



357

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ORGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, once (11) de junio de dos mil dieciocho (2018).**

**VISTOS:**

El 25 de agosto de 2016, el Doctor Jaime Franco Pérez, actuando en nombre y representación de la Contraloría General de la República, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá, modificado por el Concejo General Universitario en las Reuniones Extraordinarias N°7-16 y 8-16, celebradas el 23 de junio de 2016 y el 4 de agosto de 2016, respectivamente (fs. 2-14).

Mediante Resolución fechada 10 de octubre de 2016, este Tribunal accedió a la solicitud formulada por la parte actora, consistente en la suspensión provisional de los efectos de la norma acusada de ilegal (fs. 60-70).

Posteriormente, esto es, el 17 de noviembre de 2016, se admitió la referida demanda; se envió copia de la misma al Presidente del Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá, a fin de que rindiera un informe explicativo de conducta; y se le corrió traslado al Procurador de la Administración (fs. 75).

**I. NORMA ACUSADA DE ILEGAL**

Es el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá, adicionado por los Acuerdos de la Reunión No.1-12, celebrada el 14 de febrero de 2012, y

recientemente modificada por los Acuerdos de las Reuniones Extraordinarias N°7-16 y 8-16, celebradas el 23 de junio de 2016 y el 4 de agosto de 2016, respectivamente. Dicha norma es del tenor siguiente:

**“Artículo 182-B:** Sólo recibirán bonificación por antigüedad, el personal académico que deje su puesto por renuncia, jubilación, pensión por vejez, fallecimiento, retiro definitivo por incapacidad vitalicia concedida por la Caja de Seguro Social, por haber finalizado su relación laboral con la Institución por tener setenta y cinco (75) años de edad o por cualquier otra causal aprobada por los órganos de gobierno competentes.

La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta el promedio de la remuneración devengada durante los cinco (5) mejores años laborados por el profesor desde su ingreso a la actividad académica en la Universidad de Panamá, así:

- Al completar diez (10) años de servicio tendrá derecho a seis (6) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar quince (15) años de servicio tendrá derecho a ocho (8) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar veinte (20) años de servicio tendrá derecho a diez (10) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar veinticinco (25) años de servicio tendrá derecho a doce (12) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar treinta (30) años o más de servicio tendrá derecho a quince (15) meses de remuneración de bonificación.” (Pág. 29 de la Gaceta Oficial No.28097 de 17 de agosto de 2016).

**I. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS  
Y EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO.**

La parte actora estima que el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá, viola las siguientes normas:

1. El artículo 112 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que comprende la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa:

**“Artículo 112.** La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del estatus de servidor público de Carrera Administrativa al último sueldo devengado.

Solo recibirán bonificación por antigüedad los servidores públicos de Carrera Administrativa que dejen su puesto por renuncia, jubilación, o reducción de fuerza.

Al completar diez años de servicios, tendrá derecho a cuatro meses de sueldo por bonificación.

Al completar quince años de servicios, tendrá derecho a seis meses

de sueldo por bonificación.

Al completar veinte años de servicios, tendrá derecho a ocho meses de sueldo por bonificación.

Al completar veinticinco años de servicios, tendrá derecho a diez meses de sueldo como bonificación.”

El abogado de la institución demandante señala que el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá infringe el artículo 112 de la Ley de Carrera Administrativa -que es de aplicación supletoria, dado que el tema de la bonificación por antigüedad no está regulado en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá-, ya que el mismo establece causales de bonificación por antigüedad distintas de las previstas en la Ley de Carrera Administrativa; igualmente, dispone una fórmula para el cálculo de dicha bonificación que es diferente a la contemplada en la Ley de Carrera Administrativa; así como también que la bonificación por antigüedad consiste en determinada cantidad de meses de remuneración, según los años de servicio, a pesar que la Ley de Carrera Administrativa habla de meses de salario, según los años de servicio, existiendo entre ambos términos (remuneración y salario) notables diferencias; y que, además, comprende más meses de bonificación por antigüedad de lo que regula Ley de Carrera Administrativa; situación frente a la cual considera que resulta claro que por la vía reglamentaria (artículo 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá) se ha ampliado el alcance del artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 (fs. 5-8).

2. El artículo 5 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que comprende la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa:

**“Artículo 5.** La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.”

Sobre el particular, la parte actora indica que al ampliar el alcance del artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que es la norma legal que regula supletoriamente la bonificación por antigüedad, dado que la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá no contempla tal beneficio, el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá quebranta el artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa (fs. 8-9).

3. El artículo 45 del Código Civil:

**“Artículo 45.** La personalidad civil se extingue por la muerte de las personas.

La menor edad, la demencia o imbecilidad, la sordomudez del que no sabe leer y escribir, no son más que restricciones de la personalidad jurídica. Los que se hallaren en alguno de estos estados son susceptibles de derechos y aun de obligaciones cuando éstas nacen de los hechos o de relaciones entre los bienes del incapacitado y un tercero.”

El apoderado judicial de la Contraloría General de la República expresa que a pesar que el artículo 45 del Código Civil dispone que la personalidad civil se extingue por la muerte de las personas, lo cual significa que los difuntos no pueden ser titulares de derechos ni de obligaciones, el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá establece para el profesor que fallece el derecho a recibir una bonificación por antigüedad (fs. 9-10).

4. El artículo 36 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general:

“**Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

Al respecto, quien demanda argumenta que en vista que la norma acusada de ilegal reconoce el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá, ampliando el alcance del artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, disposición ésta que supletoriamente regula dicho derecho, es evidente que la misma está desconociendo el texto del artículo 36 de la Ley 38 de 2000, pues, se está reconociendo aquél beneficio de un modo distinto del previsto en la Ley de Carrera Administrativa (fs. 10-11).

5. El artículo 13 (numeral 1) de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá:

“**Artículo 13.** El Consejo General Universitario tendrá como funciones principales las siguientes:

1. Aprobar y reformar el Estatuto Universitario y los reglamentos generales de la Universidad de Panamá.  
 ...”

La parte actora estima que el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá viola esta norma, porque el mismo establece “cualquier otra causal aprobada por los órganos de gobierno competentes” para el reconocimiento de una bonificación por antigüedad, con lo cual se le está otorgando a entes administrativos distintos del Consejo General Universitario, la facultad de determinar los supuestos que dan lugar a recibir tal beneficio, a pesar que la función de aprobar y reformar el Estatuto Universitario es privativa del Consejo General Universitario (fs. 11-12).

**III. INFORME DE CONDUCTA RENDIDO POR EL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ**

El 5 de diciembre de 2016, se recibió en la Secretaría de esta Sala el informe de conducta rendido por el Rector de la Universidad de Panamá, en el cual, medularmente, señaló lo siguiente:

1. A nivel constitucional, en Panamá, el reconocimiento de la autonomía universitaria está contemplado en el artículo 103 del Estatuto Fundamental.
2. En el marco legal, dicha autonomía universitaria está reconocida en el artículo 3 de la Ley 48 de 1946; en los artículos 2 y 4 del Decreto de Gabinete N°144 de 1969; en el artículo 2 del Estatuto de la Universidad de Panamá (vigente desde el 16 de junio de 1970); en el artículo 4 de la Ley 11 de 1981; en el artículo 3 de la Ley 24 de 2005; en los artículos 4 y 5 del Estatuto de la Universidad de Panamá (vigente desde el 15 de enero de 2009).
3. En el contexto jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia también ha reconocido la autonomía de la Universidad de Panamá, explicando su alcance y lo que implica la autonomía en una institución pública.
4. En virtud de lo anterior, se concluye que con base en su autonomía normativa,

la Universidad de Panamá tiene la facultad de legislar sobre aspectos relacionados al pleno cumplimiento de sus objetivos, sin más limitaciones que la Carta Política y su Ley Orgánica.

5. Además de reconocer la autonomía universitaria, la Ley 24 de 2005, en su artículo 40, crea la Carrera Académica Universitaria, que normará lo relativo al egreso del personal académico universitario, entre otros aspectos, que se desarrollarán en el Estatuto y los reglamentos universitarios; razón por la cual considera que el legislador delegó la facultad de desarrollar aspectos de la carrera académica, como el egreso del personal académico, en el Estatuto de la Universidad de Panamá y en los reglamentos universitarios. En atención a esa facultad de autorregularse y teniendo en cuenta que uno de los derechos del personal académico, al momento de su egreso, es la bonificación por antigüedad, es por lo que el Consejo General Universitario aprobó el artículo 182-B del Estatuto Universitario, que regula el cálculo de ese beneficio.
6. El Consejo General Universitario, máximo órgano colegiado de cogobierno universitario, que de conformidad con el numeral 1 del artículo 13 de la Ley 24 de 2005 tiene la función de aprobar y reformar el Estatuto Universitario, posee la facultad de normar sobre la bonificación por antigüedad, estableciendo los montos de la bonificación y la fórmula de cálculo aplicable para ello, sin estar supeditado a lo normado sobre esa misma materia en la Ley 9 de 1994.
7. Tomando en consideración que el "quid" de esta controversia radica en establecer si las normas del régimen de Carrera Administrativa (Ley 9 de 1994) son aplicables en las relaciones que rige la ley especial de la carrera docente de la Universidad de Panamá, es fundamental tener en cuenta que los requisitos necesarios para que opere la supletoriedad normativa son los siguientes: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente e indique el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución de que se trate; c) que no obstante esa

previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria; y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Añade, que ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra, y en este caso no se cumple con los requisitos contemplados en los literales a) y c), ya que en ninguno de los distintos instrumentos legales universitarios se consigna una norma referente a la posibilidad de aplicación supletoria, y la regulación que brinda el Estatuto Universitario sobre el pago de bonificación a los profesores no es insuficiente, pues, abarca los puntos necesarios para el establecimiento y el pago de la bonificación correspondiente.

