍNEZ**, el mismo debió estar contemplado como derecho del personal académico en el Estatuto Universitario, al 3 de marzo, de 2017, fecha en que finalizó su relación laboral con la Universidad de Panamá, por tener 75 años de edad.

En ese sentido, y como la aprobación de la prima de antigüedad como derecho de los profesores y del personal administrativo de la Universidad de Panamá, por el Consejo General Universitario N° 3-18 de 12 de septiembre, de 2018, no fue publicado en la Gaceta Oficial Digital hasta el 3 de octubre, de 2018, esto es, con posterioridad a la fecha en que se desvinculó laboralmente de la institución-13 de marzo, de 2017-, es evidente que no le corresponde el pago de la prima de antigüedad.

...  
La norma estatutaria que regula la prima de antigüedad omite, en su contenido, establecer que tiene efecto retroactivo, por lo que el mismo no es aplicable a los que perdieron la condición de profesor antes del 3 de octubre, de 2018.

...  
**C. Violación del artículo 19, párrafo primero de la Ley 24, de 2005.**

...  
Como se observa, la norma que según el demandante ha sido violada establece la ubicación del Consejo Administrativo dentro de la estructura de gobierno de la Universidad de Panamá, al señalar que es la máxima autoridad en temas específicos, pero no establece sus funciones de las cuales emana su competencia.

...  
Entre las funciones del Consejo Administrativo establecidas, de manera taxativa, del numeral 1 al numeral 7 de la norma antes transcrita, no está contemplada la función de conocer y resolver el Recurso de Apelación.

...  
Es decir, no existe una norma estatutaria o reglamentaria que indique que en casos de solicitudes de pago derechos económicos derivados de la finalización de la relación laboral, cabe el recurso de apelación ante el Consejo Administrativo, de manera que en estos caso (sic) el Rector de la Universidad de Panamá, actúa como autoridad de única instancia.

...  
**D. En cuanto a la infracción del artículo 216, párrafo primero, del Estatuto Universitario.**

...  
Según el demandante, los derechos de los profesores universitarios no puede (sic) limitarse a los establecidos en el ordenamiento jurídico universitario, sino también a los contemplados en la Constitución Política, las leyes generales u ordinarias, como son la Ley 39, de 2013 y la Ley 127, de 2013 y las leyes especiales de los educadores.

...  
Es decir, estamos antes una norma con un contenido programático, toda vez que por sí mismo no tiene valor para ser aplicado, puesto que para ello requiere de otra norma que establezca derechos a favor de los profesores universitarios.

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. fojas 54-59 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta importante señalar que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que **Carlos Gertrudis Cedeño Martínez**, finalizó su relación laboral con la entidad demandada el 3 de marzo de 2017; es decir, antes que entrara en vigencia el Acuerdo de la Reunión 3-18 celebrada el 12 de septiembre de 2018, publicado en Gaceta Oficial Digital el 3 de octubre de 2018, que introduce la antigüedad como derecho de los profesores, por lo que se infiere sin lugar a duda, que cuando terminó la relación laboral del prenombrado, **la institución aún no había contemplado el pago de la prima de antigüedad de allí, que el accionante no podía ser acreedor de ese beneficio.**

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 24 de 14 de julio de 2005, 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 garantiza 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 autorregular 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 la prima de antigüedad del personal universitario, a saber, profesores y administrativos, que fuera dispuesto en el Concejo Académico 13-18 del 18 de julio de 2018 y el Concejo 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 este alegato se encuentra vigente.

