

ENTRADA N° 503-19

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN,** INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS GUEVARA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA SEÑORA **HOLANDA POLO NIETO,** **PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° DIGAJ-0031-2019** DE 10 DE ABRIL DE 2019, EMITIDA POR LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

**MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

El Licenciado Carlos Guevara, actuando en nombre y representación de la señora **Holanda Polo Nieto**, ha interpuesto Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° DIGAJ-0031-2019 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-0031-2019 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 que con la Primera Casa de Estudios Superiores, a partir del 16 de abril de 2017, tal cual consta en la Resolución N° 2017-4787 de 18 de abril de 2017, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por jubilación.

## **I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA.**

En los hechos presentados por el apoderado judicial de la accionante, se señala que la señora Holanda Polo Nieto, 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 la Primera Casa de Estudios Superiores, a partir del 16 de abril de 2017, tal cual consta en la Resolución N°2017-4787 de 18 de abril de 2017, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por jubilación.

Manifiesta que, a través del acto impugnado, se le negó el pago petitionado, bajo el argumento que no le asiste el derecho al pago de 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 la introducción de dicha prestación en el Estatuto Universitario, excluyendo a los que hubieran dejado de laboral en dicha Casa de Estudios, antes de su entrada en vigencia, lo cual se da a partir del 3 de octubre de 2018.

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 funcionario público mediante una ley posterior, de conformidad con el artículo 3 del Código Civil, además de 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 base a lo expuesto, sostiene que, la terminación laboral de la señora Holanda Polo Nieto se llevó a cabo en este caso, por causa justificada, luego de catorce (14) años ininterrumpidos de labores, por lo que considera que se ajusta a derecho, el reconocimiento de la Prima de Antigüedad a favor de la solicitante.

## **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 la misma constituye un

derecho adquirido de la funcionaria, 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. Estima, 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, ya que la misma 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 pagarse el derecho pretendido.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.**

A foja 55 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°2172-2019, en el que señala que la decisión de no reconocer el pago de la Prima de Antigüedad a la señora Holanda Polo Nieto, 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 dicha 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 los mismos deben ser contemplados en dicho cuerpo jurídico, incluyendo entre estos, la Prima de Antigüedad para los servidores públicos universitarios y del cuerpo docente, que fue incluida 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 son aplicables, ya que en razón de la autonomía universitaria, la cual es una facultad de rango constitucional, es la entidad quien establece los derechos de sus funcionarios y docentes, a través de su propio ordenamiento jurídico; y reconoce los derechos adquiridos si el solicitante cumple con los supuestos legales que debe reunir para dicho fin, lo que alega no sucede en la situación en estudio.

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 entidad se produce en virtud del cumplimiento de una norma vigente, razón por la cual, la demandante no logra desvirtuar la legalidad de dicho acto.

Opina, que la entidad universitaria, de acuerdo a 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.

#### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

La Procuradora de la Administración Encargada, mediante su Vista Fiscal No. 1567 de 27 de diciembre de 2019, visible a fojas 94 a 102 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 de la Política Nacional, 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 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.

Opina 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 indica 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 entidad 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 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.

#### **V. ANÁLISIS DE LA SALA.**

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

La señora Holanda Polo Nieto, que siente su derecho afectado por la Resolución N° DIGAJ-0031-2019 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 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 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 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 la 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.

### **Concepto y naturaleza de la Prima de Antigüedad.**

Así las cosas, como quiera que la acción objeto de nuestro estudio versa sobre aspectos relacionados a la Prima de Antigüedad, consideramos oportuno iniciar nuestro análisis realizando una sucinta anotación sobre esta importante figura, a fin de tener mayor claridad sobre el objetivo y alcance de la misma.

