75

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, trece (13) de agosto de dos mil veintiséis (2026).

V I S T O S:

El Licenciado Franklin Enrique Ortega E., actuando en nombre y representación de **ELIS GONZÁLEZ** ha promovido Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare parcialmente nula, por ilegal, la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, emitida por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá.

Mediante Providencia de 4 de diciembre de 2024, se admitió la presente demanda, ordenándose el traslado al Presidente del Consejo Académico de la Universidad de Panamá para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, así como a la Procuraduría de la Administración para que emitiera su concepto en defensa de la Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946 (Foja 22 del expediente).

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

Quien acciona en esta instancia pretende la declaratoria de nulidad parcial, por ilegal, de la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, emitida por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, en especial el punto segundo que resuelve: *"Que, en caso de que un título del Instituto de Estudios e*

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

76

Investigación Jurídica de Nicaragua se encuentre en proceso de trámite (evaluación, reconsideración o apelación) en la Secretaría General, ésta lo devuelva al peticionario. En estos casos, la Universidad de Panamá, deberá tomar las medidas correspondientes para reembolsar el dinero al interesado".

Dentro de los hechos constitutivos de la presente acción, la parte actora alega que aun cuando el acto demandado contempla en el punto 19 del apartado de "considerando" que los títulos emitidos por el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (en adelante INEJ) presentados a evaluar no cumplen con el tiempo de duración de dos (2) años y no cuentan con una forma de egreso (trabajo de graduación), como estándares requeridos por la Universidad de Panamá para que los títulos sean reconocidos en los niveles correspondientes, para el desarrollo de la carrera académica; ello no concuerda con la realidad.

Que el acto administrativo impugnado vulnera principios importantes como el de irretroactividad de la norma, del debido proceso, el principio de legalidad (cuando la potestad reglamentaria rebasa los límites de la norma superior), principio de no discriminación, principio *pro homine* y el principio de la motivación de los actos administrativos.

Que el segundo apartado del "Resuelve" de la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, es redactado de forma general sin especificar si el título es de una Especialidad o de Maestría, lo que afecta gravemente a todos los profesionales que presentaron sus documentos para evaluar u homologar un título del INEJ, ya que no se va a culminar el procedimiento y más cuando el propio acto administrativo se centra en analizar la comparación entre el título de maestría emitido por el INEJ versus el título de maestría emitido por la Universidad de Panamá en cuantos a sus requisitos de egreso, sin considerar que todo trámite que inicie a la luz de una norma específica debe culminarse con la misma norma.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

77

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN LESIONADAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO.

A criterio de la parte demandante, la emisión de la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, vulnera los siguientes preceptos legales:

1. **Código Civil de Panamá**

> "Artículo 3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos".

En opinión del accionante, esta norma ha sido lesionada en forma directa, por omisión, al desconocer el principio de irretroactividad de la Ley, ya que los títulos emitidos por el INEJ que se encontraban en trámite para ser evaluados y homologados, debieron continuar su recorrido normal hasta el final, y no conforme lo dispone la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, la cual tiene efectos hacia el futuro y no puede ser aplicada de manera retroactiva, al no ser una norma de orden público e interés social.

2. **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el Procedimiento Administrativo General, entre otras cosas.

> "**Artículo 34**. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.
> ...".
>
> "**Artículo 35.** En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.
> ...".
>
> "**Artículo 201**. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:
> 1. Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.
> Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

78

propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

(...)

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.

.../".

El accionante alega la infracción del artículo 34 en forma directa, por omisión, ya que la Universidad de Panamá al emitir la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024 viola el principio de estricta legalidad en cuanto a que desconoce el marco jurídico que regula el trámite de evaluaciones como las homologaciones y que no hacen mención de dicho acto administrativo.

Con relación al artículo 35, aduce que su violación se da en forma directa, por comisión, ya que una norma de inferior jerarquía como lo es la Resolución 33-24 citada, rebasa el límite de lo que establece una norma superior como lo son el Estatuto Universitario, el Reglamento de Estudios de Postgrado, el Reglamento para la Evaluación de Títulos y Otros Estudios, y el Reglamento Interno del Consejo de Investigación que regula de manera especial el trámite de evaluación como la homologación de títulos, dado que estas no señalan prohibición a una universidad en específico como lo es el INEJ para no reconocer sus títulos, los cuales son similares a los conferidos por otras universidades del mundo que ofrecen planes académicos parecidos en programas académicos de especializaciones y maestrías.