8. En cuanto a los argumentos expuestos por el Contralor General de la República, cabe señalar lo siguiente: el artículo 182-B del Estatuto Universitario no contiene vacíos o lagunas legales que requieran suplirse mediante la aplicación supletoria de la Ley 9 de 1994; la aplicación de la norma acusada de ilegal no afecta fondos públicos, porque en la reunión extraordinaria N°8-16 de 4 de agosto de 2016, el Consejo General Universitario aprobó que para cubrir las bonificaciones que se crea un fondo especial y que mientras ese fondo no cuente con los montos suficientes para la erogación de la bonificación a que tiene derecho el profesor, se utilizará como fuente de financiamiento de la bonificación, la posición en la que se encuentra el profesor, porque lo que ésta se mantendrá sin uso, hasta que se alcance el monto desembolsado; no existe colisión entre los artículos 45 del Código Civil y 182-B del Estatuto Universitario, porque este último no reconoce derechos a los difuntos, dado que el elemento que se tiene en cuenta para el pago de la bonificación es la antigüedad y no la condición de difunto; el Consejo Administrativo, máximo

órgano de gobierno universitario en asuntos administrativos, presupuestarios, financieros y patrimoniales de la institución, en reunión N°8-16 de 11 de mayo de 2016, aprobó la escala salarial de los docentes y en la misma utilizó el término "salario" como pago a la prestación de servicios de los profesores, por lo que la bonificación por antigüedad debe consistir en meses de salario, según los años de servicios requeridos (fs. 98-122).

#### **IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN**

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N°431 de 24 de abril de 2017, a través de la cual emitió concepto dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal que declare que es ilegal el artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado por el Consejo General Universitario en las Reuniones Extraordinarias N°7-16 de 23 de junio de 2016 y N°8-16 de 4 de agosto de 2016; criterio que, a groso modo, fundamentó en las siguientes consideraciones:

1. La posición del Contralor General de la República parte de la existencia de un vacío en la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, que constituye la norma especial, la cual debe ser suplida por la Ley de Carrera Administrativa, que es la disposición general. Sin embargo, tal vacío no existe, dado que la Universidad de Panamá sí cuenta con una regulación en materia de bonificación por antigüedad, pero no en su Ley Orgánica o alguna otra que se haya expedido en ese sentido, sino en el artículo 182-B del Estatuto Universitario, modificado por el Consejo General Universitario en las Reuniones Extraordinarias N°7-16 de 23 de junio de 2016 y N°8-16 de 4 de agosto de 2016; por lo que no es factible señalar que la Ley 9 de 1994 debe aplicarse de manera supletoria. En consecuencia, es de la opinión que la norma acusada de ilegal no contraviene los artículos 5 y 12 del Texto Único de

la Ley 9 de 1994, 36 de la Ley 38 de 2000, 45 del Código Civil, ni 13 (numeral 1) de la Ley 24 de 2005, que la parte actora estima como violados.

2. El artículo 302 de la Constitución Política de la República establece que los derechos y deberes de los servidores públicos deben estar consignados en la Ley; sin embargo, el derecho a la bonificación por antigüedad no ha sido incluido entre aquéllos que contiene la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, sino que aparece consignado en el artículo 182-B del Estatuto Universitario; lo que significa que el Consejo General Universitario actuó aplicando erradamente la potestad reglamentaria, ya que procedió a desarrollar el derecho a la bonificación por antigüedad en el artículo 182-B del Estatuto Universitario y no en la Ley como lo mandata nuestra Carta Política.
3. En la situación bajo examen es evidente que el Consejo General Universitario vulneró nuestro ordenamiento jurídico al consignar el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá en un reglamento, amparándose bajo el ejercicio de la potestad reglamentaria, cuando es claro que ese derecho no puede estar contemplado en una disposición inferior a la legal, pues, reitera que los derechos y deberes de los servidores públicos deben estar consignados en la Ley.

**V. OPINIÓN DEL TERCERO COADYUVANTE, ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ (APUDEP)**

Como Tercero Coadyuvante de la Universidad de Panamá, la Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá (APUDEP), solicitó a la Sala Tercera que declare que el artículo 182-B del Estatuto Universitario no es nulo y, por lo tanto, no es ilegal; criterio que obedece a las siguientes razones:

1. La Carrera Académica de la Universidad de Panamá tiene una regulación normativa distinta a la de la Carrera Administrativa (Ley 9 de 1994).
2. Los derechos y las obligaciones de los servidores públicos deben estar

contenidos en una ley, entendiendo por ésta, la pirámide jurídica de Kelsen, es decir, las normas constitucionales, legales (formales y materiales) y reglamentarias (reglamentos de ejecución, autónomos o independientes, delegados, internos o externos), según se infiere del artículo 20 constitucional.

3. Ni la Constitución Política de la República ni las leyes generales panameñas, exigen que los derechos y las obligaciones de los servidores públicos sean instituidos por leyes formales o materiales, ya que cuando el constituyente ha querido que una materia sea exclusivamente regulada mediante una ley formal así lo ha expresado claramente, como es el caso de las materias inherentes a los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 164 constitucional, en concordancia con el artículo 159, cuya denominación y naturaleza son leyes formales orgánicas, o de los numerales 5, 6 y 17 que son leyes formales ordinarias. Por consiguiente, en vista que los derechos y las obligaciones de los servidores públicos no están contenidos de manera cerrada, limitada o *numerus clausus* en ninguno de los numerales mencionados, resulta claro que el concepto de ley para el reconocimiento de un derecho de los servidores públicos, como es el derecho a la bonificación por antigüedad, no puede quedar constreñido a su establecimiento por una ley formal o material, sino en una norma jurídica contenida en un texto jurídico con significado y categoría de ley en sentido lato, general o amplio, como lo pueden ser normas reglamentarias consagradas en decretos, resoluciones, reglamentos internos, acuerdos, estatutos, etc., como es el caso del artículo 182-B del Estatuto Universitario, el cual es de la misma naturaleza y jerarquía de otros cuerpos normativos que consagran la bonificación por antigüedad en otras entidades públicas.
4. Los argumentos expuestos por la Contraloría General de la República pretenden desconocer la autonomía de la cual goza la Universidad de Panamá, consistente, entre otras cosas, en la facultad de emitir, a través de sus órganos

de gobierno competentes, las disposiciones jurídicas universitarias para regular las carreras académica y administrativa, incluyendo dentro de ellas los derechos, las obligaciones y todo lo relacionado con el egreso de su personal académico y administrativo, tal como el derecho a la bonificación por antigüedad.

5. La Ley de Carrera Administrativa no se aplica en ninguna de las ocho (8) carreras públicas establecidas en el artículo 305 constitucional, dado que cada carrera pública es autónoma e independiente, que para los entes públicos elevados a rango constitucional que gozan de autonomía constitucional, como lo es la Universidad de Panamá, se rige por las normas constitucionales y legales, entre estas últimas, las formales emanadas de la Asamblea Nacional, materiales como el Decreto Ley, y reglamentarias como decretos, resoluciones, acuerdos, resueltos, estatutos, entre otros.
6. Similar derecho a la bonificación por antigüedad tienen otras entidades públicas, algunas sin autonomía constitucional, el cual está consagrado en cuerpos normativos como acuerdos (Órgano Judicial y Tribunal Electoral); resoluciones (Universidad Tecnológica de Panamá y Ministerio Público); reglamentos internos (Caja de Ahorros, Autoridad Marítima de Panamá y la Contraloría General de la República); derecho que han desarrollado de manera autónoma e independiente de la Ley 9 de 1994, por lo que el artículo 112 de esta última tampoco es aplicable en dichas instituciones.
7. Ninguna disposición de la Ley de Carrera Administrativa se aplica supletoriamente a la Carrera Académica de la Universidad de Panamá, ya que la supletoriedad, por vía excepcional, sólo es aplicable para complementar otras leyes cuando en éstas existan lagunas, vacíos, dudas, supuestos no contemplados en ellas y que deben ser suplidos vía esta figura; lo que no ocurre respecto al derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá, ya que el mismo se encuentra

regulado de manera íntegra en el artículo 182-B del Estatuto Universitario, lo que también descarta la violación del artículo 5 de la Ley 9 de 1994.