En primer lugar, debe decirse que la compensación por tiempo de servicios, también llamada Prima de Antigüedad, pese a tutelar un mismo Derecho de protección laboral, es conocido de diversas formas a nivel global. Así, el autor Fernando Álvarez Ramírez<sup>1</sup> indica lo siguiente:

“La Compensación por Tiempo de Servicios es conocida con diversas expresiones. No todas las legislaciones emplean el mismo nombre para denominarla. En Italia, donde tuvo su origen, la nueva ley la llama ‘Indemnización de Antigüedad’. La legislación argentina, a través de las leyes Nos. 11729 y 17391, usa el nombre de ‘Indemnización por Despido o Antigüedad’. En Chile, el Código de Trabajo de 1931, la llama ‘Indemnización por Tiempo o Años Servidos’. En México, el Código de Trabajo de 1931, la identifica con el nombre de ‘Indemnización de Cesantía’. El Código de Trabajo del Ecuador usa el nombre de ‘Fondo de Reserva’. En Colombia se le conoce con el nombre de ‘Auxilio de Cesantía’. En Venezuela ‘Indemnización por Antigüedad’. En Bolivia se le conoce como ‘Indemnización por Tiempo de Servicios’.

Otras legislaciones latinoamericanas emplean las denominaciones de ‘Indemnización por Tiempo Servido’, ‘Indemnización por Antigüedad en el Trabajo’”

---

<sup>1</sup> Obra “Compensación por tiempo de servicios”.

En su sentido más amplio, tenemos que la Prima de Antigüedad se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor anualmente por el desgaste de energías experimentado en dicho período, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de las relaciones laborales y cuya cuantía se determina en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador.

El respetado autor Guillermo Cabanellas<sup>2</sup>, sobre esta figura, indicó “que se trata de la compensación económica que el empresario le abona al trabajador por el lapso de servicios prestados y por los perjuicios que le causa la ruptura del contrato sin motivo imputable al obrero o empleado”.

En este orden de ideas, existen diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza de la Prima de Antigüedad, siendo históricamente la más aceptada por esta Sala aquella que propugna que esta indemnización tiene fundamento de justicia social, basado en el Derecho que le asiste al trabajador para que sus energías gastadas por el esfuerzo productor, en favor del empleador, tengan una retribución específica proporcionada al tiempo en que han trabajado para éste.

Sobre el particular, resulta conveniente traer a colación, entre otras, las Sentencias de 14 de septiembre 2009 y 11 de diciembre de 2009, ambas proferidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, las cuales indican, en su parte pertinente, lo citado a continuación:

**“La prima de antigüedad, al igual que el bono de antigüedad, son prestaciones que se derivan del solo hecho del trabajo, y deben otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo de sus servicios, son un costo beneficio social que en ambos casos coincide en el derecho del trabajador a percibir una cantidad de semana de salario por cada año que estuvo al servicio del empleador. De la misma forma, ambas son pagaderas a la conclusión de la relación de trabajo.”**

### **Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Privado.**

---

<sup>2</sup> En su obra Compendio de Derecho Laboral, página 815.

La Prima de Antigüedad fue incorporada en nuestro ordenamiento jurídico con el Código de Trabajo de 1972 y fue concebida como un derecho que operaba a favor de aquellos trabajadores contratados por tiempo indefinido a recibir una semana de salario por cada año laborado, siempre que éstos cumplieran las siguientes condiciones: un mínimo de 10 años de servicio en la empresa y una edad mínima de 40 años en caso de los hombres y 35 para las mujeres.

Posteriormente, a través de la reforma de 1986, se suprimió el requisito de edad dispuesto en un principio. Así mismo, la reforma de 1995 dejó sin efecto la condición de haber permanecido laborando por diez años en el empleo para poder optar a este derecho.

Tal como puede apreciarse, la tendencia legislativa ha sido constante en la reducción de los requisitos originalmente establecidos para el acceso al beneficio del derecho a la Prima de Antigüedad. En la actualidad, el derecho a ésta en el sector privado se encuentra contenido en el artículo 224 del Código de Trabajo, que en su parte medular es del siguiente tenor:

**“Artículo 224.** A la terminación de todo contrato por tiempo indefinido, cualquiera que sea la causa de terminación, el trabajador tendrá derecho a recibir de su empleador una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado, desde el inicio de la relación de trabajo. En el evento de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.”