Sostiene que, el numeral 1 del artículo 201, fue lesionado en forma directa, por indebida aplicación, ya que el acto impugnado aplica el Reglamento de

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

79

Evaluación de Títulos para sostener su decisión de no tramitar su homologación, cuando dicho trámite se ampara en otra normativa jurídica; que la evaluación y la homologación mantienen un trámite diferente una de la otra, que en la parte motiva del acto demandado no se establece.

Así también estima la infracción del numeral 31 del mismo artículo, en forma directa, por omisión, pues estima que el acto demandado desconoce que hay normas que regulan especialmente el trámite de homologación y que no fueron citadas en su parte motiva; que dicho acto atenta contra la irretroactividad de la norma pues se aplicó a trámites de homologación como de evaluación de títulos hacia el pasado (con efectos retroactivos).

3. **Decreto Ley 6 de 10 de febrero de 1998** "*Por el cual se aprueba el Contrato entre el Estado y la Fundación del Saber para el Establecimiento y Desarrollo de la Ciudad del Saber*".

> "**OCTAVA.** El Estado, una vez que la Ciudad del Saber apruebe los planes y programas de los centros de investigación, transferencia de conocimiento para su uso en actividades productivas y de educación superior, reconocerá los títulos que se expidan por los egresados de ellos."

A consideración del actor, esta normativa ha sido lesionada en forma directa, por omisión, ya que la resolución demandada desconoce que el INEJ se encuentra bajo su amparo, ya que es miembro del régimen educativo de la Fundación del Saber, en virtud del Convenio de Afiliación firmado entre ambas partes, el 1 de marzo de 2024; que el INEJ ha sido reconocida como una universidad seria, responsable y con buena reputación, habiendo firmado convenios con diversas instituciones panameñas como el Órgano Judicial, la Universidad Autónoma de Chiriquí, la Fiscalía de Cuentas, Ministerio Público, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, entre otras.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

90

4. **Ley 24 de 14 de julio de 2005**, Estatuto de la Universidad de Panamá (aprobado en el Consejo General Universitario N°22-08 de 29 de octubre de 2008)

> "Artículo 36. Son funciones del Consejo de Investigación:
> ...
> r) Formular las estrategias institucionales para garantizar la calidad de la gestión de las homologaciones y convalidaciones de los títulos y estudios de postgrado, así como de la acreditación de los laboratorios de producción y los servicios especializados;
> ...
> v) Aprobar las homologaciones de títulos y las convalidaciones y equivalencias de estudios de postgrado;
> .../".
>
> "Artículo 95. La Vicerrectoría de Investigación y Postgrado es la encargada de dirigir y coordinar la planificación, ejecución, evaluación y promoción de las políticas y programas de los sistemas de investigación, postgrado, producción y servicios especializados, propios de su competencia. La Vicerrectoría tendrá las siguientes funciones, además de las señaladas en la Ley, el presente Estatuto y los reglamentos:
> ...
> h) Realizar las homologaciones, equivalencias y convalidaciones de estudios y títulos de postgrado sometidos a la consideración de la Universidad de Panamá;
> .../".
>
> "Artículo 323. Compete a la Universidad de Panamá evaluar, homologar, convalidar, revalidar o establecer equivalencia según sea el caso, los títulos y créditos expedidos o no por esta Institución y conforme a lo que dispone la Constitución Política, las leyes nacionales, el presente Estatuto y los reglamentos correspondientes."
>
> "Artículo 325. Los procesos de reconocimiento de títulos y estudios serán administrados por la Secretaría General de la Universidad de Panamá, según los reglamentos correspondientes y tomando en cuenta lo siguiente:
> ...
>
> b) La homologación es el proceso mediante el cual la Universidad de Panamá declara que el nivel de los estudios y el título de postgrado que ofrecen las universidades o instituciones de educación superior extranjeras es equiparable a un determinado nivel de estudios, título o diploma de postgrado que ella misma ofrece o podría ofrecer, para efectos académicos y profesionales;
> .../".

