



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintitrés (23) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Carlos Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **GILMA HERNÁNDEZ CAMARENA**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Corregida, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° DIGAJ-0025-2019 de 10 de abril de 2019, emitida por la Universidad Panamá, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones

Las pretensiones de la Acción en estudio, consisten en que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° DIGAJ-0025-2019 de 10 de abril 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, en virtud de la terminación de la relación laboral con la Primera Casa de Estudios Superiores, a partir del 29 de diciembre de 2016, tal cual

consta en la Resolución N° 2017-0100 de 3 de enero de 2017, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por renuncia.

I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA.

En los hechos presentados por el apoderado judicial de la accionante, se señala que **GILMA HERNÁNDEZ CAMARENA**, solicitó al Rector de la Universidad de Panamá, el pago de la Prima de Antigüedad, que le corresponde, por haber terminado la relación laboral que mantenía con este Centro de Estudios Superiores, a partir del 29 de diciembre de 2016, tal cual consta en la Resolución N° 2017-0100 de 3 de enero de 2017, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por renuncia.

Manifiesta que a través del acto impugnado, se le negó el pago que peticionó, bajo el argumento que no le asiste el Derecho a la Prima de Antigüedad, ya que mediante el Acuerdo de Reunión No. 3-18, celebrado el día 12 de septiembre de 2018, en su numeral 2, se aprobó que dicha prestación sería reconocida a partir de la entrada en vigencia de ese instrumento, es decir, desde el 3 de octubre de 2018, situación que lo excluye del ámbito de aplicación de la normativa, puesto que la finalización de la relación laboral que mantenía con la Universidad de Panamá se dio con anterioridad a la fecha de su entrada en vigencia.

Se opone a la motivación del acto atacado, que señala que la Universidad de Panamá tiene una potestad regulatoria, lo que permite crear y aplicar en la comunidad universitaria su propio ordenamiento jurídico, entendiendo que no existe laguna legal o vacío normativo que requiera la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa; toda vez que, a su criterio, no se puede desconocer un Derecho Adquirido por el servidor público mediante una Ley posterior, de conformidad con el artículo 3 del Código Civil, además que estima que no es un Derecho Especial o de Carrera sino que es un Derecho Adquirido de carácter general.

Mantiene que, de acuerdo a varios pronunciamientos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, debe otorgarse el Derecho a la Prima de Antigüedad, con fundamento en principios como el in dubio pro operario, la aplicación retroactiva de la Ley 23 de 2017, que es de Orden Público e Interés Social y mantiene el reconocimiento del pago de la Prima solicitada que, introducida mediante las leyes que derogó, las cuales estaban contenidas en la Ley 39 de 2013 y la Ley 127 de 2013.

En tal sentido, indica que presentó Recurso de Reconsideración en contra de la decisión primigenia, el cual fue resuelto a través de la Resolución N°DIGAJ-0128-2019 de 11 de junio de 2019, que decidió mantener en todas sus partes la resolución de primera instancia.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

De un estudio del Expediente se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación directa por omisión de las siguientes normas:

- **De la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General:**
 - El artículo 34 (principios que fundamentan la actuación pública).
- **De la Ley 23 de 2017, que reforma la Ley de Carrera Administrativa:**
 - El artículo 10 (establece el derecho a la Prima de Antigüedad al darse la terminación de la relación laboral con los servidores del Estado Panameño).
- **Del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa:**
 - El artículo 5 (instituye la aplicación supletoria de la ley de Carrera Administrativa en todas las instituciones públicas).

En lo medular los cargos de violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. Considera que se viola el Debido Proceso, al no pagarse la Prima de Antigüedad solicitada, ya que estima que constituye un Derecho Adquirido del servidor público, reconocido en nuestra legislación, por lo que su falta de pago, en base a una disposición posterior a su desvinculación del cargo, vulnera el Principio de Estricta Legalidad que rige las actuaciones administrativas;
2. Arguye que la Universidad de Panamá debió reconocer el pago de la Prima de Antigüedad, absteniéndose de aplicar una disposición estatutaria posterior a otras normas de carácter general que regulan la materia; y
3. Opina que el fundamento legal del acto debió ser la Ley 23 de 2017, que es una norma de Orden Público e Interés Social, que mantiene el reconocimiento del Derecho Adquirido del pago de la Prima de Antigüedad al poseer un efecto retroactivo, además, de una vigencia anterior y/o simultánea, a la incorporación y entrada en vigencia de este derecho en el Estatuto Universitario, por lo que se permite para estos negocios jurídicos, la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa, a fin de que pueda reconocerse el derecho pretendido.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De foja 56 a 76 del Expediente, figura el Informe Explicativo de Conducta, rendido por el Rector de la Universidad de Panamá, por medio de la Nota N° 145-2020 de 17 de enero de 2020, en el que señala que la decisión de no reconocer el pago de la Prima de Antigüedad a **GILMA HERNÁNDEZ CAMARENA**, se ampara en una disposición estatutaria, que surge de la autonomía de autorregulación de la entidad, y que entró en vigencia a partir del

