

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 357

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 31 de marzo de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Ricardo Moisés Calvo Rivera, actuando en nombre y representación de **Josefina Pulice Nero de Correa**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0105-2019 de 16 de abril de 2019, emitida por el Recto de la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

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

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

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

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

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

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

**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.

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

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

a.1. El artículo 5 que señala que la presente ley es obligatoria para todas las dependencias del Estado (Cfr. foja 5 del expediente judicial); y

a.2. 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 6 del expediente judicial).

B. El artículo 201 (numeral 103) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que define el concepto de servidor público (Cfr. foja 5 del expediente judicial) y

C. El acuerdo 2 del Consejo General Universitario en su reunión de 3-18 celebrada el 12 de septiembre de 2018, por medio del cual se aprobó, por segunda vez, la introducción de la prima de antigüedad como artículo en el Estatuto Universitario; sin embargo, no citó, ni explicó el concepto de violación de la norma (Cfr. foja 6 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-0105-2019 de 16 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, mediante la cual se le negó a **Josefina Pulice Nero de Correa**, la solicitud del pago de la prima de antigüedad, y por lo

tanto, por haberse retirado de dicha casa de estudios superiores el 31 de marzo de 2018, no le es aplicable la normativa especial vigente que regula dicha materia (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

Conforme a su derecho a la defensa, el apoderado judicial de **Josefina Pulice Nero de Correa**, 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-0155-2019 de 13 de junio de 2019, la cual le fue notificada al abogado de la administrada el 18 de julio de ese año, quedando agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 17 de septiembre de 2019, la recurrente, **Josefina Pulice Nero de Correa**, 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 abogado de la actora, en el apartado de "**Lo que se demanda**", indicó lo que a continuación se transcribe:

"Solicito respetuosamente a la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de justicia (sic), que luego del trámite correspondiente preceptuado por ley, y con audiencia del señor Procurador de la Administración, **se formule la siguiente declaración:**

**PRIMERO:** Que la Universidad de Panamá, representada por el Doctor EDUARDO FLORES CASTRO, tiene la obligación legal de pagarle la PRIMA DE ANTIGÜEDAD a la profesora JOSEFINA PULICE NERO DE CORREA, toda vez que al ser exdocente universitaria, era un SERVIDOR PUBLICO que recibe emolumentos del Estado a través de la Universidad de Panamá y que están claramente definidos en la ley 9 de 20 de junio de 1994 y la ley #127 del 31 de diciembre de 2013, que reforma esta ley.

**SEGUNDO:** LA UNIVERSIDAD DE PANAMA tiene el deber de pagarle la prima de antigüedad a la exprofesora toda vez que fue aprobado en Consejo General universitario, específicamente en la reunión # 3-18 celebrada el día 12 de septiembre de 2018 y publicada en la Gaceta Oficial el 3 de octubre de 2018;

y la exprofesora termino (sic) su relación laboral con la Universidad de Panamá con la firma del finiquito de relación laboral el día 15 de octubre de 2018.” (Lo destacado es de la actora) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **Josefina Pulice Nero de Correa**, 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**, toda vez que el mismo se encuentra contemplado, tanto en el marco regulatorio aplicable a los servidores públicos, así como a los funcionarios de esa entidad (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

**Contrario a lo expuesto por el apoderado de Josefina Pulice Nero de Correa**, 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. El demandante aduce que el acto demandado viola el artículo 5, de la Ley 9, 1994.**

...  
 Como se observa, el artículo 5 transcrito trata sobre la aplicación supletoria de la Ley 9, de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, en instituciones públicas regidas por sus propias carreras o por leyes especiales.

...  
 Esta potestad normativa que tiene la Universidad de Panamá fue conferida por el constituyente y desarrollada por el legislador, que le permite a través de sus órganos de gobierno, según la materia de su competencia, legislar a través del Estatuto Universitario y reglamentos universitarios, para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

En ese sentido, la propia Universidad de Panamá crea su propio ordenamiento jurídico, dentro del cual

debe establecer los mecanismos de integración normativa, para suplir o llenar vacíos o lagunas legales.

...

**B.** El demandante expresa que el acto demandado viola de manera directa el propio Estatuto de la Universidad de Panamá y la Ley N°24, de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, cuando el Consejo General Universitario incorporó en el Estatuto Universitario el derecho a prima de antigüedad, que fue aprobado por el Consejo Académico N°13-18 de 18 de julio, de 2018 y por el Consejo Administrativo N° 11-18 de 18 de julio, de 2018 y la profesora **JOSEFINA PULICE NERO DE CORREA** firmó su finiquito de la relación laboral el 15 de octubre, de 2018, por lo que le asiste el derecho a su prima de antigüedad ya que terminó su relación laboral con la Universidad de Panamá con el finiquito de relación laboral.