Para la parte actora, el artículo 36 fue lesionado en forma directa, por omisión, ya que el acto demandado no tomó en cuenta su contenido, en cuanto a que el Consejo de Investigación es quien debió pronunciarse sobre el trámite de homologación de los títulos emitidos por el INEJ, y no el Consejo Académico.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

81

En cuanto al artículo 95, literal h, aduce una infracción directa, por omisión, porque estima que con la emisión de la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, se le quita competencia a la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, como al Consejo de Investigación para que analicen de forma autónoma e independiente las homologaciones de títulos, como lo dispone el Estatuto Universitario, y sobre todo porque el Consejo Académico no tiene dentro sus funciones o facultades emitir este tipo de resoluciones que afecten la toma de decisiones de otros órganos de gobierno universitario, incluidas las Comisiones que gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones, siendo esta actuación percibida como una intromisión en las funciones que le encomienda el Estatuto Universitario a otros Consejos o Comisiones.

Con respecto al artículo 323, indica que su violación fue directa, por omisión, porque al emitirse la resolución demandada solo fueron consideradas las normas que regulan el trámite de la evaluación de títulos y no normativas sobre el trámite de homologación de títulos ni de evaluación de las especializaciones. Y, con relación al artículo 325, alega una infracción en forma directa, por comisión, pues la entidad demandada no consideró que el trámite de homologación es distinto al trámite de evaluación de un título; que en el acto administrativo demandado no se exponen las razones por las cuales no se debe homologar un título cuyo trámite ya había iniciado.

5. **Reglamento de Estudios de Postgrado**, aprobado por el Consejo Académico en Reunión N°21-06 celebrada el 7 de marzo de 2006 y por el Consejo General Universitario en Reunión N°1-07 celebrada el 18 de enero de 2007.

> "**Artículo 11.** Para egresar del Programa, el aspirante al grado académico de Maestría, debe cumplir con los requisitos siguientes:
> a) Completar el Plan de Estudio
> b) Aprobar el examen de grado o la defensa de la tesis para las Maestría profesional o la académica, respectivamente.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

82

c) Cumplir con los requisitos académicos y administrativos, en un término que no exceda los cuatro años de permanencia en el Programa.

Parágrafo. El estudiante que no cumpla la disposición anterior, deberá aprobar un mínimo de nueve (9) créditos de Maestría en el área de especialización, previa recomendación de la Comisión Académica del Programa y autorización de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado. Una vez aprobados estos créditos, el estudiante tendrá un año adicional para cumplir con los requerimientos pendientes.

La Comisión Académica del Programa, por medio de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, someterá al Consejo de Investigación, la consideración de los casos excepcionales que requieran una prórroga adicional a la establecida en el parágrafo anterior."

A criterio del accionante, esta norma ha sido infringida en forma directa, por comisión, porque en dicho reglamento no se indica que los programas de maestrías tienen que tener una duración de dos (2) años; que es de conocimiento público que hay universidades panameñas y extranjeras que ofrecen maestrías con una duración de menos de dos (2) años y en la modalidad virtual, cuyos títulos han sido reconocidos por la Universidad de Panamá, tanto en el trámite de homologación como de evaluación de títulos.

6. **Reglamento de Evaluación de Títulos y Otros Estudios**, aprobado en Consejo General Universitario N°4-14 de 4 de diciembre de 2014.

"**Artículo 41. MÍNIMO DE CRÉDITOS Y DURACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MAESTRÍA.**

La maestría debe cumplir con un programa académico con un mínimo de treinta y seis (36) créditos y una duración no menor de doce (12) meses académicos.

Parágrafo: Los títulos de maestría con treinta (30) créditos, expedidos antes del 18 de enero de 2007 fecha, en que entró en vigencia el nuevo Reglamento General de Estudios de Postgrado, serán reconocidos como tales."

De acuerdo al actor, esta disposición ha sido vulnerada en forma directa, por omisión, pues contrario a lo indicado en el acto demandado, los programas de maestrías deben tener una duración no menor de doce (12) meses, por lo que los títulos a evaluar como para homologar presentados antes del 2 de mayo de 2024, que tengan duración superior a 12 meses, deben seguir el trámite normal, es decir, que la Universidad de Panamá debe evaluarlos y homologarlos.

