

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1515

Panamá, 23 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Excepción de Cosa Juzgada Indirecta  
o Refleja.

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Marta Nededja Lee**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0229-2019 de 27 de agosto 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 22-24 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.

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.

Décimo Primero: 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 señala, respectivamente, los cuales señalan, respectivamente, los principios que comprenden al procedimiento administrativo general (Cfr. foja 7 y 8 del expediente judicial).

b. El artículo 137-B, adicionado por el artículo 10 de la Ley 23 de 2017, que expresa que el servidor público permanente, transitorio, 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, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, en la cual señala que la carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas (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-0229-2019 de 27 de agosto de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, mediante la cual se le negó a **Marta Nededja Lee**, la solicitud del pago de la prima de antigüedad, ya que por haberse retirado de dicha casa de estudios superiores el 2 de enero de 2015, no le es aplicable la normativa especial vigente que regula dicha materia (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

Conforme a su derecho a la defensa, el apoderado judicial de **Marta Nededja Lee**, 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-0248-2019 de 3 de octubre de 2019. Ese acto administrativo le fue notificado al abogado de la administrada el 14 de octubre de ese año, con lo cual se agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 19 a 23 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 28 de octubre de 2019, la recurrente, **Marta Nededja Lee**, 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-0229-2019 de 27 de agosto 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).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **Marta Nededja Lee**, 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, puesto que no tomó en cuenta que esa norma establece a favor de los servidores públicos, sean o no de carrera, una prima de antigüedad, motivo por el cual estima que la Resolución DIGAJ-0229-2019 de 27 de agosto de 2019, deviene en ilegal. Añade, que por el tiempo que la accionante laboró en la entidad demandada tiene derecho a la mencionada prestación (Cfr. fojas 7 y 9-10 del expediente judicial).

Continúa explicando el abogado de la recurrente que, cito: "El hecho que a la Universidad de Panamá la Constitución Nacional le haya otorgado autonomía, ello no significa, en modo alguno, que es una isla independiente de cumplir con otras normas expedidas por el Estado, existen muchas disposiciones legales promulgadas por el Estado, cuyo cumplimiento incluye a la Universidad de Panamá, (Ley de presupuesto, Seguro Social, y otras), lo que en nada menoscaba la autonomía universitaria" (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

**Contrario a lo expuesto por el apoderado de Marta Nededja Lee**, 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 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 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 Consejo General Universitario, en Reunión No.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 Consejo General Universitario fue publicado en Gaceta Oficial Digital No.28625, de 3 de octubre de 2018.

Tal como hemos planteado en la cuestión previa, el constituyente ha diseñado un sistema de delegación de la norma para el desarrollo de la autonomía universitaria como una garantía institucional, de modo que las decisiones adoptadas por la administración universitaria, en cuanto a los derechos y deberes de su personal, encuentran su sustento material en el ordenamiento jurídico al que se encuentra constreñida esta institución, es decir, la Ley Orgánica, el Estatuto Universitario, los Reglamentos Generales y Especiales aprobados por los órganos de gobiernos competentes.

En este 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 a la prima de antigüedad de los servidores públicos de la Universidad de Panamá...

**B. Alega el recurrente, según el libelo de la demanda que el acto impugnado viola el artículo 10 de la Ley No.23, de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley No.9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones:**

...  
Como puede observarse en los artículos referidos, el legislador, en virtud de la potestad autorreglamentaria que consagra la Constitución, delega los órganos de gobierno de la Universidad de Panamá, la facultad para regular lo concerniente a los derechos y deberes del personal administrativo y académico de la Universidad de Panamá, es decir, el derecho al pago de la prima de antigüedad debía estar integrado en el ordenamiento jurídico de la Universidad de Panamá en el momento de la desvinculación laboral del servidor público.

**C. Violación del artículo 5, del Texto único de la Ley No.9, de 1994, por la cual establece y regula la Carrera Administrativa, y 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.

En cuanto a la supletoriedad de la Ley 9 de 1994, alegada por el recurrente, debemos referirnos a las reglas desarrolladas por la doctrina en cuanto a la supletoriedad de la norma, como la ley es una creación humana, al legislador le es imposible prever todos los supuestos a considerarse en la norma. Es decir, la ley omite supuestos, que no le permite resolver un caso planteado.

Ante esa situación, que se conoce como laguna o vacío legal, se recurre al proceso de integración jurídica, que consiste en la unión o integración de la norma con el ordenamiento jurídico, para suplir o llenar el vacío.

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

..." (Cfr. fojas 48-55 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 (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Bajo la premisa anterior, es necesario tener presente, tal como se advierte de las constancias procesales que reposan en la causa bajo análisis, que la demandante finalizó su relación laboral con la Universidad de Panamá el 2 de enero de 2015; sin embargo, la actora interpuso su solicitud de pago de prima de antigüedad cuando ya se encontraba vigente la regulación especial para los colaboradores universitarios en relación a los requerimientos para los pagos de este derecho y en el cual no se contempló el pago para los funcionarios desvinculados previamente a la vigencia de esa norma.

Lo anterior, permite a este Despacho establecer, en una línea jurídica de tiempo en torno a la legislación aplicable, que tal como indica la entidad demandada en el acto acusado de ilegal, a momento de la petición, no existía un vacío legal que permitiera la aplicación supletoria de una norma general, ante la falta de regulación de la norma especial, es decir, no podía la Universidad de Panamá obedecer los presupuestos jurídicos de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, en abierto incumplimiento de la norma especial, aprobada mediante la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, la cual no contempla el pago de los servidores públicos que culminaron la relación laboral previo a la entrada en rigor de la norma en discusión.

Es así que conforme a la doctrina, nos permitimos destacar los planteamientos del jurista Iñaki Lasagabaster Herrarte, quien en un prolijo desarrollo de la interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales, advierte lo siguiente:

“La interpretación del principio de supletoriedad debe realizarse de manera sistemática teniendo en cuenta las prescripciones constitucionales que realizan el reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas... El Estado pierde sus competencias normativas en relación y en la medida en que sobre una materia las Comunidades Autónomas asumen competencias, respecto de las Comunidades Autónomas que las han asumido y desde el momento de entrada en vigor de los Estatutos. La normativa estatal se queda desde ese momento congelada, no restándole al Estado título competencial alguno que le permita dictar normas válidas en esas materias asumidas por cada Comunidad Autónoma y a partir del momento de entrada en vigor de los Estatutos... El principio de supletoriedad tiene un carácter transitorio hasta que la Comunidad Autónoma ejerce sus competencias, evitando así vacíos normativos y dando continuidad al ordenamiento.” (Lasagabaster Herrarte, I. La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías. Revista Española, Derecho Constitucional, Núm.55. Enero-Abril 1999).

De la lectura de lo antes expuesto, y trasladando con profunda medida el análisis del Doctor Iñaki Lasagabaster Herrarte al escenario que ocupa nuestra atención; 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-0229-2019 de 27 de agosto de 2019 (Cfr. foja 13 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 5 y 137-B del Texto Único de la Ley 9 de 1994; el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, no fueron vulnerados por la Resolución DIGAJ-0229-2019 de 27 de agosto 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, al momento de la petición de la demandante, la norma aplicable era aquella aprobada por el Consejo General Universitario en la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, la cual no contempla los pagos de prima de antigüedad a servidores desvinculados antes de la entrada en vigencia de la misma; 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.

En este contexto, debemos destacar que es un hecho cierto que la prima de antigüedad es una compensación por el tiempo de servicios brindado, es decir, es una retribución a la que tiene derecho el funcionario que se le paga al finalizar la relación laboral.

En este orden de ideas, igualmente es preciso tener presente que **al momento en que Marta Nededja Lee, solicitó el pago de la prima de antigüedad, la Universidad de Panamá, a través del Acuerdo 3-18 de 12 de septiembre de 2018, había regulado lo referente a esa prestación excluyendo del reconocimiento de la misma a los ex funcionarios administrativos y docentes de la entidad que se hubiesen desvinculado de ella previo a la disposición estatutaria, caso en el que se encontraba la actora, de allí la negativa de la institución demandada en acceder a favor de la recurrente a tal compensación.**

Debemos acotar que cuando la recurrente terminó su relación laboral con la Universidad de Panamá, no existía reconocimiento de este derecho en el Estatuto Universitario; no obstante, al momento en que Marta Nededja solicitó el reconocimiento de la prima de antigüedad, los derechos de personal administrativo y docente estaban taxativamente contenidos en el ordenamiento jurídico universitario por lo que, para ese momento no existía vacío jurídico que permitiera la aplicación de

otras normas de carácter general, como lo es la Ley de Carrera Administrativa, ni de forma directa ni supletoria.

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 ese mismo orden, debemos precisar que el artículo 40 de la Ley 24 de 2005, le otorga facultades al Consejo Universitario de la institución demandada, pues constituye el máximo órgano de gobierno colegiado de la **Universidad de Panamá** y en ese sentido, le corresponde preceptuar lo atinente al egreso de los servidores que cumplen funciones en esa casa de estudios superiores categoría dentro de la cual se ubica la prima de antigüedad.

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 Marta Nededja Lee 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.

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que si bien la Ley 23 de 2017, derogó las Leyes 39 y 127 de 2013, y mantuvo el pago de la prima de antigüedad, lo cierto es que, cuando Marta Nededja Lee, entabló su solicitud, el pago de esa prestación ya había sido contemplado y regulado en una normativa especial, como lo es la contenida en el Estatuto Universitario, que reiteramos, estaba vigente al momento en que la accionante efectuó su petición de manera posterior a su salida de la entidad.

De lo antes expuesto, resulta claro que 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; así como tampoco se han vulnerado las disposiciones alegadas por la recurrente, ya que la ley mencionada tiene aplicación de carácter general.

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 Marta Nededja Lee, dejó de laborar en la Universidad de Panamá el 2 de enero de 2015, 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 petitionado surge para el funcionario universitario a partir de su regulación interna, por lo que somos del criterio que no es aplicable al caso la Ley 23 de 2017, y por ende, tampoco prospera el cargo de violación endilgado contra el artículo 1 de dicha normativa, ni del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, al estar los derechos prestacionales de los docentes y

administrativos reservados a la normatividad de la Universidad de Panamá, en uso de su autonomía universitaria, siempre que estos no vayan en detrimento de sus servidores públicos ni excedan los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, ni sean incompatibles con la buena administración económica de Estado panameño.

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

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

Aunado a lo antes explicado por el Tribunal, 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-0229-2019 de 27 de agosto 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.

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 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 constituyen la ratio decidendi y los efectos de la denominada cosa juzgada indirecta o refleja, tal como pasamos a explicar.

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 tiene como objetivo primordial evitar que se emitan sentencias distintas en asuntos estrechamente vinculados en lo substancial o dependientes de la misma causa. Así, **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 juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès 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 o precedente judicial que resulta oportuno traer a colación es la doctrina probable, definidas 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.**

Dicho lo anterior, debemos recordar 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.**

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.**

En virtud de lo antes expuesto, estimamos que si bien es cierto, los demandantes son distintos, es claro que, todos tienen en común la finalización de la relación laboral con la

Universidad de Panamá, antes de la entrada en vigencia de la nueva regulación en el estatuto universitario, existiendo así la exactitud fáctica del objeto del litigio y la pretensión a propósito de pago de la prima de antigüedad; por consiguiente, ante el número considerable de sentencias sobre elementos idénticos, que ya han sido objeto de pronunciamiento por parte del operador de justicia, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **PROBADA** la excepción atendiéndola como cuestión de previo y especial pronunciamiento, de conformidad con el artículo 694 del Código Judicial, el cual señala que "*Las excepciones en los procesos de conocimiento, se deciden en la sentencia, salvo los casos de cosa juzgada, extinción de la pretensión por caducidad de la instancia y transacción judicial*", lo que ha ocurrido en el presente proceso dentro del proceso en estudio.

Del Señor Magistrado Presidente,



Mónica I. Castillo Arjona  
Procuradora de la Administración, Suplente



María Lijia Urriola de Ardila  
Secretaría General, Encargada

Expediente 932-19