Hemos hecho alusión a la evolución histórica de la Prima de Antigüedad, hecho que se dio en el marco de las relaciones laborales de carácter privado, toda vez que consideramos esencial entender la evolución de la misma para los fines del presente análisis.

### **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

39 de 2013, posteriormente modificada por la Ley 127 de 2013, en cuyo artículo 1 se otorga el derecho se la forma citada a continuación:

**“Artículo 1.** Los servidores públicos al servicio del Estado al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de la terminación, tendrá derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.

Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio del Estado por más de sesenta días calendarios sin causa justificada.”

Posteriormente, a través de la Ley 23 de 2017 se derogaron las precitadas leyes 39 y 127 de 2013; no obstante, el Derecho a la Prima de Antigüedad quedo igualmente reconocido en el artículo 10 de esta nueva Ley cuyo tenor es el siguiente:

**“Artículo 10.** Se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, así:

**Artículo 137-B.** El servidor público permanente, transitorio o 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, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.”

Es importante destacar que, conforme a lo establece el contenido del artículo 35 de la Ley, ésta es de interés social y tiene efectos retroactivos.

En este sentido, tenemos que **no fue hasta la fecha de entrada en vigencia de las normativas mencionadas por nosotros que el importante Derecho de Prima de Antigüedad fue reconocido a los servidores públicos, pues, anteriormente no era posible que éstos pudieran aspirar al mismo pues no había sido reconocido, en virtud que, como es sabido, los deberes**

**y derechos de los funcionarios al servicio del Estado deben dictaminarse a través de leyes formales, conforme a lo estipulado en el artículo 302 de la Constitución Política.**

Lo anotado en el párrafo previo, obedece al hecho que la relación de empleo en el sector público o “relación laboral pública” se desarrolla mediante numerosos actos de la Administración (central o descentralizada), que debe obrar conforme a minuciosas normas y principios del Derecho Público -constitucional, legal y reglamentario- (legalidad, tipicidad, procedimentalidad, entre otros), siendo éste el aspecto diferenciador entre las relaciones laborales en el sector privado y el sector público.

La cuestión planteada resulta importante, debido a que la Prima de Antigüedad a favor de los servidores del Estado pertenece a la rama del Derecho Público, en consecuencia, las actuaciones en esta esfera sólo pueden llevarse a cabo atendiendo al trámite preestablecido en la normativa legal correspondiente.

Los razonamientos expuestos en el inciso superior nos hacen arribar a la conclusión que, si bien, se puede apreciar que la naturaleza del Derecho a la Prima de Antigüedad en el sector público, responde a la figura establecida en el sector privado, debido a la similitud en ambos casos; la realidad es que en la función pública opera un régimen de empleo público, diferente del Derecho Laboral común, con peculiaridades propias y hasta contrapuestas al régimen laboral de empresa privada.

Tal situación hace que la relación de trabajo en el sector público de nuestra Nación se rija por normas con características especiales de Derecho Público, mismas que comprenden sus propios principios y atienden principalmente a las necesidades del Estado Panameño; lo que a su vez conlleva que el reconocimiento del derecho en esta esfera se haga de forma diferenciada al ámbito privado, pues en el sector público las normativas legales se conciben y aplican considerando el bienestar colectivo.

En ese contexto, tenemos que para hacer efectivo el derecho a la Prima de Antigüedad en el sector público, deben respetarse los lineamientos presupuestarios que rigen la materia, y es que el nombramiento del servidor público, no es un derecho personalísimo patrimonial, sino una acción que produce un acto-condición formal, que introduce a la persona en una condición legal y determina en ella deberes y derechos, según los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el régimen salarial y prestacional de esos servidores públicos.

Ese acto condición, debe estar previamente predeterminado y su gasto fijo establecido en la estructura de cargos de la entidad, según lo establecido por el ordenamiento jurídico, quien definirá toda la prestación social, salarial que el servicio público le exige al cargo, técnicamente concebido, como una relación legal y reglamentaria, la cual sólo puede ser creada o modificada según el Manual de Procedimiento y de Clasificación de Puestos, es decir mediante los mecanismos constitucionales y legales previstos para cada acto. (Ver artículo 306 Constitución Política).