7. **Reglamento Interno del Consejo de Investigación**, aprobado en la Reunión N°3-09 celebrada el 11 de diciembre de 2009.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

83

"**ARTÍCULO 37. COMISIONES PERMANENTES**

El Consejo de Investigación, contará entre otras, con las siguientes comisiones permanentes:

a. Comisión de Investigación

b. Comisión de Postgrado

c. Comisión de Producción y Servicios Especializados

d. Comisión de Homologación, Convalidación y Equivalencias e. Comisión de Cooperación Nacional e Internacional.

Según sea el caso, cada comisión reglamentará su funcionamiento y armonizará su labor con la Vicerrectoría o Dirección que, dentro de la estructura de la Universidad, tenga a su cargo la atención y coordinación de los temas de su competencia.

Las comisiones por conducto de sus presidentes presentarán, regularmente, al Consejo, informes de sus actividades."

"**ARTÍCULO 41. PERSONAL DE APOYO A LAS COMISIONES PERMANENTES**

Las comisiones permanentes contarán con un personal de apoyo, que participarán en sus sesiones, con derecho a voz. En la Comisión de Investigación, participarán al menos un representante de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, uno de la Vicerrectoría de Extensión y uno de la Vicerrectoría Académica.

En la Comisión de Estudios de Postgrado, participará al menos un representante de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado y un representante de la Vicerrectoría Académica.

En la Comisión de Producción y Servicios Especializados, participará al menos un representante de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, un representante de la Vicerrectoría de Extensión y un representante de la Dirección General de Asesoría Jurídica.

En la Comisión de Homologación, Convalidación y Equivalencias, participará al menos un representante de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado y un representante de la Dirección General de Asesoría Jurídica. De considerarlo necesario, la Comisión podrá invitar a especialistas de las áreas correspondientes a los títulos y estudios, cuya homologación, convalidación o equivalencia será discutida en esa ocasión.

En la Comisión de Cooperación Nacional e Internacional, participará al menos un representante de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, un representante de la Vicerrectoría de Extensión y un representante de la Dirección de Cooperación Internacional y Asistencia Técnica (DICIAT)."

El accionante aduce la infracción de estos artículos en forma directa, por omisión, porque considera que la autoridad demandada desconoció la existencia de la Comisión de Homologación, Convalidación y Equivalencia, restándole autonomía a la hora de la toma de decisiones propias en cuanto a la aprobación o no de las homologaciones de títulos, como las presentadas por los egresados del INEJ. Que ningún reglamento de la Universidad de Panamá, exige que todo título expedido por cualquier universidad extranjera debe tener

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

84

idéntica comparación en cuanto a los requisitos de los programas de postgrados de la Universidad de Panamá.

Sostiene que, la resolución demandada reconoce como un perfeccionamiento académico los títulos emitidos por el INEJ, desmeritando el peso o jerarquía académica que debe tener una maestría o especialidad con relación a otras universidades, afectando la cantidad de puntos que se deben conferir a docentes en ejercicio u otros profesionales que aspiren a ingresar a la carrera académica de la Universidad de Panamá; que después del 2 de mayo de 2024, todo título del INEJ sometido a evaluación y homologación debió ser rechazado, y no dejar el trámite sin efecto, máxime cuando fueron presentados antes de dicha fecha.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Mediante la Nota N°R-D-2509-2024 de 12 de diciembre de 2024, el Rector de la Universidad de Panamá, rindió su informe explicativo de conducta, visible de foja 24 a 38 del expediente, en el cual manifestó que el 25 de octubre, el Consejo Académico en su Reunión N°12-23, con relación a la evaluación de los títulos emitidos por el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ) de Nicaragua, que realiza la Comisión de Evaluación de Títulos del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, aprobó que la Comisión de Asuntos Académicos, en conjunto con la Dirección General de Asesoría Jurídica, analizaran el tema y presentaran una recomendación sobre el asunto.

Sostiene que, para el 2 de mayo de 2024, el Consejo Académico en Reunión N°6-24, aprobó la Resolución N°33-24 SGP, objeto de impugnación, y pasa a realizar un examen de las normas jurídicas que sirvieron de base en dicha decisión administrativa contenidas en la Ley 24 de 14 de julio de 2005 "Orgánica de la Universidad de Panamá", el Decreto Ejecutivo 539 de 30 de agosto de 2018

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

85

que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria en Panamá, el Reglamento de Evaluación de Títulos y Otros Estudios, el Reglamento de Estudios de Postgrado, y demás normas complementarias.