...

Es decir, que dicho finiquito de relación laboral no constituye ningún acto administrativo contentivo de finalización de relación de trabajo, sino el acuerdo entre la Universidad de Panamá y el profesor sobre el monto a pagar por los derechos económicos derivados del acto de terminación de la relación laboral.

...

Por tanto, al 31 de marzo, de 2018, cuando la profesora **JOSEFINA PULICE NERO DE CORREA** finalizó o terminó la relación de trabajo con la Institución, la prima de antigüedad no constituía derecho de los profesores según el ordenamiento jurídico universitario y, por ende, de ninguna manera es un derecho exigible por la prenombrada."

..." (Cfr. fojas 85, 86 y 87-89 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta importante señalar que, en el aludido Informe de Conducta, quedó claramente establecido que, si bien el 15 de octubre de 2018, **Josefina Pulice Nero de Correa** firmó el finiquito de la relación laboral con la entidad demandada, es decir, después del 3 de octubre de ese año, siendo ésta última la fecha en que fue publicada en Gaceta Oficial Digital la inclusión de antigüedad como derecho de los profesores, lo cierto es que ese finiquito no constituye ningún acto administrativo contentivo de finalización de relación de trabajo, "*sino el acuerdo entre la Universidad de Panamá y el profesor sobre el monto a pagar por los derechos económicos derivados del acto de terminación de la relación laboral*", de lo que se infiere sin lugar a duda, que **la institución no**

había contemplado el pago de la prima de antigüedad de allí, que la accionante no podía ser acreedora de ese beneficio (Cfr. foja 88 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 autoreglamentar 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.

Bajo la premisa anterior, estimamos pertinente indicar que, el 31 de marzo de 2018, cuando la prenombrada **Josefina Pulice Nero de Correa** finalizó o terminó la relación laboral con la institución demandada, la prima de antigüedad no constituía derecho de los profesores según el ordenamiento jurídico universitario y, por lo tanto, no es exigible por la recurrente (Cfr. fojas 88-89 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-0105-2019 de 16 de abril de 2019 (Cfr. fojas 8-10 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 201 (numeral 103) de la Ley 38 de 2000; y el acuerdo 2 del Consejo General Universitario en su reunión de 3-18 celebrada el 12 de septiembre de 2018, no fueron vulnerados por la Resolución DIGAJ-0105-2019 de 16 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, 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.

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-0105-2019 de 16 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 autenticada del expediente de personal de la accionante que reposa en la entidad demandada.

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

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

Tomando en consideración el estadio procesal en el que nos encontramos, así como pronunciamientos previos de ese Tribunal en los que se indica que este tipo de valoraciones constituyen consideraciones de fondo, este Despacho estima

oportuno introducir con la contestación de la acción que se analiza, una excepción con fundamento en el artículo 87 de la Ley 135 de 1943, 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 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, tal como pasamos a explicar.**

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

“...  
Las pretensiones de la acción en estudio, consisten en que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.DIGAJ-0118-2019 de 14 de mayo de 2019, así como su acto confirmatorio y se ordene a la Universidad de Panamá a reconocer, calcular y hacer efectivo el pago de la Prima de Antigüedad a favor de la actora...”

## I. HECHOS QUE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

En los hechos presentados por el apoderado judicial del accionante, se señala que **ALBIS ARIEL GALLARDO VILLARREAL**, solicitó al Rector de la Universidad de Panamá, el pago de la Prima de Antigüedad, que corresponda, por haber terminado la relación laboral que mantenía con este Centro de Estudios Superiores, a partir del 21 de febrero de 2018, de conformidad con la Resolución 2018-0619 de 3 de mayo de 2018...

## V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Se desprende de las pretensiones de la parte accionante y de las normas invocadas por su apoderado judicial, que el problema jurídico planteado va encaminado a determinar los siguientes aspectos: 1) Si a la parte demandante le asiste el derecho a acceder al reconocimiento del pago de la Prima de Antigüedad en virtud de la relación laboral que mantenía con esa Casa de Estudios, y; 2) En caso que la asista tal derecho, determinar el momento de eficacia y exigibilidad desde el cual debe computarse el mismo.

### Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Público.

Por su parte, debemos manifestar que la Prima de Antigüedad para los servidores públicos del Estado panameño, es un derecho instituido recientemente en nuestra legislación, hecho que se originó con la entrada en vigencia de la Ley 29 de 2013, posteriormente modificada por la Ley 127 de 2013...

### Sobre la Autonomía de la Universidad de Panamá.

El carácter autónomo que posee la Universidad Oficial de la República encuentra sustento y desarrollo en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política...

