

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 348

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 30 de marzo de 2021.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

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.

Alegato de conclusión.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste la razón a la recurrente en cuanto a su pretensión que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0229-2019 de 27 de agosto de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**.

I. Antecedentes.

Tal y como indicamos en su momento, de la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye la Resolución DIGAJ-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).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 1515 de 23 de diciembre de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

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).

Atendiendo al estadio procesal en el que nos encontramos, esta Procuraduría aprovecha para reiterar, **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia del sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Universidad de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo.

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 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).

En ese mismo sentido, resulta importante señalar que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, **Marta Nededja Lee**, finalizó su relación laboral con la entidad demandada el 2 de enero de 2015; 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.**

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; momento para el cual, no se encontraba contemplado dentro los Estatutos, el derecho al reconocimiento de una prima de antigüedad.**

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, al 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, 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 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 constituyen la *ratio decidendi* y los efectos de la denominada cosa juzgada indirecta o refleja, la cual, más allá del concepto tradicional de *cosa juzgada* contenido en el artículo 1028 del Código Judicial, contempla efectos igualmente aplicables al caso que nos ocupa. Veamos.

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

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 Honorable Sala Tercera advierta lo que Prieto Castro describió como la santidad de la cosa juzgada (indirecta o refleja en los casos referidos), que en sus palabras es: *"La seguridad de la vida social, que exige tener como expresión del Derecho positivo lo que el fallo pronuncia"* (Le controle jjuridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excés de pouvoir, 1926, pág. 299.).

En virtud de lo antes expuesto y con fundamento en los precedentes judiciales recientes de la Sala Tercera, ésta ha coincidido de forma clara, precisa y contundente, en que la Universidad de Panamá cuenta con autonomía para, 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.**

III. Actividad Probatoria.

Con el objeto de acreditar las razones de hecho sobre las cuales descansa su demanda, la recurrente adujo durante la etapa correspondiente, entre otras pruebas, la copia autenticada de la Resolución DIGAJ-0229-2019 de 27 de agosto de 2019, a saber, el acto acusado de ilegal, y el acto que confirmó la decisión inicial, ambas emitidas por el Rector de la **Universidad de Panamá**, además del

expediente administrativo relativo al caso, aducido tanto por la parte actora como por la Procuraduría de la Administración.

En este sentido, para este Despacho es claro que el caudal probatorio admitido a favor de la demandante **no logra** demostrar que la **Universidad de Panamá**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustenten el proceso presentado por **Marta Nededja Lee**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con la **carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial; que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**, deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. **Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...**’ (La negrita corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es **la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**


Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).


En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponde al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo

Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399) ...”

En el marco de lo antes expuesto, recalcamos el deber que tiene la **accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por el Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Marta Nededja Lee**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DIGAJ-0229-2019 de 27 de agosto de 2019**, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Suplente


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General, Encargada

Expediente 932-19