En el marco de lo antes expuesto, cobra relevancia resaltar que las cuestiones concretas planteadas por esta Procuraduría en defensa y representación de la **Universidad de Panamá, como entidad demandada, han versado, en incontables procesos sobre la autonomía de esa casa de estudios superiores para emitir el Acuerdo No. 3-18 de 12 de septiembre de 2018, y teniendo presente que la norma vigente para el momento en que terminó la relación laboral del demandante, tal como es el caso que nos ocupa, no regulaba el pago de dicho derecho.**

Al respecto, es indispensable advertir que la Sala Tercera ha acogido nuestra defensa en dieciocho (18) sentencias recientes, **dieciséis (16) de ellas fechadas 15 de octubre de 2020; una (1) de 11 de noviembre del mismo año; y una (1) de 15 de enero de 2021,** lo que nos lleva a la conclusión que conforme a las sentencias o precedentes judiciales, se ha materializado la doctrina probable, y es necesario que el Tribunal atienda los presupuestos jurídicos que constituyen la *ratio decidendi* y los efectos de la denominada cosa juzgada indirecta o refleja, la cual,

más allá del concepto formal de *cosa juzgada* contenido en el artículo 1028 del Código Judicial, contempla efectos igualmente aplicables al caso que nos ocupa, la que, de paso debemos indicar tal y como lo dispone el artículo 690 de ese cuerpo normativo, no requiere ser identificada de manera directa a través de un nombre técnico, a fin que se conozca sobre el hecho que se generó.

Dentro de este contexto, pasamos a citar parte de lo dicho por el Tribunal en la **Sentencia de 15 de octubre de 2020**. Veamos.

“

#### V. ANÁLISIS DE LA SALA.

...

##### **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).

Lo anterior cobra especial relevancia, puesto que de acuerdo a la doctrina el fundamento de la autoridad de la cosa juzgada reside en el orden público y en la paz social; la seguridad de las relaciones sociales, jurídicas, económicas y políticas exige, en efecto, que las decisiones del Juez sean tenidas por exactas; por consiguiente, **luego de**

dieciocho (18) sentencias de fondo con valoraciones y razonamientos jurídicos fácticos idénticos (*ratio decidendi*) y emitidas en procesos con identidad en la pretensión, el objeto e incluso sobre la parte demandada, aunque sean distintos los demandantes; es necesario que la Honorable Sala Tercera advierta lo que Prieto Castro describió como la santidad de la cosa juzgada (indirecta o refleja en los casos referidos), que en sus palabras es: *“La seguridad de la vida social, que exige tener como expresión del Derecho positivo lo que el fallo pronuncia”* (Le controle jjuridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excés de pouvoir, 1926, pág. 299).

En virtud de lo antes expuesto y con fundamento en los precedentes judiciales recientes de la Sala Tercera, ésta ha coincidido de forma clara, precisa y contundente, en que la **Universidad de Panamá** cuenta con autonomía para regular en sus estatutos el pago de las prestaciones laborales de sus colaboradores como lo es la prima de antigüedad; y ha dejado sentado que este pago no le corresponde a los servidores públicos que hayan **culminado su relación laboral previo** a la emisión del Acuerdo de Reunión No. 3-18 de 12 de septiembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial 28625 de 3 de octubre de 2018, y cuya **solicitud se haya presentado entrado en vigencia este último o posterior al mismo, ya que precisamente su relación con la entidad termina antes que naciera el derecho.**

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas N° 610 de veintinueve (29) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió a favor del accionante**, las copias autenticadas de la Resolución N° DIGAJ-0191-2019 de 29 de julio de 2019, 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**, entre otros documentos, 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 **Carlos Gertrudis Cedeño Martínez**; 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 la **Sentencia de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo 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 784 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 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.  
 ...” (Énfasis suplido).

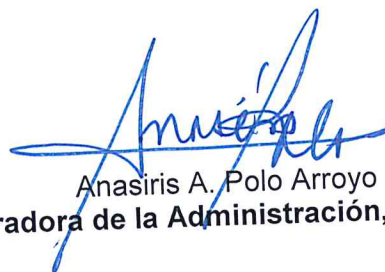
Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad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

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe a la parte actora, pues es a ésta a quien le interesa probar sus pretensiones y que las mismas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad**, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues **la evidencia que**

reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.

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 el Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Carlos Gertrudis Cedeño Martínez**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución N° DIGAJ-0191-2019 de 29 de julio de 2019**, 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**



Lenisel Lourdes Saavedra Guevara de Bosano  
**Secretaria General, Encargada**