- 8. El artículo 182-B del Estatuto Universitario no infringe el artículo 45 del Código Civil, ya que la bonificación por antigüedad del personal académico se obtiene de acuerdo al tiempo de servicio y a escalas establecidas, no por la muerte del profesor, pues, en el evento en que ocurra este último supuesto, tal como sucede con las demás prestaciones ganadas (salarios, gastos de representación, décimo tercer mes, etc.) los titulares del derecho son los herederos del difunto declarados por un Tribunal.
- 9. Tampoco se ha violado el artículo 13 (numeral 1) de la Ley 24 de 2005, porque el sentido y el alcance del artículo 182-B del Estatuto Universitario es que otros órganos de gobierno que son competentes en materia académica, presupuestaria, financiera o económica determinen algún supuesto o causal y lo aprueben previamente para llevarlo finalmente al Consejo General Universitario para su consideración, examen, modificación o aprobación (Fs. 156-176).

**V. ALEGATOS**

En tiempo oportuno, presentaron escrito de alegatos:

**La Contraloría General de la República**, del cual se destaca lo siguiente:

- 1. El artículo 182-B del Estatuto Universitario no sólo riñe con disposiciones legales, sino que también ocasiona un perjuicio notoriamente grave al patrimonio del Estado, ya que en virtud del mismo se reconoce el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá, ampliando, por vía reglamentaria, el alcance de la norma legal que regula supletoriamente la bonificación por antigüedad, dada la ausencia de una norma que consagre tal derecho en la Ley 24 de 2005.

2. Al interpretar el artículo 302 del Estatuto Fundamental, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Tercera han sostenido que los deberes y los derechos de los servidores públicos, así como los principios relativos a las acciones de personal de éstos, deben determinarse mediante ley formal, es decir, aquella que ha sido dictada por la Asamblea Nacional. Sin embargo, la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, no contempla la bonificación por antigüedad de su personal académico.
3. Respecto a la tercería coadyuvante de la Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá, quien plantea que el Estatuto Universitario viene a constituir un reglamento delegado, en virtud del cual y con base en la potestad reglamentaria, se norma la bonificación por antigüedad, señala que tal opinión no tiene lugar en nuestro medio, ya que los reglamentos delegados no existen en el derecho panameño, pues, el artículo 163 (numeral 9) constitucional prohíbe a la Asamblea Nacional delegar cualquiera de las funciones que le correspondan, salvo lo previsto en el numeral 16 del artículo 159 de ese cuerpo normativo.
4. Al no regular la Ley 24 de 2005 lo concerniente a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá, ni ser factible que se invoque como fundamento para el reconocimiento de dicho derecho una disposición de carácter reglamentario como lo es el Estatuto Reglamentario, es por lo que resulta aplicable supletoriamente el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de conformidad con el artículo 5 del mismo cuerpo normativo (Fs. 196-212).

**El Procurador de la Administración:** El alegato de conclusión del representante del Ministerio Público está comprendido en la Vista N°819 de 31 de julio de 2017, en la cual reitera su solicitud a esta Sala de declarar la ilegalidad de la norma acusada, y formula como petición especial que, en atención a los

posibles derechos adquiridos, haga uso de la facultad prevista en el artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República, en el sentido de “estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas”, de manera que el personal académico de la Universidad de Panamá que haya cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 182-B del Estatuto Universitario pueda hacer uso de ese derecho; postura que basó en las consideraciones que a continuación se resumen:

1. La Universidad de Panamá, a pesar de estar regulada en los artículos 103, 104 y 105 del Estatuto Fundamental, no está exenta del control constitucional, en atención a lo dispuesto por el artículo 206 (numeral 1) de ese mismo cuerpo normativo, como tampoco lo está del control de legalidad que ejerce la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 206 (numeral 2) de la Carta Política.
2. Las normas del Estatuto Universitario están sujetas al control de legalidad, el cual ejerce la Sala Tercera sobre los actos administrativos con rango inferior a la ley acusados de violar disposiciones con jerarquía legal. Dicho cuerpo normativo no tiene jerarquía de Ley Formal, puesto que fue emitido por el Consejo General Universitario en atención a lo dispuesto por el artículo 13 (numeral 1) de la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá.
3. Ya la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado respecto al carácter reglamentario que tiene el Estatuto Universitario de la Primera Casa de Estudios, lo que significa que sus normas están sujetas al control de legalidad que la misma ejerce y que, por tanto, pueden ser demandadas a través de una acción de nulidad.
4. Los artículos 38 y 39 de la Ley 24 de 2005, regulan lo relativo a los derechos y los deberes del personal académico universitario; sin embargo, ninguno de los dos incluye la bonificación por antigüedad de dicho personal.
5. El Estatuto Universitario es un reglamento de ejecución de una ley, por lo que

no se trata de una extensión de la Ley 24 de 2005.

6. La Universidad de Panamá no puede aprobar, por ejemplo, una bonificación, cualquiera sea su denominación, a perpetuidad, si no se somete al procedimiento de aprobación del Presupuesto General del Estado, aun cuando ejerza su autonomía universitaria.
7. El Consejo General Universitario sí puede regular en el Estatuto Universitario, es decir, vía reglamentación, el derecho del personal académico de la Universidad de Panamá de recibir una bonificación por antigüedad, siempre y cuando dicha normativa sea expedida en desarrollo a lo establecido en la Ley, conforme se desprende del artículo 302 de la Constitución Política de la República.
8. Cualquier actuación que sea contraria a lo establecido en el artículo 302 de la Constitución Política de la República transgrede lo dispuesto en los artículos 36, 34, 52 (numeral 4) y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 2000.
9. El Consejo General Universitario aprobó el artículo 182-B del Estatuto Universitario en infracción del artículo 302 de la Constitución Política de la República, lo que, a su juicio, se traduce en la violación del artículo 36 de la Ley 38 de 2000.
10. Al analizar el artículo 302 constitucional, la Procuraduría de la Administración se vio obligada a revisar la Ley 24 de 2005 para determinar si la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá fue contemplada en su Ley Orgánica o en otra ley complementaria, luego de lo cual observó que el artículo 39 de la Ley 24 de 2005, que contiene los derechos del personal académico universitario, no incluye la bonificación por antigüedad. En lugar de ello, lo que se constató fue que el Consejo General Universitario, con fundamento en el artículo 13 (numeral 1) de la Ley 24 de 2005, de manera directa, es decir, sin que implicara un desarrollo de lo consignado en la Ley, incluyó en el artículo 182-B del Estatuto Universitario lo

relativo a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá, razón por la cual resulta evidente que dicha disposición viola el artículo 302 de la Carta Política, lo que, a su vez, se traduce en la violación del artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

11. El artículo 182-B del Estatuto Universitario también infringe los artículos 52 (numeral 4) y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 2000, relativos al principio de legalidad y del debido proceso legal, respectivamente, ya que el Consejo General Universitario incluyó en el artículo 182-B del Estatuto Universitario, que constituye un reglamento que es inferior a la ley, lo relativo al derecho del personal académico universitario a recibir una bonificación por antigüedad, lo cual implica una prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que desencadenan en una violación del debido procesal legal, ya que se incumplió con lo exigido por el artículo 302 constitucional.
12. Por lo antes expuesto, concluye que sólo en el evento en que una ley contenga el derecho del personal académico universitario de recibir una bonificación por antigüedad, el Consejo General Universitario podrá reglamentarlo en el Estatuto Universitario. De lo contrario, es decir, si se facultara a dicho cuerpo colegiado para que en reuniones extraordinarias pudiera otorgar tales derechos a determinados grupos, bastaría con que ese mismo organismo se reuniera nuevamente para quitárselos; motivo por el cual estima que el legislador previó en el artículo 302 del Estatuto Fundamentales que los deberes y derechos de los servidores públicos estuviesen determinados en la ley (fs. 213-306).

Tanto la Universidad de Panamá como la Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá (APUDEP), presentaron escritos de alegatos, en los cuales reiteraron sus argumentos de oposición a la presente demanda (fs. 307-315 y 329-352).

Igualmente, cabe señalar que presentaron escrito de oposición al concepto del Procurador de la Administración, el Profesor Emérito de la Universidad de Panamá Rolando Murgas Torrazza; y las docentes de ese casa de estudios superiores Esmeralda Arosemena de Troitiño y Aura E. Guerra de Villalaz, concluyendo que la norma acusada no es ilegal (fs. 317-321, 322-324 y 325-327).

**VI. ANÁLISIS DE LA SALA TERCERA**

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, esta Sala procederá a resolver el fondo del presente proceso.

En ese sentido, iniciamos señalando que el control de legalidad de los actos administrativos de contenido general, atribución ésta que nos otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República y el numeral 1 del artículo 97 del Código Judicial, tiene como finalidad determinar si dichos actos son violatorios o no de la Ley, concretamente, si son contrarios a las disposiciones que se aducen infringidas.

Seguidamente, reiteramos que en esta oportunidad la norma que ha sido sometida al control de legalidad que ejerce la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es el artículo 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, adicionado por los Acuerdos de la Reunión No.1-12, celebrada el 14 de febrero de 2012, y recientemente modificada por los Acuerdos de las Reuniones Extraordinarias N°7-16 y 8-16, celebradas el 23 de junio de 2016 y el 4 de agosto de 2016, respectivamente, el cual establece los casos en que el personal académico universitario recibirá la bonificación por antigüedad y la forma en que se calculará la misma.