El bloque normativo respectivo, en concordancia con la Jurisprudencia y la Doctrina invocada, pone de manifiesto que la Constitución Política le otorga a la Universidad de Panamá, en su condición de Universidad oficial, autonomía en su régimen, **lo que implica**, entre otras cosas, **la facultad de administrar el personal que allí labora en la forma que determina la Ley.**

A los fines legales, la autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne

de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan:... **c) Autonomía administrativa, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones...**

...  
Sin embargo, debe decirse que esta facultad o prerrogativa de autogobernanza no debe de ninguna forma suponer que exime a la Universidad de Panamá del cumplimiento de las disposiciones generales contenidas en la Constitución o la Ley...

**Sobre la normativa aplicable al caso en cuestión.**

Al respecto, no se puede obviar que al momento en que la parte demandada (sic) solicitó el pago de dicha prestación, ya la Autoridad, a través del Acuerdo N 3-18 de 12 de septiembre de 2018, había regulado lo referente al derecho a la Prima de Antigüedad en el Estatuto Universitario, excluyendo del reconocimiento de dicha prestación económica a los exfuncionarios administrativos y docentes de la Universidad de Panamá que se hubieran desvinculado de ella, previo a la promulgación de la disposición estatutaria.

...  
Así las cosas, se observa que los derechos del personal administrativo y docente estaban taxativamente contenidos en el ordenamiento jurídico universitario al momento en que la demandante presentó la solicitud de reconocimiento de Prima de Antigüedad, por lo que no existe algún vacío jurídico que haga necesario la aplicación de otras normas de carácter general, como lo es la Ley de Carrera Administrativa, ni de forma directa ni supletoria, al estar concebidos los derechos prestacionales ni las disposiciones universitarias sin que estas remitan a otro cuerpo legal para resolver algo relacionado con este tema.

Por lo tanto, no se observa la existencia de vacío legal alguno que requiriera ser suplido por otra norma complementaria, ya que el derecho 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).

Para realizar el planteamiento adecuado de la institución jurídica referida en las líneas que anteceden, es indispensable tener presente que la eficacia de la sentencia, según el procesalista Jaime Guasp, es clasificada en dos (2) grandes bloques, a saber, el Jurídico Material y el Jurídico Procesal; a su vez dentro de la eficacia jurídico material, se distingue: la Cosa Juzgada Directa y la Cosa Juzgada Indirecta o Refleja, esta última consistente, según advierte el autor, así: "*La sentencia operará aquí, no como acto, sino como hecho, como acaecimiento desligado de la propia voluntad del juzgador*" (GUASP DELGADO, J. Los límites temporales de la cosa juzgada, Madrid, 1998, página 510).

Así tenemos que, si bien es cierto, la cosa juzgada material directa tiene tres (3) elementos inherentes a su configuración, a saber, sujeto, objeto y causa; en el proceso bajo análisis y en los que ya han sido objeto de **pronunciamiento de fondo** por parte del Tribunal, este Despacho se refiere a la aplicación de la denominada **Cosa Juzgada Indirecta o Refleja**, la cual, más allá del concepto tradicional de *cosa juzgada* contenido en el artículo 1028 del Código Judicial, contempla efectos igualmente aplicables al caso que nos ocupa, la que, de paso debemos indicar tal y como lo dispone el artículo 690 de ese cuerpo normativo, no requiere ser identificada de manera directa a través de un nombre técnico, a fin que se conozca sobre el

hecho que se generó.

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

Lo anterior cobra especial relevancia, puesto que de acuerdo a la doctrina el fundamento de la autoridad de la cosa juzgada reside en el orden público y en la paz social; la seguridad de las relaciones sociales, jurídicas, económicas y políticas exige, en efecto, que las decisiones del Juez sean tenidas por exactas; por consiguiente, **luego de trece (13) sentencias de fondo con valoraciones y razonamientos jurídicos fácticos idénticos (*ratio decidendi*) y emitidas en procesos con identidad en la pretensión, el objeto e incluso sobre la parte demandada**, aunque sean distintos los demandantes; es necesario que la 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 **trece (13) sentencias bajo el mismo entendimiento de las normas aplicables; es decir, la Autonomía de la**

Universidad de Panamá para emitir el Acuerdo No.3-18 de 12 de septiembre de 2018, y la ausencia de una norma legal que justifique el pago de la prima de antigüedad a colaboradores cuya relación laboral había terminado antes de la emisión de dicho acto, lo que como ya hemos señalado, es la discusión que subyace en cada proceso respecto al pago o no de la prima de antigüedad.

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

Del Señor Magistrado Presidente,



Mónica I. Castillo Arjona  
Procuradora de la Administración, Suplente



María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General, Encargada

Expediente 753-19