3 de octubre de 2018, momento en que la funcionaria ya no era parte de la Casa de Estudios en referencia.

Sostiene, que la autorregulación es una facultad de la Universidad de Panamá emanada de su autonomía de rango constitucional, prevista en el artículo 103 de la Carta Magna y, desarrollada en los artículos 1, 3 y 48 de su Ley Orgánica N° 24 de 14 de julio de 2005 y del artículo 5 del Estatuto Universitario; situación que es reconocida también por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sentencia de 11 de junio de 2018.

Manifiesta que la Universidad de Panamá, mantiene una regulación normativa taxativa de los derechos del personal académico y administrativo, contenidos en los artículos 39 y 53 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, por lo que deben ser contemplados en dicho cuerpo jurídico, incluyendo entre estos, la Prima de Antigüedad para los servidores públicos universitarios y del cuerpo docente, incorporada en el Estatuto Universitario a partir de su publicación en la Gaceta Oficial 28625 de 3 de octubre de 2018.

Considera que las leyes que en primera instancia regularon el pago de la Prima Antigüedad, previo a la inclusión de dicho derecho en el Estatuto Universitario, no alcanzan a los funcionarios de la Universidad de Panamá, toda vez que, en base a las facultades constitucionales de autorregulación, es la Entidad mediante su propio ordenamiento jurídico, quien determina los derechos de su personal académico y docente.

Estima que en base a lo anterior, el acto impugnado se dictó en cumplimiento del Principio de Estricta Legalidad, puesto que la norma inmediata y especial indica el inicio de la vigencia del reconocimiento del Derecho a la Prima de Antigüedad de los servidores públicos de la Universidad de Panamá, la cual fue aplicada al caso bajo examen, por lo que reitera que la decisión de la Institución se produce en virtud del cumplimiento de una norma vigente, razón por la cual, la demandante no logra desvirtuar la legalidad de dicho acto.

Sostiene que la Entidad Universitaria, de acuerdo al mandato constitucional y legal, se encuentra investida de autonomía, por lo cual sólo debe circunscribirse a su Ley Orgánica, sus Reglamentos y Acuerdos debidamente aprobados, para fundamentar la decisión, por lo tanto, no podía aplicarse simultánea o supletoriamente norma ajena a la Universidad de Panamá. Además, que el ordenamiento jurídico tampoco la remite a que se aplique una Ley supletoria en caso de vacíos legales.

Por tanto, considera que como quiera que al momento de finalización de la relación laboral entre el demandante y la Universidad de Panamá la Prima de Antigüedad no constituía un derecho de los profesores según el ordenamiento jurídico universitario, no existe obligación por parte de la Casa de Estudios de cancelar el pago exigido.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Procuradora de la Administración, Encargada, mediante su Vista Fiscal No. 337 de 30 de marzo de 2021, visible de fojas 121 a 137 del Expediente Judicial, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por la parte actora, pues, en su opinión, no le asiste el derecho invocado.

Señala que, en atención de la autonomía universitaria que mantiene la Universidad de Panamá, conferida por la Constitución Política, en su artículo 103, y desarrollada en la Ley 24 de 14 de julio de 2005, dicha Entidad puede autorreglamentar sus actuaciones, así como los deberes y derechos que incluye el reconocimiento de la Prima de Antigüedad, lo que ocurrió con la aprobación por parte del Consejo General Universitario del Acuerdo de Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, publicado en Gaceta Oficial 28625 de 3 de octubre de 2018.