Visto lo anterior, esta Colegiatura pasará a examinar los cargos de

ilegalidad formulados por la parte actora en relación con los artículos 5 y 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, y el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, los cuales se resumen en el argumento que, en vista que el tema de la bonificación por antigüedad no está regulado en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, debe aplicarse supletoriamente la Ley de Carrera Administrativa, tal como lo establece el artículo 5 de este último cuerpo normativo; sin embargo, afirma la parte actora, que al confrontar lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley de Carrera Administrativa, que es en donde se regula el tema de la bonificación por antigüedad, con lo establecido en el artículo 182-B del Estatuto Universitario, se observa que este último prevé causales de bonificación por antigüedad y fórmulas para el cálculo de dicha bonificación que son distintas a las contempladas en la Ley de Carrera Administrativa; así como también que la norma acusada utiliza el término de remuneración, a pesar que la Ley de Carrera Administrativa habla de salario, y aumenta la cantidad de meses de remuneración previstos en esta última. Como se observa, se parte de la premisa que en cuanto a la bonificación por antigüedad del personal académico de la Universidad de Panamá, debe aplicarse supletoriamente la Ley de Carrera Administrativa, por no encontrarse tal derecho regulado en la ley especial que rige a ese centro de estudios superiores; situación que nos lleva a hacernos la interrogante de si, efectivamente, es la Ley de Carrera Administrativa fuente supletoria de la Carrera Académica de la Universidad de Panamá, respecto al tema de la bonificación por antigüedad.

Para dar respuesta a lo anterior, resulta necesario que primeramente nos remontemos a la naturaleza del régimen constitucional, legal y reglamentario que caracteriza a la Universidad de Panamá, como Universidad Oficial del Estado Panameño.

**- Sobre el régimen de autonomía de la Universidad de Panamá,**

consagrado en el ordenamiento jurídico panameño.

**En la Constitución Política.**

En el plano constitucional, el reconocimiento de la autonomía de la Universidad de Panamá se hizo, por primera vez, en la Constitución Política de 1946, específicamente, en el Título III, Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 4°, Cultura Nacional, artículos 86, 87 y 88, los cuales establecían lo siguiente:

**“Artículo 86. 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 y la difusión de la cultura popular.”**

**“Artículo 87. Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuros, así como del patrimonio de que se habla en el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.”**

**“Artículo 88. Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que por razones de orden público establezca el Estatuto Universitario.”**

En la Constitución Política de 1972, dichas normas quedaron comprendidas en el Título III, Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 5°, Educación, artículos 97, 98 y 99, cuyos textos decían así:

**“ARTÍCULO 97. 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 los Centros Regionales que a la otorgada en la capital.”**

**“ARTÍCULO 98. Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuros, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.”**

**“ARTÍCULO 99.** Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el **Estatuto Universitario.**”

Luego de los Actos Reformativos 1 y 2 de 1978, del Acto Constitucional de 1983, y de los Actos Legislativos 1 de 1993, 2 de 1994, 3 de 1994, 1 de 1998 y 1 de 2004, el carácter autónomo de la Universidad de Panamá quedó inserto en los artículos 103, 104 y 105, actualmente vigentes, los cuales son del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 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.

**“ARTÍCULO 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.”

**“ARTÍCULO 105.** Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el **Estatuto Universitario.**”

Como hemos visto, desde un inicio, la autonomía de la Universidad de Panamá ha sido concebida por nuestro máximo ordenamiento jurídico como un **derecho social fundamental**, y con el fin de hacerlo eficaz y efectivo, el constituyente le reconoció personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Así fue expuesto en Sentencia de 19 de noviembre de 1993, bajo la ponencia del ex Magistrado Rodrigo Molina, al señalarse: “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."**

Al constituirse en un derecho social fundamental, surge entonces para las autoridades de la República, el deber de garantizar el ejercicio efectivo y eficaz de tal derecho, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 17 constitucional, éstas han sido instituidas para **"asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley"**.

Lo anterior, también implica que dichas autoridades no deben obstaculizar el ejercicio eficaz y efectivo de esa autonomía universitaria, tal como se indicó en el citado precedente judicial y en Sentencia de 29 de diciembre de 1993, bajo la ponencia de la ex Magistrada Aura E. Guerra de Villalaz. Veamos:

**Sentencia de 19 de noviembre de 1993**

**"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**

378

marco que fija la Constitución y la Ley...”.

En la Ley.

A nivel legal, el régimen autónomo de la Universidad de Panamá ha sido reconocido en la Ley Número 48 de 24 de septiembre de 1946, De Autonomía Universitaria, en cuyo artículo 3 se decretó lo siguiente:

**“Artículo 3°. La Universidad es una institución organizada conforme al régimen de autonomía que le concede el Artículo N° 46 de la Constitución de la República. Estará integrada por el conjunto de profesores y alumnos distribuidos en las facultades, escuelas e institutos existentes y que en el futuro se establezcan. Será regida por el Consejo General Universitario, una Junta Administrativa, una Junta de Síndicos, el Rector, las Facultades y los Decanos.”**

De manera más amplia, las normas de rango superior anteriormente citadas han sido desarrolladas en la Ley N°24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, en los siguientes artículos:

**“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 de 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 respecto 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 resulten aplicables y en el Estatuto Universitario.”**

**“Artículo 63. En el Estatuto Universitario y en los reglamentos respectivos, se establecerán los regímenes disciplinarios para las autoridades universitarias, para el personal académico y administrativo, así como para los estudiantes. Estos regímenes se fundamentarán siempre en el debido proceso.**

**En el Estatuto Universitario.**

Es precisamente por el reconocimiento que constitucional y legalmente se hace de la autonomía de la Universidad de Panamá, que en el Consejo General Universitario N°22-08 del 29 de octubre de 2008, se adoptó el Estatuto Universitario. Así se expone en su artículo 1; veamos:

**“Artículo 1. La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular, está al servicio de la nación panameña y, en atención a la autonomía que le confieren la Constitución Política de la República y la Ley 24 de 2005, adopta el presente Estatuto Universitario.”**

Igualmente así fue reconocido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de noviembre de 2013, bajo la ponencia del Magistrado Oydén Ortega Durán, cuando en lo pertinente se indica que: “...por la otra parte, tener en cuenta el principio de la Autonomía Universitaria, que consagra la historia

desde la Edad Media y lo reafirma en Panamá, los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Nacional. **Con fundamento en la Autonomía Universitaria, es que la Universidad de Panamá se rige por un Estatuto Universitario...**”.

En relación con el alcance de esa autonomía universitaria, el Estatuto Universitario dispone lo siguiente:

**“Artículo 4. La Universidad de Panamá es autónoma y cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y para designar y separar su personal en la forma que determinan la Ley y el presente Estatuto.”**

**“Artículo 5. La autonomía de la Universidad de Panamá, consagrada en la Constitución Política y desarrollada en su Ley Orgánica, debe ser ejercida y defendida de conformidad con las disposiciones que la regulan.**

**La autonomía universitaria comprende la auto reglamentación, que es el derecho de la Institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la aprobación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia o asunto de su competencia.  
...”**

Del contenido de las citadas disposiciones constitucionales, legales y estatutarias, se desprende con claridad que la autonomía de la Universidad de Panamá implica que ésta, a través de sus órganos de gobierno, está plenamente facultada para designar y separar a su personal académico y administrativo; para disponer, administrar y acrecentar su propio patrimonio; para garantizar la libertad de cátedra, es decir, que su personal académico ejerza la docencia, la investigación, la extensión, la producción y la prestación de servicios, utilizando sus particulares enfoques interpretativos y estrategias didácticas; para organizar sus estudios, investigaciones y docencia, así como su extensión, producción y servicios, además de crear, reformar y suprimir carreras, y celebrar convenios y acuerdos con otras instituciones y organizaciones; para elegir y remover a sus autoridades; **y especialmente para establecer las normas y los**

procedimientos relacionados con su organización y funcionamiento, a través de la aprobación y modificación, por parte de sus órganos de gobierno, del Estatuto Universitario, los reglamentos y los acuerdos, que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas. Sobre el particular, es dable anotar que en Sentencia de 14 de enero de 1993, se hace referencia a lo expresado por la Doctora Aura E. Guerra de Villalaz en su obra Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria, en la cual se refiere a ocho aspectos importantes que componen la autonomía universitaria, siendo uno de ellos **la autonomía legislativa**, “que consiste en la competencia de carácter normativo para elaborar y aprobar sus propios estatutos y reglamentos, sin otras limitaciones que aquellas que señalan la Constitución y la Ley Orgánica de la Universidad...”.

Es en razón de ello que **la Universidad de Panamá se provee de un régimen íntegro o completo, autónomo o independiente de cualquier otro, que le permite resolver cualquier situación que se suscite con respecto a cada uno de los aspectos anteriormente mencionados.**

Con lo hasta aquí expuesto, queda claro 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 pactos internacionales.

Es esa Autonomía Universitaria la que comprende distintos aspectos como el académico, el económico, el normativo y el administrativo; aspectos que en sí constituyen una sola, de manera tal que la afectación de cualquiera de éstos implica la violación de toda ella.