De igual forma, se debe considerar que para la viabilidad financiera y presupuestaria del reconocimiento de este emolumento, las entidades estatales deben incluir las provisiones para afrontar el pago de las prestaciones laborales creadas por ley, en atención su asignación presupuestaria, a fin de llevar una administración acorde, eficaz y posible, en virtud de la legislación vigente, tomando en cuenta en especial los artículos 268 y 277 de la Constitución Nacional, y demás disposiciones concordantes, que regulan el pago de emolumentos a los funcionarios públicos. Las normas en referencia son del tenor siguiente:

**“ARTICULO 268.** El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.”

**“ARTICULO 277.** No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto.

Los razonamientos expresados en párrafos anteriores, encuentran fundamento además en lo preceptuado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup>, ratificada en nuestro país mediante la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, publicado en la Gaceta Oficial No. 18468 de 30 de noviembre de 1977; instrumento en el que establece que los derechos económicos son segunda generación, por lo tanto tienen una aplicación progresiva y deben ser sostenibles financieramente para garantizar su efectividad. En dicho aspecto, el artículo 26 de la Convención referida dispone lo siguiente:

**“Artículo 26. Desarrollo Progresivo** Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, **especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.**”(énfasis suplido).

Habiendo aclarado los puntos anteriores, corresponde adentrarnos al fondo de la controversia, a fin de determinar si la demandante posee o no el derecho a que le sea reconocida la Prima de Antigüedad, en base a la normativa vigente al momento de su desvinculación con la entidad demandada.

#### **Sobre el fondo de la controversia.**

Adentrándonos al examen de legalidad del acto, es de lugar indicar que la señora Holanda Polo Nieto fue desvinculada de la Universidad de Panamá, por medio de la Resolución N°2017-4787 de 18 de abril de 2017, luego de haberse acogido a su derecho a la jubilación a partir del 16 de abril de 2017.

Posteriormente, el 5 de octubre de 2018, la interesada presentó solicitud de pago de Prima de Antigüedad que aduce le corresponde (Cfr. foja 2 y 4 del expediente administrativo), la cual fue negada por la Universidad de Panamá a

---

<sup>3</sup> También llamado Pacto de San José. Fue adoptado el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José, Costa Rica.

través de la Resolución N° DIGAJ-0031-2019 de 10 de abril de 2019, fundamentando tal decisión básicamente en las facultades de autorregulación contempladas en la autonomía universitaria de la Universidad de Panamá, reconocida en el artículo 103 de la Carta Magna, en concordancia del artículo 3 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá.

En este orden de ideas, señala la institución, tanto en la Resolución atacada, como en su acto confirmatorio, que producto de esa facultad autorregulatoria, el Consejo General Universitario, mediante el Acuerdo de Reunión N°3-18 de 12 de septiembre de 2018, en su numeral 2, aprobó por segunda vez, la introducción de la Prima de Antigüedad en el Estatuto Universitario, sin reconocer que dicha prestación económica deba ser pagada a los ex-funcionarios administrativos y docentes de la Universidad de Panamá previo a la promulgación de la disposición estatutaria.

Agrega en dichas resoluciones, que los derechos de los funcionarios de la Universidad de Panamá, administrativos y docentes, están regulados en la normativa universitaria, por lo que no admite la aplicación de otras normas de carácter general, como lo es la Ley de Carrera Administrativa, ni de forma directa ni supletoria, además que no existe disposición interna que remita a otro cuerpo legal para resolver algo relacionado con este tema de la Prima de Antigüedad.

En ese contexto, y a fin de lograr una mayor aproximación al tema objeto de análisis, se hace necesario referirnos a la naturaleza del régimen constitucional y legal que ampara a la Universidad de Panamá, como Universidad Oficial del Estado Panameño, pues es de vital importancia que su alcance sea comprendido.

#### **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, que a su letra dicen:

**“ARTICULO 103.** La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. **Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley.** Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital.