Finaliza señalando que, la Universidad de Panamá actuó de conformidad al régimen constitucional, legal y estatutario que regula la administración de sus estudios, por lo que solicita al Tribunal no acceder a las pretensiones del demandante.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La representante del Ministerio Público, a través de la Vista N°100 de 23 de enero de 2025, solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que declaren que no es ilegal la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2023, en lo que respecta al punto segundo, aprobada por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, en función de los cargos relacionados con las normas legales y reglamentarias que se citan como infringidas (Fojas 39 a 53 del expediente).

Luego de examinar el acto demandado y las normas jurídicas bajo las cuales se sustentó su emisión, concluye que mediante el mismo se reglamentaron asuntos que son competencia del Consejo Académico de la Universidad, como máximo órgano de gobierno en asuntos académicos, como es lo relativo a adoptar decisiones respecto al reconocimiento o no (evaluación, homologación, convalidación y reválida) de los títulos o créditos expedidos por universidades o instituciones de educación superior extranjera, por ser esta una atribución que viene dada expresamente a través de la Ley y sus reglamentos. Por ello, considera que no existe contradicción alguna entre el acto administrativo y las disposiciones invocadas como infringidas, de manera que su

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

86

emisión se llevó a cabo con apego al principio de estricta legalidad, siendo desestimables los cargos de infracción alegados por la parte actora.

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA

Concluidas las etapas procesales establecidas por la Ley, esta Colegiatura pasa a dirimir la controversia en estudio, no sin antes hacer algunas consideraciones previas.

Importa destacar que, por mandato del artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el texto del artículo 42b de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, conforme fue reformado por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones contencioso administrativas de nulidad, como la ensayada.

La demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad parcial, por ilegal, de la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, emitida por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, especialmente el punto segundo del resuelve que dice: "*SEGUNDO: Que, en caso de que un título del Instituto de Estudios e Investigación Jurídica de Nicaragua se encuentre en proceso de trámite (evaluación, reconsideración o apelación) en la Secretaría General, ésta lo devuelva al peticionario. En estos casos, la Universidad de Panamá, deberá tomar las medidas correspondientes para reembolsar el dinero al interesado…*".

Con relación a lo peticionado, el accionante alega que el acto demandado infringe los artículos 3 del Código Civil; los artículos 34, 35, y 201 de Ley 38 de 31 de julio de 2000; el Decreto Ejecutivo N°6 de 10 de febrero de 1998; los artículos 36, 95, 323 y 325 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005 (Orgánica de la Universidad de Panamá); el artículo 11 del Reglamento de Estudios de Postgrado; el artículo 41 del Reglamento de Evaluación de Títulos y Otros Estudios; y, los artículos 37 y 41 del Reglamento Interno del Consejo de Investigación.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

87

Ahora bien, al adentrarnos en el estudio de las constancias procesales se advierte que, con anterioridad este Tribunal emitió un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, emitida por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, dentro de la acción de nulidad promovida por la Licenciada Milagros Escudero Llorente, que conduce a verificar si en el presente caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada.

De la Cosa Juzgada

Como cuestión previa, corresponde destacar que la cosa juzgada es una de las instituciones más importantes del Derecho Procesal mediante la cual *"se garantiza la estabilidad jurídica de las personas, así como el orden social del Estado, al impedir la repetición de litigios entre las mismas partes respecto a los mismos hechos y con la misma pretensión. La cosa juzgada es un efecto casi exclusivo de la sentencia".*[1]

Dicho en otras palabras, la cosa juzgada evita que existan pronunciamientos judiciales contradictorios sobre una misma controversia, asegurando la estabilidad, inmutabilidad y obligatoriedad de las decisiones judiciales, materializando los principios de seguridad jurídica y economía procesal, que la convierten en una institución procesal de orden público, haciendo procedente su declaratoria de oficio por parte del operador de justicia.

Para su estructuración, en atención a lo dispuesto en el artículo 57C de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, en cuanto sea compatible con la naturaleza y actuaciones que corresponden a la jurisdicción contenciosa, corresponde examinar lo que en relación a esta figura señala el artículo 1028 del Código Judicial:

> "Artículo 1028. La sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso cuando entre la nueva demanda y la anteriormente fallada hubiere:
> 1. Identidad jurídica de las partes;
> 2. Identidad de la cosa y objeto;
> 3. Identidad de la causa o razón de pedir.