La Universidad de Panamá, con base en la autonomía normativa, tiene la facultad de normar, sin injerencia de terceros, esto es, con total independencia, sus propios Acuerdos. Es esta potestad la que le permite autorregularse, a través de una norma fundamental, como lo es el Estatuto Universitario, es decir, un cuerpo normativo que se aplica en forma obligatoria a toda la comunidad universitaria.

Y, precisamente, la existencia de dicho Estatuto de Derecho es lo que permite, la existencia del Estado de Derecho Universitario, que se sustenta en el cuerpo normativo y que está integrado por normas jurídicas imperativas, y es a dicho cuerpo jurídico al que está sometido toda la Universidad de Panamá.

Esa estructura jurídica que conforma el Estado de Derecho Universitario, en cuyo vértice se coloca el Estatuto, debe cumplir una doble condición, a lo interno, que es cumplir con el Estatuto Universitario, y a lo externo, que el Estado respete la Constitución y la Ley Orgánica.

**- Sobre la Carrera Académica de la Universidad de Panamá.**

Tal como lo indicamos en el punto anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 constitucional, uno de los aspectos que comprende la autonomía universitaria es la facultad de designar y remover a su personal académico y administrativo en la forma en que lo determine la Ley. En el caso del personal académico universitario, dicho asunto es regulado en el artículo 40 de la Ley 24 de 2005, el cual establece la Carrera Académica. Veamos:

**“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

383

protección y el régimen especial de ingreso, desarrollo, perfeccionamiento y egreso, aplicable al personal académico no regular.”

A juicio de esta Colegiatura, es en atención a ese reconocimiento que nuestra Constitución Política hace de la autonomía de la cual goza la Universidad de Panamá, que **el propio legislador dispuso que lo relativo a la Carrera Académica** (ingreso, desarrollo, perfeccionamiento, escalafón y egreso del personal académico universitario) **fuese desarrollado en el Estatuto Universitario** y en los reglamentos universitarios, los cuales, en atención a lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 13 de la Ley 24 de 2005, son aprobados y reformados por el Consejo General Universitario, quien es el máximo órgano de gobierno colegiado de la Universidad de Panamá, conforme lo expresa el artículo 12 del citado cuerpo normativo. En otras palabras, el propio legislador encomendó a la Universidad de Panamá, a través de su Consejo General Universitario, desarrollar la Carrera Académica en el Estatuto Universitario y en los reglamentos universitarios, en virtud de lo dispuesto por el artículo 103 de la Carta Magna, sobre la autonomía universitaria.

Por lo anteriormente expuesto, es que en el Estatuto Universitario se desarrolla todo lo concerniente a la Carrera Académica de la Universidad de Panamá. Así, en los artículos 166, 167 y 168, se dispone lo siguiente:

**“Artículo 166.** La Universidad de Panamá designará y separará a su personal académico de conformidad con lo establecido en el **Artículo 103 de la Constitución Política, su Ley Orgánica, el presente Estatuto y los reglamentos universitarios.**

El personal académico de la Universidad de Panamá desempeñará las funciones de docencia, investigación, extensión, administración, producción y servicios. El cargo ocupado por este personal se denominará Profesor.”

**“Artículo 167.** La Carrera Académica es un sistema de administración del estamento académico para el desarrollo integral del profesor universitario, con el fin de garantizar sus derechos y el debido cumplimiento de sus obligaciones y deberes.

Para poder participar como miembros de la Carrera Académica de la Universidad de Panamá se requiere ser panameño. Es requisito imprescindible para la comprobación de la nacionalidad, la presentación de la cédula de identidad personal.”

**“Artículo 168. Las disposiciones relativas a la carrera académica regularán y desarrollarán el sistema de reclutamiento, selección, evaluación del desempeño, ascensos, permanencia, reconocimiento de méritos, derechos, incluyendo la garantía del debido proceso, obligaciones, régimen disciplinario y egreso del personal académico.”**

En relación con esta última norma, cabe señalar que, en efecto, dentro de las disposiciones del Estatuto Universitario contentivas de la regulación y desarrollo de la Carrera Académica, se incluye el tema de los derechos del personal académico universitario, siendo uno éstos la bonificación por antigüedad, consagrada en la Sección Tercera, Del Ingreso y Egreso de la Carrera Académica, artículo 182-B de ese cuerpo normativo, que es la norma acusada de ilegal en el presente proceso.

En consecuencia, la regulación de la bonificación por antigüedad del personal académico universitario en el Estatuto Universitario responde al precepto constitucional que faculta a la Universidad de Panamá para que norme en lo relativo a la administración de su personal.

- **Sobre la bonificación por antigüedad como un derecho del personal académico universitario.**

En cuanto a los derechos del personal académico universitario, se observa que el artículo 39 de la Ley 24 de 2005, establece lo siguiente:

**“Artículo 39. Son derechos del personal académico universitario, además de los que le confieran el Estatuto Universitario y los reglamentos, los siguientes:**

1. Respeto a su condición y dignidad académica.
2. Disfrute de una remuneración justa y oportunidad de obtener licencias, becas y sabáticos ofrecidos por la Universidad.
3. Estabilidad en su cargo, en tanto cumpla los requisitos y

condiciones que esta Ley, el Estatuto y los reglamentos señalen.

4. Participación democrática en los órganos colegiados de gobierno de la Universidad, en la forma que establece esta Ley y dispongan el Estatuto y los reglamentos universitarios.

5. Libertad de asociación y de pensamiento, la cual será ejercida conforme a las disposiciones del Estatuto y de los reglamentos universitarios.

6. Obtener ascensos de categorías, a través de la Carrera Académica.

7. Libertad para disenter dentro de un marco de respeto, tolerancia y de un espíritu crítico y constructivo.”

Con respecto al contenido de esta norma, es preciso indicar dos cosas: la primera, que en el numeral 2 del artículo 39 de la Ley 24 de 2005, arriba citado, aparece consagrado el derecho del personal académico universitario a disfrutar de una remuneración justa, entendiéndose por remuneración: **“todo ingreso que percibiese el trabajador en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en retribución o compensación, o con motivo de su actividad personal, en concepto de sueldo, sueldo anual complementario, salario, honorarios, comisiones, participación en las ganancias, habilitaciones, gratificaciones y suplementos adicionales que tengan el carácter de habituales y regulares, viáticos y gastos de representación excepto en la parte efectivamente gastada y acreditada por medio de comprobantes y toda retribución cualquiera que fuese la denominación que se le asigne, percibida por servicios ordinarios o extraordinarios prestados en relación de dependencia...”** (Diccionario de Derecho. Segunda Edición. Valletta Ediciones, 2015. Pág. 294).

Ahora bien, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sala la bonificación por antigüedad “constituye una remuneración adicional o pago especial que recibe el trabajador, precisamente por sus años de antigüedad en el entidad...una vez concluida la relación laboral...” (Sentencia de 29 de diciembre de 2009, bajo la ponencia del ex Magistrado Víctor Benavides); “es una prestación que se reconoce al trabajador en atención al tiempo en que ha laborado en la organización y el nacimiento del derecho a recibirla depende del tiempo...en que

duró la relación de trabajo. El pago de la misma, en las normas de orden administrativo, se ha venido condicionado a la forma de terminación del cese de labores, a diferencia del derecho laboral” (Sentencia de 14 de septiembre de 2009, bajo la ponencia del ex Magistrado Hipólito Gill Suazo).

Siendo la bonificación por antigüedad una remuneración, entonces resulta claro que el derecho del personal académico universitario a disfrutar de una remuneración justa, previsto por el legislador en el numeral 2 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, abarca el derecho de esos funcionarios a la bonificación por antigüedad; situación que desvirtúa el argumento que gira en torno a la falta de reconocimiento en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá del derecho a la bonificación por antigüedad.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, hay otro aspecto de la norma citada (artículo 39 de la Ley 24 de 2005) que no se puede soslayar, y es que el legislador no previó un número cerrado de derechos del personal académico universitario, sino que además de los aparecen taxativamente listados, **también reconoció como tales, aquellos que fuesen establecidos en el Estado Universitario y en los reglamentos, siendo uno de éstos, la bonificación por antigüedad;** lo que, a nuestro juicio, obedece precisamente al reconocimiento que, a nivel constitucional, se hace de la autonomía de la cual goza la Universidad de Panamá, a través de sus órganos de gobierno, para normar lo relativo, entre otros aspectos, al egreso del personal académico universitario, en lo cual se incluye el derecho a la bonificación por antigüedad.