**ARTICULO 104.** Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.

**ARTICULO 105.** Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario.” (El subrayado es nuestro).

En este sentido, tenemos que la norma constitucional ha sido desarrollada por diversos instrumentos de rango legal, siendo el primero la Ley 48 de 24 de septiembre de 1946, que, entre otras cosas, denominó, en su artículo 1, como "Universidad de Panamá" a la Universidad oficial a la que hace alusión la norma constitucional recién invocada. Así también, el artículo 3 de la propia excerta reconoce el carácter autónomo que posee, de la siguiente forma:

**Artículo 3°.** La Universidad es una institución organizada conforme al régimen de autonomía que le concede el artículo N° 86 de la Constitución Política.”

Por su parte, la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, desarrolla de forma amplia el precepto de autonomía universitaria contemplado en la Constitución Política, de acuerdo a lo transcrito a continuación:

**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, con personería jurídica y patrimonio propio. Está inspirada en los más altos valores humanos y dedicada a la generación y difusión del conocimiento, la investigación, la formación integral, científica, tecnológica y humanística,

dentro del marco de la excelencia académica, con actitud crítica y productiva.

**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 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.

**Artículo 35.** La Universidad de Panamá, en ejercicio de su autonomía, tiene la facultad de organizar sus estudios, investigaciones y docencia, ya sea presencial, semipresencial, a distancia o cualquiera otra modalidad, utilizando las nuevas tecnologías emergentes; así como su extensión, producción y servicios. Está facultada, además, para crear, reformar y suprimir carreras a nivel de pregrado, grado, postgrado y programas de educación continua. También, podrá celebrar convenios y acuerdos con otras instituciones y organizaciones, de la manera como lo dispongan sus órganos de gobierno a través del Estatuto Universitario, sus reglamentos, resoluciones y acuerdos.

**Artículo 36.** Se reconoce el principio de libertad de cátedra, entendida como el derecho que tiene el personal académico que labora en la institución de ejercer la docencia, la investigación, la extensión, la producción y la prestación de servicios, imprimiéndole sus particulares enfoques interpretativos y estrategias didácticas, con respeto al rigor científico.

**Artículo 48.** En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá tiene la potestad de autorregirse y establecer las 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.

**Artículo 57.** Se reconoce a la Universidad de Panamá la facultad de administrar, disponer y acrecentar su patrimonio, con sujeción a lo establecido en la Constitución Política de la República de Panamá, en las normas legales que le resulten aplicables y en el Estatuto Universitario.”

Vale la pena destacar además, que nuestra Máxima Corporación de Justicia ha tenido la oportunidad de referirse al régimen de autonomía que le ampara a la Universidad de Panamá, motivo por el cual nos permitimos traer a

colación, debido a la importancia del tema, los pronunciamientos hechos en las Sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 29 de diciembre de 1993, ambas proferidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia y que a su letra dicen:

Sentencia de 19 de noviembre de 1993.

“Planteadas las anteriores premisas, no cabe la menor duda que la Universidad de Panamá está entre las dos únicas instituciones del Estado que goza de autonomía a nivel de la Constitución Política de la República, porque así lo dispuso el poder constituyente.

En el caso de la Universidad de Panamá, por ser el que interesa, tiénese, entonces, que la autonomía universitaria vista dentro del ámbito del ordenamiento constitucional constituye un derecho social fundamental, el cual, precisamente, aparece consagrado en las normativas del Capítulo 5. "EDUCACIÓN", del Título III de los "DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES", de la Carta Política.

De allí que la propia Constitución a la par que concede autonomía a la Universidad, igualmente le reconozca personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, para que dicha autonomía sea realmente efectiva.

De lo cual resulta, en consecuencia, que a tenor de lo estatuido por el artículo 17 de la Carta Política, ninguna autoridad de la República debe intervenir en el normal desarrollo de la Universidad de Panamá, no sólo en cuanto al aspecto de su organización interna sino también en lo que respecta a su patrimonio y el derecho de administrarlo, siempre que los actos que expidan los Órganos de Gobierno que la conformase, **se enmarquen dentro de la Constitución y la ley.**”

Sentencia de 29 de diciembre de 1993:

“Con relación al artículo 99, fundamento de la autonomía jurídica, económica, administrativa y académica de la Universidad de Panamá, la Corte mantiene el criterio que ya expuso en su sentencia de 19 de Noviembre de 1993, en el sentido de que tanto la Contraloría General de la República como la Universidad de Panamá son entes autónomos con rango constitucional, pero cada uno de ellos, funcionan en sus respectivos ámbitos de acción y competencia, sin interferencias indebidas y dentro del marco que fija la Constitución y la Ley.”

