

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 902

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 30 de agosto de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Porfirio Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Gustavo García de Paredes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo en la que incurrió la **Universidad de Panamá**, al no dar respuesta a su solicitud de 9 de noviembre de 2018, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:**

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda 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 hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas

El apoderado judicial del actor manifiesta que la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Universidad de Panamá** infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 1 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 2013, el cual establecía que los servidores públicos al momento de la terminación de su relación laboral tendrían derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado;

B. El artículo 3 del Código Civil, el cual dispone que las leyes no tendrán efectos retroactivos en perjuicio de derechos adquiridos; y

C. El artículo 216 del Estatuto Universitario, el cual nos habla acerca de los derechos que el dicho Estatuto les otorga a sus profesores, en adición a los que ya reconocen la Constitución, las leyes ordinarias, las leyes especiales de los educadores y la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá.

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que el día 9 de noviembre de 2018, el actor **Gustavo García de Paredes** presentó ante la Rectoría de la **Universidad de Panamá** una solicitud de reconocimiento y pago de prestaciones laborales supuestamente adeudadas, en especial prima de antigüedad y vacaciones completas o proporcionales ganadas no pagadas (Cfr. fojas 27-29 del expediente judicial).

A criterio del apoderado judicial del prenombrado, se ha configurado la negativa tácita, por silencio administrativo frente a la solicitud descrita en el párrafo precedente, puesto que el Rector de la **Universidad de Panamá** no dio respuesta

por escrito en el plazo de dos (2) meses contados a partir de recibida la mencionada nota, es decir, el día 9 de noviembre de 2018 (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Agotada la vía gubernativa en los términos expresados, **Gustavo García de Paredes**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el Rector de la **Universidad de Panamá**, y por ende, que se ordene el reconocimiento, autorización y pago de la prima de antigüedad y otras prestaciones laborales (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **García de Paredes** manifiesta que su mandante tuvo cincuenta y dos (52) años de servicios continuos en la institución demandada, desde el 4 de marzo de 1964 hasta el 3 de marzo de 2017, por lo que adquirió el derecho a la prima de antigüedad, así como otras prestaciones laborales (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Continúa argumentando el apoderado que su mandante presentó ante la Rectoría de la **Universidad de Panamá** formal Solicitud de Reconocimiento, Autorización y Pago de su derecho a la prima de antigüedad el día 9 de noviembre de 2018, y que posteriormente el 22 de febrero de 2019, presentó memorial sobre solicitud de constancia o certificación que dicho despacho no ha decidido de manera expresa, por escrito, la solicitud mencionada (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Finalmente, sostiene el letrado que no obstante la **Universidad de Panamá** consta de autonomía por mandato constitucional, dicha autonomía no es de naturaleza absoluta y excluyente a la aplicación de otras leyes (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Una vez examinada la solicitud realizada por el recurrente, en la que fundamenta su pretensión, este Despacho considera que la misma debe ser

desestimada por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que expondremos a continuación.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de análisis, es necesario señalar que el **artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013**, actualmente derogada, era claro al indicar que: “*Los servidores públicos al servicio del Estado, **al momento de la terminación de la relación laboral**, cualquiera que sea la causa de terminación, **tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad**, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua...*” (El resaltado es nuestro).

Del contenido de dicha norma se infiere, sin lugar a dudas, que es precisamente al momento de la terminación de la relación laboral, que el interesado debe formular a la institución correspondiente una petición para que ésta le reconozca el derecho reclamado; es decir, la prima de antigüedad, tal como ocurrió en la situación bajo estudio (Cfr. fojas 27-29 del expediente judicial).

Lo anterior es así, toda vez que el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modificó el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, disponía que los servidores públicos al servicio del Estado al momento de la terminación de la relación laboral, tendrían derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad; sin embargo, **no podemos perder de vista que a dicha norma no se le puede conceder un alcance de carácter retroactivo**, según lo que establece el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Panamá, **por no tratarse de una ley de orden público o de interés social; siendo que la mencionada ley entró a regir el día 1 de abril de 2014, es a partir de entonces que se debe empezar el reconocimiento al funcionario del derecho otorgado en su normativa; es decir, el pago de la prima de antigüedad, en caso de que a ella tuviera derecho.**

En adición a lo anterior, no debemos perder de vista que la universidad oficial del Estado goza de autonomía universitaria reconocida por voluntad expresa del constituyente. Basado en dicho principio, la **Universidad de Panamá** puede normar por sí misma todo lo relacionado a su personal académico, esto es, salario, ingreso, egreso, entre otros aspectos.

En este sentido, y tal como dispone la Ley Orgánica de la **Universidad de Panamá**, todo lo concerniente a la administración del personal académico, desde su ingreso hasta su egreso, se rige por la Carrera Académica, la cual se encuentra desarrollada en el Estatuto Universitario.

En este orden de ideas, vale la pena destacar lo señalado por la entidad demandada en su Informe de Conducta, al sostener que:

“El derecho a la prima de antigüedad del personal universitario –profesores y administrativos- fue aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión N° 3-18, celebrada el 12 de septiembre de 2018, publicado en Gaceta Oficial 28625, de 3 de octubre de 2018.

...

Este derecho a la prima de antigüedad es aplicable a partir de la fecha en que entró en vigencia, esto es, el 3 de octubre, cuando la norma estatutaria que la regula fue publicada en Gaceta Oficial Digital” (Énfasis nuestro) (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

En efecto, 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 3-18 de 12 de septiembre de 2018, no fue publicado en la Gaceta Oficial hasta el 3 de octubre de 2018, esto es, con posterioridad a la fecha en que se desvinculó laboralmente de la institución (3 de marzo de 2017), por lo que no le corresponde el pago de la prima de antigüedad.

Por su parte, el Estatuto Universitario dispone, en su artículo 5, que “la autonomía universitaria comprende la auto reglamentación, que es el derecho de la institución normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la

aprobación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia de su competencia”. Por ello, para que la **Universidad de Panamá** proceda con el pago de la prima de antigüedad a su personal, debe estar reconocido como derecho en la legislación universitaria.

Dentro de este contexto, y en una situación muy similar a la que ocupa nuestra atención, esta Procuraduría estima necesario resaltar lo indicado por la Sala Tercera en su Sentencia de 15 de enero de 2019, cuyo contenido medular dispone lo siguiente:

“Así las cosas, el problema jurídico a determinar con la presente demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción se circunscribe al hecho que el accionante indica que el pago de la prima de antigüedad debe hacerse desde el momento en que inició a laborar (30 de junio de 1986) hasta que presentó formalmente su renuncia al cargo que ocupaba (15 de junio de 2015). En tanto que para la Contraloría de la República y la Procuraduría de la Administración son del criterio que las sumas de dinero reclamadas en conceptos de prima de antigüedad no pueden computarse desde la fecha en que el trabajador inició labores, sino desde el momento en que se promulgó la Ley 39/2013, modificada por la Ley 127/2013, o sea desde el 1 de enero de 2014.”

El artículo 9 de la Ley 39/2013 ha indicado en relación a la vigencia y aplicación de la prenombrada normativa, lo siguiente:

‘Artículo 9. Esta Ley comenzará a regir el 1 de enero de 2014.’

Como se puede evidenciar la propia Ley 39/2013 indicó en su artículo 9 que la misma entraba a regir el **1 de enero de 2014**, entendiéndose que ésta produce o genere efectos **es a partir de su correspondiente promulgación**.

...

Sin embargo, existen excepciones a la regla general anteriormente indicada, y es cuando las mismas normas indiquen que son de orden público e interés social. Pero **para poder que dichas leyes sean aplicadas de forma retroactiva, la propia ley debe de así indicar que ella es retroactiva o tiene un carácter con efectos retroactivos**, para aplicarse hacia el pasado.

Como se puede apreciar, las normas en general **producen efectos es a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial**, salvo que la propia ley establezca otra condición distinta en cuanto a su

entrada en vigencia o aplicabilidad, de forma tal que tenga efectos retroactivos o hacia el pasado.

Por consiguiente, luego de revisar el acto administrativo impugnado que lo constituye la Resolución... de..., se evidencia que la actuación de la Contraloría General de la República se apegó a lo establecido en la Ley 39/2013, modificada por la Ley 127/2013, toda vez que **en ninguna de sus disposiciones o articulados se hace mención por parte del legislador que su aplicación debe realizarse de forma retroactiva**, a fin de poderle reconocer a todos y cada uno de los servidores públicos que se hayan desvinculado de la administración pública, la posibilidad de reclamar las sumas de dinero en concepto de prima de antigüedad de forma retroactiva.

...

Por las anteriores consideraciones, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que el acto administrativo impugnado que vendría a ser la Resolución ... de ... , emitida por la Contraloría General de la República, NO ES ILEGAL, así como tampoco el acto confirmatorio, por lo cual se deniegan las restantes pretensiones de la accionante.” (La subraya es de este Despacho y la negrita es de la Sala).

Como corolario a lo anterior, se advierte que **Gustavo García de Paredes** también 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 **Universidad de Panamá** al no contestarle en tiempo oportuno la solicitud hecha mediante nota de 9 de noviembre de 2018, reiterada posteriormente a través memorial sobre constancia de no pronunciamiento por escrito de fecha 22 de febrero de 2019, razones por las cuales procedió a presentar a la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Sin embargo, 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 lo que solicitamos que esta pretensión igualmente sea desestimada.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a este Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por el demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en el que supuestamente incurrió la Universidad de Panamá, al no dar respuesta a la solicitud de 9 de noviembre de 2018, y en consecuencia, que se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas

4.1. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 11-25, por ser inconducentes a la luz del artículo 783 del Código Judicial, pues no es el objeto de esta controversia determinar los años de servicio del ex funcionario en la entidad académica demandada.

4.2. Se **objeta** el documento visible a foja 26 del expediente judicial por consistir en copias simples de documentos públicos que no reúnen los requisitos de autenticidad establecidos en el artículo 833 del Código Judicial.

4.3. Se **aduce** la copia autenticada del expediente administrativo cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General