- **Sobre la regulación de la bonificación por antigüedad en otras entidades públicas.**

**Universidad Tecnológica de Panamá.**

El artículo 61 de la Ley 17 de 9 de octubre de 1984, Orgánica de la Universidad de Panamá, modificada por la Ley 57 de 26 de julio de 1996, establece los siguientes derechos de los docentes e investigadores universitarios:

**“Artículo 61.** Son derechos de los docentes y los investigadores universitarios, además de los que les confieren el Estatuto y los Reglamentos los siguientes:

- a. Libertad de Cátedra y de Investigación, sin menoscabo del cumplimiento de los programas académicos y de investigación establecidos;
- b. Respeto a su condición y dignidad académica;
- c. **Disfrute de una remuneración justa** y de servicios adecuados de seguridad social;
- d. Estabilidad en su cargo, en tanto cumpla los requisitos y condiciones que la Ley, el Estatuto y los Reglamentos señalen para el mismo;
- e. Participación democrática en los órganos de gobierno de la Universidad en la forma que establece la Ley y disponga el Estatuto y los Reglamentos;
- f. Libertad de asociación, la cual será ejercida conforme a las disposiciones del Estatuto y los Reglamentos Universitarios.
- g. Oportunidad de obtener becas, licencias y sabáticas ofrecidas por la Universidad;
- h. Derecho a la publicación de sus obras y trabajos de Investigación, de acuerdo con las posibilidades de la Universidad Tecnológica de Panamá y las reglamentaciones que se establezcan al respecto; y
- i. **Derecho a viáticos, pensiones, jubilaciones y demás prestaciones legales y reglamentarias vigentes.”**

Nótese que al igual que el artículo 39 de la Ley 24 de 2005, en la Ley 17 de 1984, Orgánica de la Universidad Tecnológica de Panamá, tampoco se establece de manera explícita la bonificación por antigüedad como un derecho de su personal universitario.

No obstante, en virtud del “derecho a viáticos, pensiones, jubilaciones y demás prestaciones legales y reglamentarias vigentes”, previsto en el artículo 61, arriba citado, vemos que el Consejo Administrativo, que es la autoridad superior universitaria en asuntos administrativos, económicos y patrimoniales de la Universidad Tecnológica de Panamá, emitió la Resolución N°CADM-R-04-2012 de 16 de mayo de 2012, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

**“PRIMERO:** Aprobar el otorgamiento de una bonificación por antigüedad para los servidores públicos permanentes del sector docente y de investigación que dejan su puesto por renuncia, pensión por vejez, pensión por invalidez permanente, reducción de fuerzas o muerte.

En caso de fallecimiento del docente o investigador, la bonificación que le corresponda por antigüedad se le otorgará a los beneficiarios designados en el documento establecido en la Dirección General de Recursos Humanos.

**SEGUNDO:** Calcular esta bonificación por antigüedad para los docentes e investigadores tomando en cuenta los años laborados desde el ingreso al servicio y el último sueldo devengado, así:

1. Al completar diez (10) años de servicios, tendrá derecho a cuatro (4) meses de sueldo de bonificación.
2. Al completar quince (15) años de servicios, tendrá derecho a seis (6) meses de sueldo de bonificación.
3. Al completar veinte (20) años de servicios, tendrá derecho a ocho (8) meses de sueldo de bonificación.
4. Al completar veinticinco (25) años o más de servicios, tendrá derecho a diez (10) meses de sueldo de bonificación.”

**Ministerio Público.**

El artículo 55 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público, dispone lo siguiente:

**“Artículo 55. Derechos.** Los servidores del Ministerio Público tendrán los siguientes derechos:

1. Percibir una remuneración que corresponda a las funciones inherentes al cargo que desempeñan, de acuerdo con las disposiciones salariales vigentes.
2. Gozar de estabilidad en el cargo, condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y en los reglamentos que se dicten en materia de evaluación de desempeño.
3. Ascender, mediante concurso, a cargos de mayor jerarquía y remuneración, condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y en los reglamentos que se dicten en materia de evaluación de desempeño.
4. Gozar de vacaciones anuales remuneradas.
5. Acogerse a una pensión de vejez de conformidad con las disposiciones de seguridad social vigentes.
6. Hacer uso de licencias con goce de sueldo o sin él, sujetas a las disposiciones establecidas en la presente Ley.
7. Recibir capacitación dentro de los parámetros establecidos en la ley y en los respectivos reglamentos de cada Institución.
8. Ser informados previamente de todas las medidas o decisiones que afecten sus derechos como servidor del Ministerio Público.
9. Percibir la retribución correspondiente por el tiempo extraordinario trabajado, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en la presente Ley.

- 10. Recibir los beneficios de una póliza de seguro colectivo institucional contratada por la respectiva entidad del Ministerio Público.
- 11. Recurrir en contra de las decisiones de las autoridades.
- 12. Ser evaluados objetivamente por sus superiores, así como conocer y obtener copia de sus evaluaciones periódicas.
- 13. Los demás que les concedan la Constitución Política y la ley.

Como se observa, a nivel legal tampoco existe una regulación taxativa del derecho a la bonificación por antigüedad de los servidores del Ministerio Público. Sin embargo, vemos que la Procuraduría General de la Nación dictó la **Resolución N°12 de 26 de marzo de 2014**, mediante la cual resolvió lo siguiente:

**“PRIMERO: Reconocer a los funcionarios del Ministerio Público el derecho a la Bonificación por Antigüedad establecida en el Acuerdo N°159 de 13 de marzo de 2014, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.**

**SEGUNDO: La Bonificación por Antigüedad se calculará en atención a los años de trabajo desempeñados en el Ministerio Público, así:**

- 1. Cuatro (4) meses de sueldo al completar diez (10) años de servicio.
- 2. Seis (6) meses de salario al completar quince (15) años de servicio.
- 3. Ocho (8) meses de sueldo al completar veinte (20) años de servicio.
- 4. Diez (10) meses de salario al completar veinticinco (25) años de servicio.

**Si falleciere un funcionario que esté ejerciendo labores en el Ministerio Público, su beneficiario previamente determinado o sus herederos, se le concederá un bono equivalente a seis (6) meses de sueldo que estuviere devengando al momento de su muerte.**

**TERCERO: Tendrán derecho a la Bonificación por Antigüedad tanto los servidores de la Carrera de Instrucción como los que en el ejercicio de sus funciones hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos.”**

Ambos casos, al igual que el de la Universidad de Panamá, evidencian que aunque el derecho a la bonificación por antigüedad no esté expresamente reconocido como tal en la Ley Orgánica de esas entidades públicas, lo cierto es que la misma forma parte del derecho que tienen esos servidores públicos a percibir una remuneración.

**- Sobre la regulación de la bonificación por antigüedad en el Estatuto Universitario.**

En atención al reconocimiento que la Constitución Política hace de la autonomía de la cual goza la Universidad de Panamá, en concordancia con el reconocimiento que la Ley 24 de 2005 hace del derecho del personal académico universitario a una remuneración justa, vemos que el derecho a la bonificación por antigüedad de esos funcionarios fue regulado, por primera vez, en el Estatuto Universitario, producto de los Acuerdos de la Reunión N°1-12 del Consejo General Universitario, celebrada el 14 de febrero de 2012. Así, dicha prerrogativa fue introducida en el nuevo artículo 182-B, el cual establecía lo siguiente:

**“Artículo 182-B (Nuevo):** Sólo recibirá bonificación por antigüedad, el personal académico que deje su puesto por renuncia, jubilación o haya finalizado su relación laboral con la institución, por tener setenta y cinco (75) años de edad.

La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta los años laborados desde el ingreso al personal académico al último sueldo devengado, así:

- Al completar diez (10) años de servicios, tendrá derecho a cuatro (4) meses de sueldo de bonificación.
- Al completar quince (15) años de servicios, tendrá derecho a seis (6) meses de sueldo de bonificación.
- Al completar veinte (20) años de servicios, tendrá derecho a ocho (8) meses de sueldo de bonificación.
- Al completar veinticinco (25) años de servicios o más, tendrá derecho a diez (10) meses de sueldo de bonificación.” (P. 12 de la Gaceta Oficial N° 26979-C de 23 de febrero de 2012).

Posteriormente, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, según el cual: “Para aprobar o reformar el Estatuto Universitario, se requiere que el tema sea discutido en su totalidad por lo menos en dos sesiones distintas del Consejo General Universitario, especialmente convocadas para tal efecto...El acuerdo debe recibir en ambas reuniones el voto favorable de los dos tercios (2/3) de los miembros del Consejo General Universitario, pero en la segunda reunión podrán introducirse modificaciones a lo aprobado en la primera...”, se advierte que en virtud de los Acuerdos de las

Reuniones Extraordinarias N°7-16 y 8-16 del Consejo General Universitario, celebradas el 23 de junio de 2016 y el 4 de agosto de 2016, respectivamente, dicho artículo fue modificado, quedando el mismo como a continuación se cita:

**“Artículo 182-B:** Sólo recibirán bonificación por antigüedad, el personal académico que deje su puesto por renuncia, jubilación, pensión por vejez, fallecimiento, retiro definitivo por incapacidad vitalicia concedida por la Caja de Seguro Social, por haber finalizado su relación laboral con la Institución por tener setenta y cinco (75) años de edad o por cualquier otra causal aprobada por los órganos de gobierno competentes.