Así mismo, es pertinente indicar, que con respecto al tema de la autonomía universitaria, la Unión de las Universidades de América Latina y el Caribe

(UDUAL)<sup>4</sup> ha indicado que la condición autónoma de una institución, implica tener la facultad de autonormarse, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelve. Sobre este punto, en el año 1953, emitió un concepto de autonomía, relacionado o referido a una institución universitaria, que por su carácter normativo y la aplicabilidad a la presente causa, nos permitimos traer a colación:

*“La autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a **dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma.** Dicha autonomía es consustancial a su propia existencia y no una mercede que le sea otorgada – y debe ser asegurada- como una de las garantías constitucionales.’*

Así se observa, que las Universidades Oficiales se encuentran reguladas por Leyes Orgánicas, Estatutos y Órganos de Gobierno que le garantizan la independencia necesaria para el cumplimiento de sus funciones, basadas en tres presupuestos mínimos que la constituyen:

*‘**Autonomía Institucional** esto es, la facultad de dictar su propia norma fundamental o estatuto, definir sus objetivos y determinar su estructura; elegir sus propias autoridades, definir sus propias políticas académicas e institucionales y sus relaciones respecto de las restantes estructuras del Estado y la sociedad.*

***Autonomía Académica** que abarca la investigación y la docencia y se traduce en la facultad de fijar el perfil de planes de estudios, títulos y grados, sus alcances e incumbencias, los contenidos curriculares de las carreras, el conjunto de los conocimientos y capacidades que el título acredita, los métodos y técnicas de enseñanza aprendizaje y de evaluación.*

***Autonomía o Autarquía Administrativa y Económico – Financiera** que consagra la gestión personal como a la administración y disposición de bienes que integran el patrimonio de la universidad, también la posibilidad de obtener los recursos adicionales más allá de los aportes del Tesoro Nacional.’ (CANTARD, Albor. La autonomía universitaria hoy, un debate necesario, citado por Villar Alejandro (compilador). La autonomía universitaria, una*

---

<sup>4</sup> De acuerdo a lo preceptuado en sus estatutos, la UDUAL se erige como una organización de universidades e instituciones de educación superior de la región, constituida en 1949 y encaminada al propósito de establecer lazos firmes de cooperación, en un marco de respeto y pluralidad, con un claro compromiso de vinculación social de la educación superior. Su objetivo es impulsar el mejoramiento de sus instituciones afiliadas, fomentando sus relaciones entre sí, y con organismos culturales, como la UNESCO, el Consejo Interamericano Cultural de la Organización de Estados Americanos, entre otros.

mirada latinoamericana, Editora UNICAMP, Brasil, 2014. Página 66).

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 determine la Ley.**

Es por ello que podemos anotar que la autonomía que posee la Universidad de Panamá entraña que ésta puede autogobernarse sin injerencia de terceros, lo que deriva en el pleno goce de las garantías que posee de libertad de cátedra, de su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación a través del manejo de los recursos presupuestarios y los fondos propios que permitan su autogestión.

Esa autonomía universitaria implica, entre otras cosas, el desarrollo de los derechos económicos, prestacionales, académicos y participativos en la vida universitaria, como la evaluación del recurso humano y del perfil idóneo necesario para lograr la generación de los profesionales que requiere la sociedad, entre otros.

**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 Política o la Ley**, y es que, se aprecia del propio mandato constitucional que da vida a la autonomía universitaria que la misma se encuentra supeditada precisamente a la Ley, entiéndase por ésta, a las disposiciones con rango constitucional o legal.

De lo anterior, queda claro entonces, que si bien, es innegable que la importante Casa de Estudios goza de plena autonomía en su régimen, otorgado por vía constitucional, no menos cierto es que tal prerrogativa no es absoluta, sino

que se encuentra limitada al cumplimiento de los parámetros establecidos en los instrumentos con rango constitucional o legal.

En consecuencia, la Sala es de la opinión que la autonomía Universitaria debe ejercerse dentro de los límites que le exige el marco normativo superior impuesto por la Constitución Política de la República, por las Leyes que en consecuencia se dicten y por los Convenios Internacionales que se suscriban y ratifiquen.

Explicado lo previo, nos abocamos al estudio de la normativa aplicable al caso objeto de nuestro estudio.

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

En este sentido, tenemos que la terminación de la relación laboral entre la parte actora y la Entidad se dio el día 16 de abril de 2017, tal como lo indican ambas partes. Resulta importante señalar que no fue sino hasta el 5 de octubre de 2018, cuando la parte actora presentó la solicitud de pago de Prima de Antigüedad que aduce le corresponde, es decir, habiendo transcurrido un (1) año y (5) meses desde su desvinculación (Cfr. Fojas 2 y 4 del expediente administrativo).

Al respecto, es menester anotar que al momento en que la parte demandada 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.

Tal Acuerdo fue expedido con amparo en la facultad de autorregulación otorgada a la Universidad de Panamá a la cual nos hemos referido en el epígrafe previo y que en lo atinente al tema objeto de la presente causa, ha sido

contemplada en el artículo 40 de la Ley 24 de 2005, cuyo tenor literal reproducimos a continuación:

**“Artículo 40.** Se establece la Carrera Académica, **que normará lo relativo** al ingreso, desarrollo, perfeccionamiento, escalafón y **egreso del personal académico universitario, que se desarrollará en el Estatuto y los reglamentos universitarios.**

**El Estatuto Universitario y los reglamentos regularán lo relativo a** la protección y el régimen especial de ingreso, desarrollo, perfeccionamiento y **egreso, aplicable al personal académico no regular.”** (El resaltado es nuestro)

Del artículo recién citado se evidencia la facultad otorgada por Ley que posee el Consejo Universitario, en su calidad de máximo órgano de gobierno colegiado de la Universidad de Panamá, de preceptuar lo correspondiente al egreso de los servidores que cumplen funciones en dicha Casa de Estudios Superiores, categoría dentro de la cual puede ubicarse lo relativo al Derecho de Prima de Antigüedad.

Tal situación descrita en el párrafo anterior atiende a lo normado por la Constitución Política en el sentido que lo relativo a la autonomía y capacidad de autogobernanza de la Universidad de Panamá, debe hacerse en atención a la Ley, por lo que observamos en este caso, que el Consejo Universitario ha regulado lo correspondiente a la Prima de Antigüedad precisamente por la existencia de un mandato Legal que lo reviste de legitimidad para hacerlo.

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 en las disposiciones universitarias sin que estas remitan a otro cuerpo legal para resolver algo relacionado con este tema.

Ante ese escenario, resulta oportuno esclarecer que la Ley 23 de 2017, invocada por la parte actora, como parte de los fundamentos legales de la demanda bajo examen, si bien, derogó las Leyes 39 y 127 de 2013, y mantuvo el pago de la Prima de Antigüedad (instituyéndose como una excerta de Orden Público y de Interés Social); no obstante, la misma es una norma de carácter general que reconoce un derecho, que al momento de entablar la demandante su solicitud ya ha sido contemplado y regulado en una normativa especial, como lo es la contenida en el Estatuto Universitario, que, reiteramos, estaba vigente al momento de presentarse la solicitud del pago de la prima solicitada.

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 del Estado Panameño.

Todo lo anterior nos permite advertir que no se produce una contravención al artículo 34 de la Ley 38 de 2000, ya 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 consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO ES NULA, POR ILEGAL** la Resolución N° DIGAJ-0031-2019 DE 10 de abril de 2019, emitida por la Universidad Panamá y, por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones del demandante.

**NOTIFÍQUESE;**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**EFRÉN C. TELLO C.**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA