

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 358

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 31 de marzo de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Evelia Fernández Castillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0024-2019 de 10 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Excepción de Cosa  
Juzgada Indirecta o Refleja.

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 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 22-26 del expediente judicial).

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.

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

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

Décimo (sic): No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero (sic): No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo (sic): No es un hecho; por tanto, se niega.

## II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora refiere como normas vulneradas las siguientes:

A. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre ellos, el principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

B. El artículo 10 de Ley 23 de 12 de mayo de 2017, mediante el cual se adiciona el artículo 137-B que indica que el servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

C. El artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, el cual señala que la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales (Cfr. fojas 10-12 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 acto acusado lo constituye la Resolución DIGAJ-0024-2019 de 10 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, mediante la cual se le negó a **Evelia Fernández Castillo**, la solicitud del pago de la prima de antigüedad, por haberse retirado de dicha casa de estudios superiores el 1 de septiembre de 2016 (Cfr. fojas 13 del expediente judicial).

Conforme a su derecho a la defensa, el apoderado judicial de **Evelia Fernández Castillo**, 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-0127-2019 de 11 de junio de 2019, la cual le fue notificada al abogado de la administrada el 21 de junio de ese año, con lo cual se agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 22-26 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 11 de julio de 2019, la recurrente, **Evelia Fernández Castillo**, 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-0024-2019 de 10 de abril de 2019, así como su acto confirmatorio (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **Evelia Fernández Castillo**, indica que la **Universidad de Panamá** al emitir el acto objeto de controversia, vulneró el artículo 137-B adicionado por el artículo 10 de la Ley 23 de 2017, por lo que a continuación cito: *"El artículo 10 de Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, ha sido infringido en concepto de violación directa, por omisión. En efecto, a nuestro criterio, la Universidad de Panamá, al resolver la solicitud de pago de prima de antigüedad, debió abstenerse de aplicar lo normado en el Acuerdo de Reunión No. 3-18 (numeral 2), del Consejo General Universitario, celebrado el 12 de septiembre de 2018 y publicado en la Gaceta Oficial No. 28625, con vigencia a partir del 3 de octubre de 2018 y en su defecto, reconocer y pagar el derecho solicitado en la proporción que corresponde, a través de la aplicación de la disposición legal que se alega infringida, por haber sido ganado, bajo la vigencia de normas legales, anteriores a su incorporación estatutaria, ya que fuese de forma simultánea o supletoria, en virtud de lo dispuesto por el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa"* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

**Contrario a lo expuesto por el apoderado de Evelia Fernández Castillo**, 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. Alega el (sic) recurrente, según el libelo de la demanda, que el acto impugnado viola el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General:**

...

Tal como se observa y consta en el expediente, la Universidad de Panamá se circunscribió al ordenamiento jurídico vigente, en el caso que nos atañe, el acto encuentra su fundamento en la norma adoptada por el Concejo General Universitario, en Reunión N° 3-18, celebrada el 12 de septiembre de 2018, el cual aprobó el derecho a la prima de antigüedad del personal universitario-profesores y administrativos-. Lo aprobado por el Concejo General Universitario fue publicado en Gaceta Oficial Digital No. 28625 de 3 de octubre de 2018.

...

En ese sentido, la decisión adoptada por el acto acusado de ilegal, así como en su acto confirmatorio, fue emitida en estricto apego al principio de legalidad, puesto que la norma inmediata y especial indicaba el inicio de la vigencia del reconocimiento del derecho de la prima de antigüedad de los servidores públicos de la Universidad de Panamá, la cual fue aplicada en el caso en mención, de modo que la decisión adoptada se emitió formal y sustancialmente en virtud del cumplimiento de una norma vigente...

...

**B. Alega el recurrente, según el libelo de la demanda, que el acto impugnado viola el artículo 10 de la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley N° 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones:**

...

Es preciso reiterar que el constituyente, en su diseño normativo para desarrollar el contenido, naturaleza y alcance de la autonomía universitaria, ha delegado en el legislador la potestad de normar mediante Ley, las atribuciones, potestades, facultades y derechos de los que hoy goza la Universidad de Panamá.

...

En este sentido, la Corte se ha manifestado de la siguiente manera:

‘Del contenido de las citadas disposiciones constitucionales, legales y estatutarias, se desprende con claridad que la autonomía de la Universidad de Panamá implica que ésta a través de sus órganos de gobierno está plenamente facultada para designar y separar a su personal académico y administrativo ... y especialmente



para establecer las normas y los procedimientos relacionados con su organización y funcionamiento, a través de la aprobación y modificación, por parte de sus órganos de gobierno, del Estatuto Universitario, los reglamentos y los acuerdos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas' (Sentencia de 11 de junio de 2018. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo).

...

En este orden de ideas, el acto acusado con base en el ordenamiento jurídico universitario, tal como lo indica la lógica planteada por la Sala en el fallo precitado, se limitó, por competencia y mandamiento legal, a circunscribirse en la Ley Orgánica sus Reglamentos y Acuerdos debidamente aprobados, para fundamentar la decisión, por tanto, no podía aplicarse simultánea o supletoriamente norma ajena a la Universidad de Panamá.

**C. Alega el recurrente, según el libelo de la demanda, que el acto impugnado viola el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, por la cual establece y regula la Carrera Administrativa, y se dicta otras disposiciones:**

...

Como primer punto, debemos reiterar que en cuanto a los derechos adquiridos, la doctrina ha establecido que, para su constitución, el sujeto del derecho debe cumplir con supuestos y requisitos determinados en la ley vigente y aplicable, es decir, la del ordenamiento jurídico universitario.

...

Tomando en cuenta las consideraciones antes expuestas, en el presente caso se ha demostrado que la Universidad de Panamá ha actuado de conformidad al régimen constitucional, legal y estatutario que regula la administración de sus recursos humanos, por lo que solicitamos a los magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a no acceder a las pretensiones del demandante (Cfr. fojas 67-72 y 75 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta importante señalar que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, si bien el 1 de septiembre de 2016, **Evelia Fernández Castillo**, finalizó su relación laboral con la entidad demandada; es decir, antes de que entrará 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, se infiere sin lugar a duda, que cuando termino la relación laboral de la prenombrada, la

institución aún no había contemplado el pago de la prima de antigüedad. De allí, que la accionante no podía ser acreedora de ese beneficio (Cfr. foja 66 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 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.

Bajo la premisa anterior, estimamos pertinente indicar que, el 1 de septiembre de 2016, cuando la prenombrada **Evelia Fernández Castillo** 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 la recurrente (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

Con relación a lo anterior, 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 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 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-0024-2019 de 10 de abril de 2019 (Cfr. fojas 13-15 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 34 de la Ley 38 de 2000, 10 de la Ley 24 de 2017 y 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, no fueron vulnerados por la Resolución DIGAJ-0024 de 10 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 de **Evelia Fernández Castillo**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente al momento en que la recurrente finalizó su relación laboral con la entidad el 1 de septiembre de 2016, 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.**

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**



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 de la demandante, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente al momento en que la recurrente finalizó su relación laboral con la entidad el **6 de enero 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 trece (13) sentencias recientes, **doce (12) de ellas fechadas 15 de octubre de 2020; y una (1) del 11 de noviembre del mismo año, 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**

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 emitir el Acuerdo No. 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.

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 Resolución DIGAJ-0024-2019 de 10 de abril de 2019**, expedida por la **Universidad de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

**IV. Pruebas:** Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente de personal de la accionante que reposa en la entidad demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por la actora.

**VI. Excepción de Cosa Juzgada Indirecta o Refleja.**

Tomando en consideración el estadio procesal en el que nos encontramos, así como pronunciamientos previos de ese Tribunal en los que se indica que este tipo de valoraciones constituyen consideraciones de fondo, este Despacho estima oportuno introducir con la contestación de la acción que se analiza, una excepción con fundamento en el artículo 87 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, el cual dispone que: *“Las excepciones deben alegarse o proponerse por quienes tengan intervención en el juicio, desde que el negocio se fija en lista hasta que se dicte el fallo”*

Las cuestiones concretas planteadas por esta Procuraduría en defensa y representación de la **Universidad de Panamá**, como entidad demandada, han versado, en incontables procesos incluyendo el que nos ocupa, sobre la autonomía de esa casa de estudios superiores para emitir el Acuerdo No. 3-18



de 12 de septiembre de 2018, y respecto a la ausencia de un vacío legal que justifique el pago de la prima de antigüedad a colaboradores cuya relación laboral había terminado antes de la emisión de dicho acto, tal como ocurre en la causa en estudio.

Al respecto, es indispensable advertir que la Sala Tercera ha acogido nuestra defensa en trece (13) sentencias recientes, doce (12) de ellas fechadas 15 de octubre de 2020; y una (1) del 11 de noviembre del año en curso, 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 constityen la ratio decidendi y los efectos de la denominada cosa juzgada indirecta o refleja, tal como pasamos a explicar.

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 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).

Para realizar el planteamiento adecuado de la institución jurídica referida en las líneas que anteceden, es indispensable tener presente que la eficacia de la sentencia, según el procesalista Jaime Guasp, es clasificada en dos (2) grandes bloques, a saber, el Jurídico Material y el Jurídico Procesal; a su vez dentro de la eficacia jurídico material, se distingue: la Cosa Juzgada Directa y la **Cosa Juzgada Indirecta** o Refleja, esta última consistente, según advierte el autor, así: “La

*sentencia operará aquí, no como acto, sino como hecho, como acaecimiento desligado de la propia voluntad del juzgador” (GUASP DELGADO, J. Los límites temporales de la cosa juzgada, Madrid, 1998, página 510).*

Así tenemos que, si bien es cierto, la cosa juzgada material directa tiene tres (3) elementos inherentes a su configuración, a saber, sujeto, objeto y causa; en el proceso bajo análisis y en los que ya han sido objeto de **pronunciamiento de fondo** por parte del Tribunal, este Despacho se refiere a la aplicación 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, 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.

Igualmente, estimamos pertinente indicar que **no resulta indispensable la concurrencia de los requisitos necesarios para configurar la cosa juzgada y con ello declarar la nulidad o no del acto impugnado**; sino que se haya tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto. **La cosa juzgada refleja, constituye un hecho notorio e idóneo para acreditar la ilegalidad o legalidad del acto controvertido** (VII-J-1aS-85. Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S1-36/2013).

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 trece (13) 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 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 ese mismo orden de ideas podemos señalar que, con relación a la *ratio decidendi* o razón para decidir, definida como aquellos argumentos en la parte considerativa de una sentencia o resolución judicial que constituyen la base de la decisión del tribunal acerca de la materia sometida a su conocimiento, es necesario advertir los presupuestos de la seguridad jurídica que es un principio del derecho, universalmente reconocido, basado en la certeza del derecho.

En virtud de lo antes expuesto y con fundamento en los precedentes judiciales recientes de la Honorable Sala Tercera, ésta ha coincidido de forma clara, precisa y contundente, en cuanto a la Autonomía de la Universidad de Panamá, 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 Universidad termina antes que naciera el derecho.**

Ahora bien, otro de los elementos medulares relacionados a la sentencia o precedente judicial que resulta oportuno traer a colación es la ***doctrina probable***, definidas, junto con el ***precedente judicial***, en la Sentencia C-621 de 2015, de la Corte Constitucional Colombiana como: *“dos (2) vías distintas para darle fortaleza a la decisión judicial y con ello contribuir a la seguridad jurídica y al respeto del principio de igualdad... mientras que la doctrina probable establece una regla de interpretación de las normas vigentes, que afecta la parte considerativa de la*

*decisión judicial, mientras que el precedente judicial dispone reglas sobre la aplicación de las normas en casos precisos."*

(<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-621-15.htm>).


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 trece (13) 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.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan **declarar probada la Excepción de cosa juzgada indirecta o refleja**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 135 de 1943.

Del Señor Magistrado Presidente,



Mónica I. Castillo Arjona  
Procuradora de la Administración, Suplente



María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General, Encargada

Expediente 507-19