La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta el promedio de la remuneración devengada durante los cinco (5) mejores años laborados por el profesor desde su ingreso a la actividad académica en la Universidad de Panamá, así:

- Al completar diez (10) años de servicio tendrá derecho a seis (6) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar quince (15) años de servicio tendrá derecho a ocho (8) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar veinte (20) años de servicio tendrá derecho a diez (10) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar veinticinco (25) años de servicio tendrá derecho a doce (12) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar treinta (30) años o más de servicio tendrá derecho a quince (15) meses de remuneración de bonificación.” (P. 29 de la Gaceta Oficial No.28097 de 17 de agosto de 2016).

Conforme se advierte, con la modificación del artículo 182-B del Estatuto Universitario se introdujeron otros supuestos para que el personal académico de la Universidad de Panamá reciba la bonificación por antigüedad, así como también la fórmula para calcular dicho beneficio y, además, se incrementó la cantidad de meses de salario de bonificación; facultad que, tal como lo hemos venido expresando, obedece al reconocimiento que nuestro Estatuto Fundamental hace de la autonomía de la cual goza la Universidad de Panamá, entre otros aspectos, para normar todo lo relativo a la Carrera Académica, dentro de lo cual se incluye el egreso de su personal académico universitario y, a su vez, el derecho del mismo a la bonificación por antigüedad, además del reconocimiento que la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá hace del derecho del personal académico universitario

396

a disfrutar de una remuneración justa, lo cual comprende la bonificación por antigüedad, así como de otros derechos que estén consignados en el Estatuto Universitario y en los reglamentos universitarios.

De igual manera, no hay que perder de vista que dicha modificación fue realizada por el Consejo General Universitario, en el ejercicio de la función que le confiere el numeral 1 del artículo 13 de la Ley 24 de 2005, esto es, aprobar y reformar el Estatuto Universitario y los reglamentos generales de la Universidad de Panamá, por lo que el mismo estaba ampliamente facultado, tanto por la Constitución Política como por la Ley, para adoptar la medida descrita en el párrafo anterior.

En este orden de ideas, vale la pena acotar que, según lo expresó el Rector de la Universidad de Panamá en su informe explicativo de conducta, **con la modificación del artículo 182-B del estatuto Universitario, no se afectarán fondos públicos por lo siguiente:**

**"7.2. La aplicación de la norma demandada no afecta fondos públicos**

El Consejo General Universitario en la misma reunión extraordinaria N° 8-16 celebrada el 4 de agosto de 2016, cuando se aprobó la norma demandada, también aprobó que para cubrir las bonificaciones se crea un Fondo Especial y que mientras ese fondo no cuente con los montos suficientes para la erogación de la bonificación a que tiene derecho el profesor, se utilizará como fuente de financiamiento de la bonificación, la posición en la que se encuentra el profesor, por lo que ésta se mantendrá congelada sin uso, hasta que se alcance el monto desembolsado." (fs. 116-117).

**- Sobre la no existencia de lagunas o vacíos en la legislación que rige a la Universidad de Panamá en cuanto a la bonificación por antigüedad.**

Al abordar el tema de las lagunas legales o vacíos normativos, el jurista colombiano Javier Tamayo Jaramillo señala que todo derecho positivo, como obra humana que es, no sólo tiene normas contradictorias, ambiguas y confusas, sino

también una serie de falencias por vacíos normativos para resolver litigios que, a todas luces, el juez debe dirimir, pues no puede abstenerse de administrar justicia argumentando que no hay norma aplicable para el caso concreto, dando origen esta situación a la teoría de las lagunas jurídicas que, en principio, son sólo las normativas o propias, las cuales consisten “en la ausencia de una norma jurídica positiva que le sirva de referente semántico al juez para fallar un caso concreto”.

(TAMAYO JARAMILLO, Javier. Manual de Hermenéutica Jurídica. Análisis constitucional, legal y jurisprudencial. Biblioteca Jurídica Diké, 2013. Medellín, Colombia, 2013. Págs. 148 y 153).

Para los autores españoles Luis Díez Picazo y Antonio Gullón: “La laguna se presenta cuando existe una deficiencia en la ley o... cuando nos encontramos con una inexistencia de ley aplicable al punto controvertido... Aquí nos basta con consignar que estamos en presencia de una laguna de la ley cuando carezca de un supuesto de hecho concreto y determinado de regulación legal, y, sin embargo, como advierte LARENZ, tal regulación se presenta como necesaria en la concepción jurídica y cultural de una comunidad en un momento dado.” (DÍEZ-PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio. Sistema de Derecho Civil. Volumen I. Octava Edición. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 1995. Pág. 177).

Sin embargo, como hemos visto, en este caso no predomina la ausencia de una norma jurídica que regule el derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico universitario, o que la regulación que se hace del mismo sea insuficiente o incorrecta; por el contrario, lo que claramente se denota es que dicho derecho está reconocido en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá y enteramente desarrollado en su Estatuto Universitario; **por lo que, no existe una laguna legal o un vacío normativo que haya que llenar mediante la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa.**

Es decir, si no hay un vacío normativo en el ordenamiento jurídico que rige a la Universidad de Panamá, concretamente, en la Carrera Académica Universitaria, entonces no procede aplicar supletoriamente la Ley de Carrera Administrativa, pues, según se colige de lo establecido en su artículo 5, ésta sólo es aplicable supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras Carreras Públicas, cuando existan lagunas legales o vacíos normativos en sus respectivas legislaciones, lo que, reiteramos, no se da en la situación bajo examen.

Al no haber lugar a la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa, en lo que atañe al tema del derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico universitario, entonces mal pudiesen haberse infringido los artículos 5 y 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 que la parte actora estima violados, ni el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, en vista que los cargos de ilegalidad endilgados a esta norma, guardan relación con la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa. Por lo tanto, este Tribunal desestima el alegado quebrantamiento de las citadas disposiciones legales.

**- Sobre la jurisprudencia de la Sala Tercera en cuanto a la no aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa para regular el derecho a la bonificación por antigüedad del personal universitario.**

Al consultar los precedentes judiciales de este Tribunal, encontramos la Sentencia de 10 de febrero de 2006, en la cual se expone que un miembro de la Carrera Administrativa de la Universidad de Panamá solicitó el pago de la bonificación por antigüedad, utilizando como fundamento jurídico el artículo 110 de la Ley 9 de 1994, actualmente, el artículo 112 del Texto Único que comprende la citada ley; sin embargo, se indicó que no era procedente aplicar supletoriamente

dicha norma, puesto que para acceder a este derecho, el mismo debía estar reconocido en la Carrera Administrativa Universitaria. Veamos:

“De lo antes reproducido, resulta muy claro que el derecho al pago de bonificación por antigüedad del que habla el artículo 110 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, es un privilegio exclusivo de los servidores públicos de carrera administrativa, que como bien señala el artículo 2 de la misma ley, son aquellos servidores públicos que han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la ley de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y no así a los servidores públicos que se encuentran dentro de otras Carreras Públicas de otras leyes especiales, como es el caso del demandante, el señor OSVALDO ACHURRA.

**En cuanto a la supletoriedad emanada del artículo 5 de la ley en cuestión, es importante indicarle al demandante, que la lógica jurídica nos lleva a interpretar la misma, en el sentido que las normas de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, serán aplicadas de forma complementaria cuando se esté ante un vacío o laguna legal de la norma y es que no admite confusión la norma cuando dice: ‘La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derechos para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.’ Para el caso en estudio o para la pretensión del demandante, hemos podido concluir de acuerdo a lo antes planteado que no es procedente aplicar en forma supletoria ninguna de las normas de la Ley de Carrera Administrativa, y que lo que pretende el demandante es hacer extensivo a su persona, un derecho claramente establecido en la Ley 9 de 1994 para los servidos públicos de carrera administrativa, bonificación ésta no contemplada en la Carrera Administrativa Universitaria. En este mismo orden de ideas, la Sala coincide con lo externado por la Procuradora de la Administración, al señalar que si se aceptara el argumento expresado por el demandante, se tendría el efecto directo de que todos los servidores públicos de carrera judicial, diplomática, etc. tendrían el derecho al pago de bonificación por antigüedad de servicios, creado por el artículo 110 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, contradiciendo así la letra y la intención del legislador.” (Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por Osvaldo Achurra, mediante apoderado judicial, para que se declare nula, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por el Rector de la Universidad de Panamá al no contestar su solicitud de 18 de diciembre de 2001).**

Igual criterio fue adoptado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2008:

“Para finalizar, cabe mencionar que en lo referente a la Carrera Administrativa la misma fue establecida mediante Ley 9 de 1994, y en su artículo 136, numeral 4, si bien establece el pago de bonificaciones por antigüedad, este derecho sólo le fue concedido precisamente a aquellos funcionarios que ingresaron a la carrera administrativa en la forma como fue previsto por esta misma excerta legal. Lo anterior, aplicado a los hechos jurídico fácticos que se verifican en torno al caso que nos ocupa, permiten desvirtuar los cargos de ilegalidad alegados contra tal disposición, coincidiendo así

con la opinión expresada por el Ministerio Público que al momento de emitir la vista correspondiente, manifestó que no fue acreditado en el proceso que los demandantes hubieren ingresado al régimen de carrera administrativa, lo que deja sin sustento jurídico las alegaciones de infracción en ese sentido.”

Además de que las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa relativas a la bonificación por antigüedad no son aplicables al personal académico universitario, reiteramos que dicho derecho se encuentra completamente desarrollado en el Estatuto Universitario, exactamente, en lo que concierne a la Carrera Académica Universitaria; hecho que confirma aún más nuestro criterio de que no cabe la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa.

Una vez descartada la violación de los artículos 5 y 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, y del artículo 36 de la Ley 38 de 2000, nos avocamos al análisis del resto de los cargos de ilegalidad aducidos en la demanda.

En tal sentido, la parte actora argumenta que a pesar que el artículo 45 del Código Civil dispone que la personalidad civil se extingue por la muerte de las personas, lo cual significa que los difuntos no pueden ser titulares de derechos ni de obligaciones, el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá establece para el profesor que fallece el derecho a recibir una bonificación por antigüedad.

Para una mejor comprensión, consideramos oportuno citar el contenido de ambas normas:

**“Artículo 45.** La personalidad civil se extingue por la muerte de las personas.  
...”

**“Artículo 182-B:** Sólo recibirán bonificación por antigüedad, el personal académico que deje su puesto por renuncia, jubilación, pensión por vejez, fallecimiento, retiro definitivo por incapacidad vitalicia concedida por la Caja de Seguro Social, por haber finalizado su relación laboral con la Institución por tener setenta y cinco (75)

años de edad o por cualquier otra causal aprobada por los órganos de gobierno competentes.

La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta el promedio de la remuneración devengada durante los cinco (5) mejores años laborados por el profesor desde su ingreso a la actividad académica en la Universidad de Panamá, así:

- Al completar diez (10) años de servicio tendrá derecho a seis (6) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar quince (15) años de servicio tendrá derecho a ocho (8) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar veinte (20) años de servicio tendrá derecho a diez (10) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar veinticinco (25) años de servicio tendrá derecho a doce (12) meses de remuneración de bonificación.
- Al completar treinta (30) años o más de servicio tendrá derecho a quince (15) meses de remuneración de bonificación."

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Código Civil, los difuntos no pueden ser titulares de derechos ni de obligaciones; precepto legal que, a nuestro juicio, no es desconocido por el artículo 182-B del Estatuto Universitario, puesto que, el mismo no está dando titularidad de un derecho a un difunto, sino estableciendo que el fallecimiento del profesor es una de las causales del retiro o egreso de la planta docente, circunstancia ésta a partir de la cual se genera el derecho a la bonificación por antigüedad, el cual se basa en la cantidad de años de servicio prestados por el profesor a la institución.

En síntesis, lo que determina el derecho a la bonificación por antigüedad no es la muerte del profesor, sino la terminación de su relación laboral con la entidad pública, y su antigüedad (cantidad de años de servicios prestados a la institución); de manera tal que si tal evento se registrara (muerte del profesor), al igual que ocurre con las demás prestaciones ganadas por el docente fallecido, los titulares de esos derechos serían sus beneficiarios o sus herederos legítimamente declarados.

En consecuencia, somos del criterio que el artículo 182-B del Estatuto

Universitario no contraviene el artículo 45 del Código Civil.

Otro de los cargos de ilegalidad aducidos en la demanda recae en el cuestionamiento de que se le está otorgando a entes administrativos distintos del Consejo General Universitario, la facultad de determinar los supuestos que dan lugar a recibir el derecho a la bonificación por antigüedad, a pesar que la función de aprobar y reformar el Estatuto Universitario es privativa del Consejo General Universitario, conforme lo dispone el numeral 1 del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá.

Al respecto, esta Colegiatura observa que, ciertamente, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 13 de la Ley 24 de 2005, una de las principales funciones del Consejo General Universitario es la de aprobar y reformar el Estatuto Universitario y los reglamentos universitarios; y que el artículo 182-B del Estatuto Universitario, deja abierta la posibilidad para que, además de las causales expresamente señaladas, los órganos de gobierno competentes aprueben otras que permitan el otorgamiento de ese derecho. No obstante, contrario a lo argumentado por la parte actora, esta Colegiatura no considera que ello signifique que tales causales vayan a ser aprobadas sin la intervención del Consejo General Universitario, o que el mismo esté excluido de esa labor.

Conforme lo señaló el apoderado judicial de la Universidad de Panamá en su escrito de alegatos, la aprobación de otras causales y un nuevo cálculo de la bonificación por antigüedad de los profesores, son temas de carácter académico y financiero que antes de ser aprobados por el Consejo General Universitario, requieren ser discutidos y recomendados por los Consejos Académico y Administrativo. Citemos lo que al respecto se indicó en dicho memorial:

“Una de las manifestaciones de la autonomía universitaria es el derecho de autogobernarse. En tal sentido, en su Ley Orgánica N°

24, de 14 de julio de 2005, la Universidad de Panamá contempla su propio sistema de gobierno, dividido en órganos de gobierno y principales autoridades individuales de la Universidad.

Nos interesa referirnos a los órganos de gobierno cuyas atribuciones y composiciones, están contempladas en la Ley N° 24, de 2005 y desarrolladas en el Estatuto Universitario. Así tenemos que según el artículo 10 de la precitada ley, los principales órganos colegiados de co-gobierno universitario, en su orden jerárquico son: (1) El Consejo General Universitario, (2) El Consejo Académico, (3) El Consejo Administrativo, (4) El Consejo de Investigación, (5) Los Consejos de Facultades y el Consejo de Centros Regionales, (6) Las Juntas de Facultad y Juntas de Centro Regional, (7) Las Juntas de Escuela y (8) Otros que el Estatuto determine.

Según su competencia, los órganos de gobierno antes mencionados, tienen atribuciones de carácter normativo, administrativo y disciplinario. Además, cabe destacar que según la Ley N° 24, de 2005, el Consejo Académico es el máximo órgano de gobierno en asuntos académicos (art. 18) y el Consejo Administrativo es el máximo órgano de gobierno en asuntos administrativos, presupuestarios, financieros y patrimoniales de la institución (art. 19).

En ese marco legal regulatorio, referido a las atribuciones y la jerarquía de los órganos de gobierno, la aprobación de otras causales y un nuevo cálculo de la bonificación por antigüedad de los profesores, en razón de ser temas de carácter académico y financiero requieren que sea discutido y recomendado, previamente, por los Consejos Académico y Administrativo, según sea su competencia, para que finalmente sea aprobado por el Consejo General Universitario." (f. 312).

Por lo antes expuesto, esta Sala conceptúa que tampoco se ha producido la violación del numeral 1 del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá.

Finalmente, cabe señalar que, si bien es cierto que, a través del Auto fechado 10 de octubre de 2016, este Tribunal ordenó la suspensión provisional de los efectos del artículo 182-B del Estatuto Universitario, acusado de ilegal, especialmente, en atención al principio precautorio que debe aplicarse en cuanto a posibles daños a fondos del tesoro público, no se puede desconocer que luego del examen íntegro de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que rigen la materia, permite concluir que no se ha producido la violación de las normas invocadas por la parte actora en su demanda; de ahí que esta Colegiatura

procederá a declarar que no es ilegal la norma objeto de reparo y, producto de ello, ordenará el levantamiento de la medida cautelar decretada.

### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES NULO Y, POR LO TANTO, NO ES ILEGAL** el artículo 182-B del Estatuto de la Universidad de Panamá, adicionado por los Acuerdos de la Reunión No.1-12, celebrada el 14 de febrero de 2012, y recientemente modificada por los Acuerdos de las Reuniones Extraordinarias N°7-16 y 8-16, celebradas el 23 de junio de 2016 y el 4 de agosto de 2016, respectivamente, y, en consecuencia, **ORDENA** el levantamiento de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la misma.

**NOTIFÍQUESE,**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LCD.A KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFÍQUESE HOY 13 DE JUNIO  
DE 2018 A LAS 2:10  
DE LA Jede A Procurador de la  
Administración

FIRMA

400

Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFIQUESE HOY 11 DE JUNIO  
DE 2018 A LAS 3:00  
DE LA tarde A Vasco Torres De León



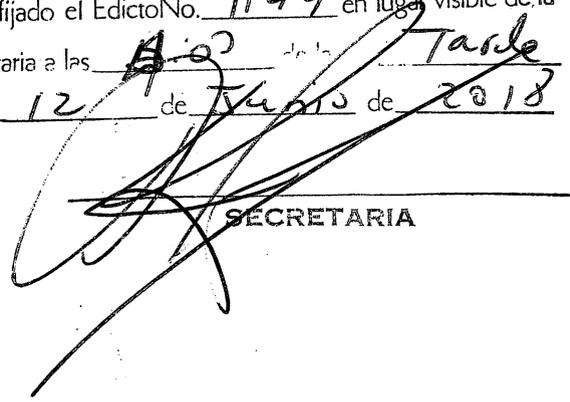
FIRMA

RECIBO UNIVERSIDAD DE PANAMA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFIQUESE HOY 11 DE junio  
DE \_\_\_\_\_ A LAS \_\_\_\_\_  
DE LA \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 1144 en lugar visible de la  
Secretaria a las 4:00 de la Tarde  
de hoy 12 de Junio de 2018



SECRETARIA