Manifiesta que al momento en que la parte demandante interpuso su solicitud de pago de Prima de Antigüedad, no existía un vacío legal que permitiera la aplicación supletoria de una norma general, ante la falta de regulación por una disposición especial, en consecuencia la Universidad de Panamá no podría aplicar los presupuestos jurídicos de una Ley general, en detrimento de su normativa, ya que esta última no contempla el Pago de la Prima de Antigüedad a los servidores públicos que culminaron la relación laboral antes de la entrada en rigor de dicha norma publicada en la Gaceta Oficial 28625 de 3 de octubre de 2018.

Expresa que, como quiera que la Universidad, en atención a la autonomía universitaria y a la facultad constitucional de reglamentarse, ha asumido la competencia de reconocer conforme a su normativa vigente el derecho al pago de la Prima de Antigüedad, en atención al texto aprobado por el Consejo General Universitario mediante la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, no resulta viable la aplicación de una norma supletoria de carácter general ante la existencia de una norma especial.

La Agente del Ministerio Público, Encargada, sigue indicando que, la Universidad de Panamá, reconoce taxativamente, los derechos del personal administrativo y profesores mediante su Estatuto Universitario y los Reglamentos, por lo que estos forman parte de la obediencia de la Institución demandada respecto al Principio de Estricta Legalidad, sobre el cual se sustenta la emisión del acto impugnado, razón por la cual los cargos de infracción de la accionante no resultan viables.

Sostiene que lo anterior es así, ya que al momento de la petición de la parte demandante del pago de la Prima de Antigüedad, la norma aplicable era la aprobada en el Consejo General Universitario, la cual no establece dicho pago, por lo que no podía hacerse exigible.

Finalmente, tenemos que la Procuradora de la Administración, Encargada, invocó la Excepción de Cosa Juzgada, en virtud que, según afirma, la Sala Tercera de la Corte Suprema ha proferido trece (13) sentencias de fondo, emitidas en procesos con identidad en la pretensión, el objeto y que incluyen a la misma parte demandada.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

En este sentido, requerimos precisar que la señora **GILMA HERNÁNDEZ CAMARENA** que siente su derecho afectado por la Resolución N° DIGAJ-0025-2019 de 10 de abril de 2019, estando legitimada activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, interpone Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Corregida, ante esta Sala (Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial), con la finalidad que se declare nula la Resolución emitida por la Universidad de Panamá, Institución que ejerce la legitimación pasiva.

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 le asista tal derecho, determinar el momento de eficacia y exigibilidad desde el cual debe computarse el mismo.

Sin embargo, antes de entrar a determinar la procedencia o viabilidad de la Demanda en cuestión corresponde en primer lugar, analizar la Excepción de Cosa Juzgada incoada por la Procuraduría de la Administración.

Sobre la Excepción de Cosa Juzgada.

Observa el Tribunal que la Procuraduría de la Administración invocó la Excepción de Cosa Juzgada Indirecta en la presente causa, medularmente en virtud que, según afirma, esta Sala Tercera ha proferido trece (13) Sentencias recientes en las que ha reconocido la autonomía de la Universidad de Panamá para emitir el Acuerdo No.3-18 de 12 de 2018, y sobre 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 el presente caso.

Como primer punto, resulta pertinente indicar que conceptualmente, la Cosa Juzgada puede ser concebida como la cualidad inimpugnable e inmutable asignada por la Ley a la decisión contenida en una sentencia "*en firme y ejecutoriada*" dictada en un Proceso Contencioso con relación a todo Proceso posterior entre las mismas partes, que verse sobre el mismo objeto y se funde sobre la misma causa.

La doctrina especializada, de entre los cuales vale la pena destacar a los reconocidos autores Enrico Tullio Liebman y Lino Palacio¹, han indicado que la Cosa Juzgada no es un efecto de la Sentencia sino que es, en rigor, una cualidad que la Ley le agrega a ella a fin de acrecentar su estabilidad jurídica, y es que, según sostienen, esto ocurre en virtud que cuando a una Sentencia se le ha conferido el valor de Cosa Juzgada, ya no le es dable al juzgador revisar lo decidido, ni pronunciarse sobre su contenido, sea a favor o en contra de ésta, en un proceso posterior.

Así pues, arguyen que en presencia de tal Sentencia, el Juez del proceso ulterior, por regla general, deberá abstenerse de fallar sobre el fondo, siempre

¹ En sus obras "*Efficacia ed autorità della sentenza*" (traducida por la Editorial Giuffré Milano) y "*Derecho Procesal Civil*, respectivamente.