

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 937

Panamá, 9 de julio de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

**Excepción de cosa juzgada  
Indirecta o refleja.**

El Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Elvia Arango Rodríguez de Castellón**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril 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 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:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un 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.

**Décimo:** 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 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, derogada mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que establecía que los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, tenían derecho a recibir por parte del Estado una prima de antigüedad en razón de una semana de salario por cada año laborado (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

**B.** El artículo 3 del Código Civil, que dispone que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. fojas 7 - 8 del expediente judicial);

**C.** El artículo 19 de Ley 24 de 14 de julio de 2005, el cual indica que el Consejo Administrativo es el máximo órgano de gobierno de la Universidad de Panamá en lo relacionado con los asuntos administrativos, presupuestarios, financieros y patrimoniales de la institución (Cfr. foja 8 del expediente judicial); y

**D.** El artículo 216, párrafo primero del Estatuto de la Universidad de Panamá, que le reconoce al personal administrativo una serie de derechos derivados de su condición de tales (Cfr. fojas 8 - 10 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-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá, mediante la cual se le negó a **Elvia Arango de Castellón**, el pago de la prima de antigüedad, y, por lo tanto, por haberse

retirado de la entidad demandada a partir del 4 de marzo de 2016 (Cfr. fojas 11 - 13 del expediente judicial).

Conforme a su derecho a la defensa, el abogado de **Elvia Arango de Castellón**, 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-0211-2019 de 2 de agosto de 2019. Ese acto administrativo le fue notificado al abogado de la administrada el 16 de septiembre de 2019 (Cfr. fojas 14 - 18 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 13 de noviembre de 2019, la recurrente, **Elvia Arango de Castellón**, a través de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención; sin embargo, esta Procuraduría observa que en la acción que se analiza, el apoderado judicial de la actora, en el apartado de "**Lo que se demanda**", indicó lo que a continuación se transcribe:

"...

Solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que Declaren lo siguiente:

**Primero:** Que es Nula, por ilegal, la Resolución No. DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019 del Rector de la Universidad de Panamá 'Por la cual se Niega la Solicitud presentada por el Profesor Euclides Abel Saavedra Barrios, ante el despacho del Rector de la Universidad de Panamá para que le sean Reconocidos, Autorizados y Pagados el Derecho Adquirido a **la Prima de Antigüedad, las vacaciones completas o proporcionales ganadas y cualesquiera otra prestación laboral que la Universidad de Panamá le adeude**', y la Resolución No. DIGAJ-0211-2019 DE 2 DE AGOSTO DE 2019, que MANTIENE O CONFIRMA LA DECISIÓN CONTENIDA EN LA RESOLUCIÓN ANTERIOR, AGOTA LA VIA GUBERNATIVA Y DECLARA QUE CONTRA ESTA DECISIÓN NO CABE RECURSO ALGUNO, emitida también por el Rector de la Universidad de Panamá.

**Segundo:** Que como consecuencia de la Declaración Ilegal de las citadas Resoluciones

Administrativas mencionadas, precedentemente, esa Augusta Corporación de Justicia, una vez cumplidos los trámites de Ley, Ordene el Reconocimiento, Autorización y Pago del Derecho Adquirido de mi Mandante a la Prima de Antigüedad ganado en la Universidad de Panamá, equivalente a 35 semanas de salario, desde la fecha de su ingreso en el año académico de 1980 como Profesora a la citada Institución, hasta su retiro de la misma, el 20 de febrero de 2016, así como también el Reconocimiento, Autorización y Pago de las otras prestaciones laborales también ganadas en dicha entidad, tales como: vacaciones completas o proporcionales y cualesquiera otra prestación laboral adeudada por la entidad demandada.” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **Elvia Arango de Castellón**, indica que el acto impugnado, vulnera la normativa invocada en el libelo; ya que según afirma, la prima de antigüedad es un derecho adquirido que debe reconocérsele producto de la relación laboral que mantenía con la **Universidad de Panamá**, mismo que está reconocido tanto en el marco regulatorio aplicable a los servidores públicos, así como a los funcionarios de esa entidad (Cfr. fojas 6-10 del expediente judicial).

**Contrario a lo expuesto por el apoderado de Elvia Arango de Castellón**, 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 de la profesora **ELVIA ARANGO DE CASTRELLÓN**, el mismo debió estar contemplado como derecho del personal académico en el Estatuto Universitario, al 4 de marzo, de 2016, 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-4 de marzo, de 2016-, 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.**

...

Es decir, estamos ante 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.

Siendo así, una norma programática como es la presente norma y que según el demandante ha sido violada por el acto atacado, no es susceptible de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.

..." (La negrita es de la entidad) (Cfr. fojas 55 - 61 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta importante señalar que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, si bien el 4 de marzo de 2016, **Elvia Arango de Castrellón**, finalizó su relación laboral con la entidad demandada; 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, se infiere sin lugar a duda, que cuando terminó 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 acreedor de ese beneficio (Cfr. fojas 52 - 54 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 garantizada a la Universidad de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; **su autorreglamentación**, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse. La Universidad tiene la facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley y en el Estatuto Universitario.”  
(Lo destacado es nuestro).

**“Artículo 48:** En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá, **tiene la potestad de autorregirse y establecer normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas;** podrá elegir y

remover a sus autoridades, así como designar, contratar, separar o remover a su personal académico y administrativo, sin necesidad de comunicar o informar a ninguna otra entidad pública.” (Énfasis suplido).

Del contenido de los textos normativos referidos en las líneas anteriores, se infiere con meridiana claridad que la **Universidad de Panamá**, posee la facultad de autorreglamentar sus actuaciones, así como los deberes y derechos en cuanto a materias puntuales como lo es la 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 Consejo Académico 13-18 del 18 de julio de 2018 y el Consejo 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 49 - 50 del expediente judicial).

Bajo la premisa anterior, estimamos pertinente indicar que, el 4 de marzo de 2016, cuando la prenombrada **Elvia Arango de Castellón**, finalizó su relación laboral con la **Universidad de Panamá**, la prima de antigüedad no constituía derecho de los profesores y administrativos según el ordenamiento jurídico universitario y, por lo tanto, no es exigible por el recurrente (Cfr. fojas 52 - 54 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 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-0075-2019 de 12 de abril de 2019.

En el marco de lo antes expuesto, se colige que **los cargos de infracción explicados por el demandante no resultan viables**, ya que el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, derogada mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; el artículo 3 del Código Civil; el artículo 19 de Ley 24 de 14 de julio de 2005; y el artículo 240, párrafo primero y literal q) del Estatuto de la entidad demandada, no fueron vulnerados por la Resolución DIGAJ-0075-2019 de 12 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 **Elvia Arango de Castrellón**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente al momento en que el recurrente finalizó su relación laboral con la entidad el 16 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.**

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 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-0087-2019 de 15 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 del accionante que reposa en la entidad demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por el actor.

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

Tomando en consideración el estado 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, 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.**

Ahora bien, antes de transcribir lo medular de la **Sentencia de 15 de octubre de 2020**, dictada por la Sala Tercera en un caso similar al que se examina, reiteramos que **Elvia Arango de Castellón, dejó de laborar en la Universidad de Panamá el 4 de marzo de 2016, de lo que repetimos, se infiere, sin lugar a dudas, que no le asiste el derecho a que la institución demandada le reconozca el pago de la prima de antigüedad.**

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 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.

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 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 juridictionnel 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 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 que resulta oportuno traer a colación es la ***doctrina probable***, definida, 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 la doctrina probable establece una regla de interpretación de las normas vigentes, que afecta la parte considerativa de la decisión judicial, 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 dieciocho (18) 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**, a fin que la misma sea decidida en la Sentencia de acuerdo 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**



Lenisel L. Saavedra G. de Bosano  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 993-19