

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 502

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de abril de 2021.

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Ricardo Moisés Calvo Rivera, actuando en nombre y representación de **Rogelio Vicente Rengifo García**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0082-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

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, **Rogelio Vicente Rengifo García**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0082-2019 de 15 de abril de 2019 y su acto confirmatorio, ambos 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 Resolución DIGAJ-0082-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**,

mediante la cual se le negó a **Rogelio Vicente Rengifo García**, la solicitud del pago de la prima de antigüedad, ya que al haberse retirado de esa casa de estudios superiores el 31 de marzo de 2017, la normativa especial vigente para dicha fecha no contemplaba dicho reconocimiento.

Conforme a su derecho a la defensa, el apoderado judicial de **Rogelio Vicente Rengifo García**, interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto administrativo referido en el párrafo anterior; no obstante, dicha decisión se mantuvo mediante la Resolución DIGAJ-0222-2019 de 2 de agosto de 2019. Ese acto administrativo le fue notificado al abogado del administrado el 9 de agosto de ese año, con lo cual se agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 17 de septiembre de 2019, el recurrente, **Rogelio Vicente Rengifo García**, a través de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0082-2019 de 15 de abril de 2019, así como su acto confirmatorio y se le haga efectivo el pago de la prima de antigüedad, en virtud de la relación laboral que mantuvo con la entidad demandada (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Atendiendo al estadio procesal en el que nos encontramos, esta Procuraduría reitera, **que no le asiste la razón al demandante**; en cuanto a lo actuado por la **Universidad de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo.

Contrario a lo expuesto por el apoderado de **Rogelio Vicente Rengifo García**, 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. El demandante aduce que el acto demandado viola el artículo 5, de la Ley 9 1994.

...

Como se observa, el artículo 5 transcrito trata sobre la aplicación supletoria de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, en instituciones públicas regidas por sus propias carreras o por leyes especiales.

...

Esta potestad normativa que tiene la Universidad de Panamá fue conferida por el constituyente y desarrollada por el legislador, que le permite a través de sus órganos de gobierno, según la materia de su competencia, legislar a través del Estatuto Universitario y reglamentos universitarios, para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

En ese sentido, la propia Universidad de Panamá crea su propio ordenamiento jurídico, dentro del cual debe establecer los mecanismos de integración normativa, para suplir o llenar vacíos o lagunas legales.

...

B. El demandante expresa que al acto demandado viola de manera directa el propio Estatuto de la Universidad de Panamá y la Ley No. 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, cuando el Consejo General Universitario incorporó en el Estatuto Universitario el derecho a la prima de antigüedad, que fue aprobado por el Consejo Académico No. 13-18 de 18 de julio, de 2018 y por el Consejo Administrativo No. 11-18 de 18 de julio de 2018 y el profesor **ROGELIO VICENTE RENGIFO GARCÍA**, firmó su finiquito de la relación laboral el 15 de octubre, de 2018, por lo que le asiste el derecho a su prima de antigüedad ya que terminó su relación laboral con la Universidad de Panamá con el finiquito de relación laboral.

...

Es decir, que dicho finiquito de relación laboral no constituye ningún acto administrativo contentivo de finalización de relación de trabajo, sino el acuerdo entre la Universidad de Panamá y el profesor sobre el monto a pagar por los derechos económicos derivados del acto de terminación de la relación laboral.

...

Por tanto, al 31 de marzo, de 2017, cuando el profesor **ROGELIO VICENTE RENGIFO GARCÍA** finalizó o terminó la relación de trabajo con la

Institución, la prima de antigüedad no constituía derecho de los profesores según el ordenamiento jurídico universitario y, por ende, de ninguna manera es un derecho exigible por el prenombrado.”

...” (Cfr. fojas 84-89 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta importante señalar que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, **Rogelio Vicente Rengifo García**, finalizó su relación laboral con la entidad demandada el 31 de marzo de 2017; 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 (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 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 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 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 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 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 esta contestación se encuentra vigente (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

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 Concejo 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 Orgánica, a saber, la 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 DIGAJ-0082-2019 de 15 de abril de 2019 (Cfr. fojas 8-10 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 1, 2 y 137-B del Texto Único de la Ley 9 de 1994; el artículo 29 de la Ley 23 de 2017; y el acuerdo 2 del Consejo General Universitario en su reunión de 3-18 celebrada el 12 de septiembre de 2018, no fueron vulnerados por la Resolución DIGAJ-0082-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**.

Lo anterior es así, toda vez que tal como lo hemos explicado en los párrafos que anteceden, la normativa vigente de la Casa de Estudios Superiores, no contemplaba antes de la vigencia del Acuerdo aprobado en la reunión de 3-18 celebrada el 12 de septiembre de 2018, los pagos de prima de antigüedad a

servidores desvinculados, ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor del demandante, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente al momento en que el recurrente finalizó su relación laboral con la entidad el **31 de marzo de 2017**, lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido; 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 **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.**

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 tradicional**

de *cosa juzgada* contenido en el artículo 1028 del Código Judicial, contempla efectos igualmente aplicables al caso que nos ocupa. Veamos.

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

“ ...

Las pretensiones de la acción en estudio, consisten en que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.DIGAJ-0118-2019 de 14 de mayo de 2019, así como su acto confirmatorio y se ordene a la Universidad de Panamá a reconocer, calcular y hacer efectivo el pago de la Prima de Antigüedad a favor de la actora...

I. HECHOS QUE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

En los hechos presentados por el apoderado judicial del accionante, se señala que **ALBIS ARIEL GALLARDO VILLARREAL**, solicitó al Rector de la Universidad de Panamá, el pago de la Prima de Antigüedad, que corresponda, por haber terminado la relación laboral que mantenía con este Centro de Estudios Superiores, a partir del 21 de febrero de 2018, de conformidad con la Resolución 2018-0619 de 3 de mayo de 2018...

“ ...

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

“ ...

Se desprende de las pretensiones de la parte accionante y de las normas invocadas por su apoderado judicial, que el problema jurídico planteado va encaminado a determinar los siguientes aspectos: 1) Si a la parte demandante le asiste el derecho a acceder al reconocimiento del pago de la Prima de Antigüedad en virtud de la relación laboral que mantenía con esa Casa de Estudios, y; 2) En caso que la asista tal derecho, determinar el momento de eficacia y exigibilidad desde el cual debe computarse el mismo.

“ ...

Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Público.

Por su parte, debemos manifestar que la Prima de Antigüedad para los servidores públicos del Estado panameño, es un derecho instituido recientemente en nuestra legislación, hecho que se originó con la entrada en vigencia de la Ley 29 de 2013, posteriormente modificada por la Ley 127 de 2013...

Sobre la Autonomía de la Universidad de Panamá.

El carácter autónomo que posee la Universidad Oficial de la República encuentra sustento y desarrollo en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política...

...

El bloque normativo respectivo, en concordancia con la Jurisprudencia y la Doctrina invocada, pone de manifiesto que la Constitución Política le otorga a la Universidad de Panamá, en su condición de Universidad oficial, autonomía en su régimen, **lo que implica**, entre otras cosas, **la facultad de administrar el personal que allí labora en la forma que determina la Ley.**

A los fines legales, la autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan:... **c) Autonomía administrativa, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones...**

...

Sin embargo, debe decirse que esta facultad o prerrogativa de autogobernanza no debe de ninguna forma suponer que exime a la Universidad de Panamá del cumplimiento de las disposiciones generales contenidas en la Constitución o la Ley...

Sobre la normativa aplicable al caso en cuestión.

Al respecto, no se puede obviar que al momento en que la parte demandada (sic) solicitó el pago de dicha prestación, ya la Autoridad, a través del Acuerdo N 3-18 de 12 de septiembre de 2018, había regulado lo referente al derecho a la Prima de Antigüedad en el Estatuto Universitario, excluyendo del reconocimiento de dicha prestación económica a los exfuncionarios administrativos y docentes de la Universidad de Panamá que se hubieran desvinculado de ella, previo a la promulgación de la disposición estatutaria.

...

Así las cosas, se observa que los derechos del personal administrativo y docente estaban taxativamente contenidos en el ordenamiento jurídico universitario al momento en que la demandante presentó la solicitud de reconocimiento de Prima de Antigüedad, por lo que no existe algún vacío jurídico que haga necesario la aplicación de otras normas de

carácter general, como lo es la Ley de Carrera Administrativa, ni de forma directa ni supletoria, al estar concebidos los derechos prestacionales ni las disposiciones universitarias sin que estas remitan a otro cuerpo legal para resolver algo relacionado con este tema.

Por lo tanto, no se observa la existencia de vacío legal alguno que requiriera ser suplido por otra norma complementaria, ya que el derecho peticionado surge para el funcionario universitario a partir de su regulación interna, por lo que somos del criterio que no es aplicable al caso la Ley 23 de 2017, y por ende, tampoco prospera el cargo de violación endilgado contra el artículo 1 de dicha normativa, ni del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, al estar los derechos prestacionales de los docentes y administrativos reservados a la normatividad de la Universidad de Panamá, en uso de su autonomía universitaria, siempre que estos no vayan en detrimento de sus servidores públicos ni excedan los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, ni sean incompatibles con la buena administración económica de Estado panameño.

...
Todo lo anterior nos permite advertir que el derecho que se reconoce no es un derecho adquirido previamente, sino que la universidad debe autorregularse, en virtud de su autonomía constitucional y legal, situación que se ha configurado en este caso, con la promulgación del Acuerdo de Reunión No. 3-18 de 12 de septiembre de 2018, publicada en la Gaceta Oficial 28625 de 3 de octubre de 2018.

...
 En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera...**DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No. DIGAJ-0118-2019 de 14 de mayo de 2019, emitida por la Universidad de Panamá...” (La negrita es del Tribunal y la subraya de este Despacho).

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 recoras 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, publicada 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.**

II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 168 de 26 de marzo de 2021, por medio del cual **admitió a favor del accionante**, las copias autenticadas de la Resolución DIGAJ-0082-2019 de 15 de abril 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**, 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 configuren la pretensión de **Rogelio Vicente Rengifo García**; 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 el Licenciado Ricardo Moisés Calvo Rivera, actuando en nombre y representación de **Rogelio Vicente Rengifo García**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DIGAJ-0082-2019 de 15 de abril de 2019**, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,



Mónica I. Castillo Arjona.
Procuradora de la Administración, Suplente



Lenisel L. Saavedra G.

Secretaria General, Encargada

Expediente 754-19