[1] FÁBREGA, Jorge, "Estudios Procesales"; Tomo II, Editora Jurídica Panameña, 1990, pág. 788.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

89

> Se entiende que hay identidad de personas siempre que los litigantes del segundo pleito sean los causahabientes de los que contendieron en el pleito anterior, o estén unidos a ellos por vínculos de solidaridad o por lo que establece la indivisibilidad de las prestaciones, entre los que tienen derecho a exigirlas u obligación de satisfacerlas."

De la norma citada se identifican tres elementos distintivos de la cosa juzgada, a saber: **identidad de objeto**, el cual hace referencia a la coincidencia en el acto, hecho o relación jurídica objeto del litigio; la **identidad de *causa petendi***, entendida como las razones jurídicas o normas invocadas como fundamento de la demanda y el concepto de la violación; y, la **identidad de partes**, la cual resulta aplicable en los *procesos de carácter subjetivo*, pues sus efectos se limitan a quienes intervienen en el litigio, conforme al principio de relatividad de las sentencias, mas en los *procesos de control objetivo de legalidad*, como es el caso de la acción contencioso administrativa de nulidad que nos ocupa, debido a que sus decisiones tienen efectos *erga omnes*, no resulta aplicable este elemento, siendo esta una excepción al principio señalado[2].

Ahora bien, cuando se declara la nulidad de un acto administrativo, la sentencia tiene efectos *erga omnes* y adquiere el carácter de cosa juzgada absoluta, siendo el acto administrativo expulsado del ordenamiento jurídico, eliminando la posibilidad de un nuevo juicio sobre su validez. Sin embargo, cuando la sentencia niega la nulidad de un acto administrativo o declara su legalidad, los efectos de la cosa juzgada son relativos, en la medida en que se circunscriben exclusivamente a la *causa petendi* que fue objeto de estudio, de manera que si bien el acto mantiene intacta su presunción de legalidad y no puede ser nuevamente demandado con base en los mismos cargos y fundamentos ya resueltos, sí resulta ser susceptible de un nuevo control judicial

[2] [2] FÁBREGA, Jorge, "Estudios Procesales"; Tomo II, Editora Jurídica Panameña, 1990, pág. 789.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

89

cuando se invoquen causales o vicios distintos a los examinados en la primera decisión.

En función de la idea anterior, conviene aclarar que para que en un caso determinado se configuren los elementos valorativos del instituto procesal de la "cosa juzgada" no es indispensable que todos los hechos de las demandas materia de estudio sean exactamente los mismos, ni que el fundamento jurídico sea idéntico. Lo importante es que el núcleo de la *causa petendi,* del objeto y de las pretensiones de ambos procesos evidencien tal identidad esencial que permita al Juzgador inferir que la segunda acción tiende a replantear la misma cuestión litigiosa, y por ende a revivir un proceso legal que definitivamente fue evaluado y decidido en el fondo.

Consideraciones finales

Tal como fue indicado en líneas anteriores, la Sala mediante la Sentencia de veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026), **declaró la legalidad de la Resolución N°33-24** demandada y, en ese sentido, resolvió medularmente lo siguiente:

1. Que el Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ) es una institución cuya creación, autorización y regulación está supeditada a la normativa de la República de Nicaragua y a las autoridades educativas de dicho país, quienes han reconocido que es "*una Institución de Educación Superior que imparte sus programas de estudios de postgrado por medio del sistema de educación a distancia bajo la modalidad virtual (sincrónica y asincrónica) …*";
2. Que en virtud de los artículos 3 y 4 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015 "*Que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá",* dicha ley y su decreto reglamentario (Decreto ejecutivo N°539 de 30 de agosto de 2018) solo resultan aplicables a "*instituciones de educación superior universitaria"* creadas por ley o autorizadas mediante decreto, es decir, Universidades reconocidas en la República de Panamá.

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

90

3. Que la Resolución N°20 de 29 de junio de 2023 *"Por la cual se aprueba el proceso de acreditación de carreras y programas de las Universidades de Panamá"*, mediante la cual se aprueba el proceso de acreditación de Carreras y Programas de las Universidades de Panamá, solo resulta aplicable a aquellos organismos tanto nacionales como internacionales que tengan carácter de una *"institución de educación superior universitaria",* es decir, que se trate de una Universidad que funcione en la República de Panamá autorizada por el Estado.
4. Que el INEJ si bien es una Institución de Educación Superior reconocida por leyes de la República de Nicaragua y por entidades educativas y académica de dicho país, no tiene el reconocimiento o acreditación por autoridad competente en nuestro país como una *"institución de educación superior universitaria"*, por tanto, no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 52 de 2015, ni su norma reglamentaria.
5. Que, por orden constitucional, la Universidad de Panamá posee un régimen de autonomía que le confiere facultades para organizar sus estudios en cualquiera de sus modalidades, garantizando su gestión académica, la autorreglamentación y su derecho de autogobernarse.
6. Que la Universidad de Panamá, en atención al artículo 47 del Estatuto Universitario, sí puede evaluar, homologar, convalidar y revalidar los títulos de instituciones de educación superior extranjeras, como los del INEJ, de acuerdo a la Ley, el Estatuto y sus Reglamentos; siendo esta la norma aplicable con relación al reconocimiento de los títulos del INEJ que le son presentados.
7. Que producto de las evaluaciones realizadas a los títulos expedidos por el INEJ, por parte de las Comisiones de Evaluación de la Universidad de Panamá, Facultad de Derecho, se determinó que no cumplían con los requisitos dispuestos en la Ley, el Estatuto y sus reglamentos, lo que trajo consigo la negación de su reconocimiento en muchos casos, conforme lo indicó el Consejo de Asuntos Académicos del Consejo Académico en su informe.
8. Que la decisión del Consejo Académico no denota infracción de los artículos 1, 8 y 11 del Reglamento de Estudios de Postgrado, ni tampoco de los artículos 323 y 325 del Estatuto Universitario, ya que de los documentos aportados por la parte actora y que fueron emitidos por las autoridades del INEJ en Nicaragua, se evidenció que los títulos no cumplen con los perfiles de egreso y duración, contemplados en dicha

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

91

norma como factores a considerar dentro del análisis de un título expedido por una institución de educación superior del extranjero.

9. Que si bien los diversos procesos de reconocimiento de títulos (evaluación, convalidación, reválida y equivalencia) tienen finalidades y procedimientos diversos, en todos existe un factor común que radica en la duración e intensidad de los estudios realizados (numerales c, d y f del artículo 325 del Estatuto Universitario), los cuales refieren a dos (2) años mínimos con una cantidad mínima de cincuenta (50) créditos para las maestrías (sean académicas o profesionales) en los programas y planes de estudios de las maestrías de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, los cuales no se cumplen en los planes de estudios del INEJ en maestrías y especialidades.
10. Que los títulos del INEJ no pueden ser objeto de un proceso de evaluación porque desde el inicio no cumplen con los requisitos de la normativa interna de la Universidad de Panamá, por lo que solo pueden ser evaluados como ejecutoria, a través de las normas aplicables a un perfeccionamiento académico, no obteniendo así el reconocimiento de una categoría de Maestría, y por tanto tampoco podría ser objeto de homologación.
11. Que la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, es un acto de carácter general que no vulnera los artículos 34, 35, 36 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues su emisión se ajusta a la competencia del Consejo Académico de la Universidad de Panamá, como máxima autoridad en asuntos académicos y como entidad que conoce en segunda instancia de la negativa de reconocimientos de títulos, de acuerdo a los artículos 26, 28 y 220 del Estatuto Universitario, en concordancia con el artículo 18 de la Ley 24 de 2005.
12. Que la actuación emitida por el Consejo Académico denota un carácter general que busca regularizar la situación en torno a los títulos emitidos por el INEJ, de acuerdo a sus funciones que devienen de las facultades de la autonomía universitaria que ostenta la Universidad de Panamá, a través de sus órganos de gobierno, con miras a determinar su gestión académica por medio de una autorreglamentación, ya que la decisión que se impugna surge luego de haber advertido una situación irregular con los títulos del INEJ, cuyo análisis y evaluación arrojó como resultado una omisión en el cumplimiento de los requisitos de duración y de perfil de

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

92

egreso, de acuerdo a los Estatutos y Reglamentos de la propia Universidad de Panamá.

13. El Consejo Académico de la Universidad de Panamá dispuso que los títulos conferidos por el INEJ serán sometidos a un proceso de evaluación como una ejecutoría, es decir que, no se ha negado su reconocimiento como un perfeccionamiento académico que es una ejecutoria evaluable, conforme a la normativa del Manual de Procedimiento para la Evaluación de Ejecutorias de la Universidad de Panamá.
14. Que la Resolución N°33-24, surge a partir del 2 de mayo de 2024, es decir que, surte efectos posteriores a su emisión, siendo aplicable a aquellos interesados cuyos trámites de evaluación o reconocimiento se encuentren en curso, mas no así hacia aquellos títulos del INEJ que fueron reconocidos y evaluados mediante el proceso de reconocimiento ante los entes académicos competentes de la Universidad de Panamá.

Al realizar un análisis comparativo entre lo dispuesto en la Sentencia citada y lo pretendido en la presente acción de nulidad, se puede apreciar que concurren los dos presupuestos esenciales de la cosa juzgada en este tipo de acciones, la identidad de objeto y de *causa petendi* (causa a pedir), aún cuando el accionante pretende reabrir el debate tratando de introducir otros elementos que carecen de novedad frente a lo decido por este Tribunal, cuando en realidad el problema jurídico, el propósito práctico y los motivos de censura son los mismos.

Esto lo decimos porque en ambas causas se advierte identidad de objeto, pues se pretende la nulidad del mismo acto administrativo, la **Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024**, emitida por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, así como identidad de causa a pedir (causa petendi), ya que el actor invoca cargos de ilegalidad con relación al desconocimiento del régimen constitucional y legal, ante el quebrantamiento del principio de irretroactividad de la Ley, bajo el supuesto de que sus efectos fueron aplicados de manera retroactiva sobre aquellos procesos que se mantenían en trámite y no hacia el futuro; sobre la infracción del debido proceso y el principio de estricta

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

93

legalidad ante el desconocimiento del marco legal que regula el trámite de evaluaciones y homologaciones, al exigir requisitos (duración, intensidad y perfil de egreso) que no están contemplados en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá y sus Reglamentos, y sobre la incompetencia del Consejo Académico al pronunciarse sobre la evaluación y homologación de los títulos emitidos por el INEJ; la falta de motivación del acto demandado en cuanto a las razones jurídicas que sustentan la negación del trámite de homologación y evaluación de los títulos, en especial de aquellos que se encontraban en trámite; la falta de reconocimiento del INEJ como una universidad extranjera y como miembro del régimen educativo de la Fundación del Saber en virtud del convenio suscrito con el Estado en el cual se establece la obligación estatal de reconocer los títulos que se expidan a sus egresados.

Lo expuesto permite precisar que, en la Sentencia de veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026), la Sala realizó un examen exhaustivo y propio de varios de los cargos de infracción señalados por el actor, en un análisis ampliado a otros aspectos que guardan relación directa con el articulado que se adiciona en esta demanda, explicando detalladamente las razones por las cuales determinó la legalidad de la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, lo que permite concluir que la pretensión actual se encuentra cubierta por la cosa juzgada derivada de dicha sentencia e impide a esta Colegiatura volver a cuestionar la legalidad de dicho acto administrativo, sobre los mismos cuestionamientos ya resueltos en la sentencia ejecutoriada, la cual resulta definitiva, final y obligatoria, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 99 del Código Judicial.

En mérito de lo expuesto, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA COSA JUZGADA** dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad, promovido

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

94

por el Licenciado Franklin Enrique Ortega E., actuando en nombre y representación de **ELIS GONZÁLEZ**, para que se declare parcialmente nula, por ilegal, la Resolución N°33-24 de 2 de mayo de 2024, emitida por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá; y, en consecuencia, **ORDENA** el archivo del expediente.

Notifíquese y cúmplase,

GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA
MAGISTRADA

SALVADOR DOMÍNGUEZ BARRIOS
MAGISTRADO

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 24 DE Septiembre
DE 20 26 A LAS 2:28 DE LA tarde
A Procuradora de la Administración
FIRMA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 30 de Octubre de 2026
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaria (o)

Gaceta Oficial Digital
Para verificar la autenticidad de una representación **GO6AFF0DBE4031C**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta