



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Licenciada Carmen Luz Urriola Villalaz, actuando en nombre y representación de **FEDERICO ARDILA ACUÑA**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Nota No. 1132-2018 de 6 de septiembre de 2018, 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 Nota No. 1132-2018 de 6 de septiembre de 2018, así como su acto confirmatorio y se ordene a la Universidad de Panamá a reconocer, calcular y hacer efectivo el pago del Bono por Antigüedad a favor del actor, en virtud de la relación laboral que sostiene, mantuvo con la Primera Casa de Estudios Superiores, desde el segundo semestre del año 1973, hasta inicios del primer semestre del año 2005, fecha en que se acogió a su pensión con vejez.

I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA.

En los hechos presentados por la apoderada judicial del accionante, se señala que su representado fungió como profesor titular en la Universidad de Panamá por treinta y dos (32) años, hasta la fecha de su jubilación.

En este sentido, indica que **FEDERICO ARDILA ACUÑA**, en su condición de servidor público, tiene derecho al Bono por Antigüedad, motivo por el cual, elevó solicitud a la Casa de Estudios Superiores el día 13 de junio de 2018, a efectos que el mismo le fuera cancelado; sin embargo, le fue negado mediante la Nota No. 1132-2018 de 6 de septiembre de 2018.

Agrega, que disconforme con dicha decisión, presentó Recurso de Reconsideración, el cual fue resuelto por conducto de la Nota No. 523-2019 de 27 de marzo de 2019, que decidió confirmar el criterio expuesto en la Nota primigenia.

Manifiesta, que su disconformidad con la decisión adoptada en la esfera gubernativa, obedece al hecho que, desde su óptica, la posición del Rector de la Universidad de Panamá para rechazar el pago que le corresponde a su representado, no encuentra fundamento jurídico.

En este sentido, arguye que el Rector de la Casa de Estudios Superiores se niega al pago del Bono de Antigüedad bajo el argumento de la no vigencia de la Ley 9 de 1994, a la fecha de retiro del Profesor **FEDERICO ARDILA ACUÑA**; sin embargo, su representante se retiró de la Universidad en el año 2005, cuando sí estaba vigente la normativa.

Otro aspecto de disconformidad de la apoderada judicial del accionante, recae en el hecho que conforme indica, el Rector se amparó en normativas de la Ley 24 de 2005, orgánica de la Universidad de Panamá, para justificar el rechazo del pago del Bono por Antigüedad solicitado, lo cual, desde su óptica,

no era viable, en virtud que dicha Ley entró en vigencia cuando su poderdante ya estaba retirado.

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:

- **Del Código Civil:**

Estima que se violó su artículo 3, en concepto de violación directa por omisión, en virtud que al ser invocadas la ley 24 de 2005 y el Estatuto Universitario de 2012, se ha inobservado el Principio de Irretroactividad de la Ley, pues, afirma que la normas que debieron aplicarse eran el Estatuto Universitario de 2001 y la Ley 11 de 1981, que organizaba la Universidad de Panamá.

Así las cosas, relata que en ninguno de los textos antes aludidos se alude la existencia de ningún tipo de Carrera, por lo tanto, era aplicable el contenido de la Ley 9 de 1994, como norma supletoria, lo cual no se hizo.

Plantea además la violación del artículo 13 de este cuerpo legal, en virtud que el Rector de la Universidad de Panamá indicó que en los actos demandados no podía aplicarse supletoriamente la Ley 9 de 1994, en virtud que la Ley 11 de 1981, nada dice al respecto, lo cual va en detrimento a lo postulado en la excerta invocada.

- **De la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa:**

Expone la violación al artículo 5 de la Ley, en concepto de violación directa por omisión, dado que, dicho artículo establece expresamente que la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y es fuente supletoria de Derecho para aquellos servidores públicos que se rijan por leyes especiales. No obstante lo anterior, al indicar el Rector de la Universidad de Panamá que la Ley 9 de 1994, no es fuente supletoria de

derecho en virtud que ni la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, ni su Estatuto lo expresa, es una contravención a lo preceptuado en la norma referida.

Por su parte, indica que se violó el contenido del numeral 7 del artículo 137 de la Ley 9 de 1994, en virtud que aunque la norma indica las bonificaciones constituyen un derecho de los servidores públicos en general, la Universidad de Panamá dejó de aplicar la norma con el pretexto que el Bono por Antigüedad no había sido contemplado en dicha Casa de Estudios Superiores al momento en que **FEDERICO ARDILA ACUÑA** se acogió al retiro por vejez.

Así mismo, sustenta la violación al artículo 110 (112 del Texto único) de la Ley 9 de 1994, en concepto de interpretación errónea, al considerar que el contenido de esta excerta es fuente supletoria para todas las Carreras públicas, por lo tanto, su no aplicación a favor del demandante, genera la violación de la norma.

Por su parte, afirma que se ha vulnerado el artículo 4 de la Ley, *“en concepto de violación directa por omisión en sus numerales 1 y 4. Federico Ardila Acuña acude a esta superioridad en busca de la satisfacción del derecho a tener el mismo trato de igualdad que se les da a todos los servidores públicos tal cual lo indica el numeral 1. Busca el reconocimiento de su lealtad, honestidad y competencia que siempre mantuvo durante sus años de servicio y con alto sentido de la moralidad personal, pública y social; reconocimiento que el Estado hace a sus servidores, materializado en un bono de antigüedad, al cual le asiste derecho y que se niega por parte de quien está obligado a reconocerle los derechos que las leyes otorgan”*.

- **De la Constitución Política:**

Se plantea la violación de los artículos 103 y 104 de la Constitución Política, en concepto de interpretación errónea, por cuanto considera que la Universidad de Panamá se ha escudado en la Autonomía Universitaria para no

reconocer un Derecho contenido en una norma con rango de Ley formal como es la Ley 9 de 1994.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De foja 46 a 58 del Expediente, figura el Informe Explicativo de Conducta, rendido por el Rector de la Universidad de Panamá, por medio de la Nota N° 1747-2019 de 11 de septiembre de 2019, en el que señala que la decisión de no reconocer el pago del Bono por Antigüedad a **FEDERICO ARDILA ACUÑA**, se ampara en la autonomía de autorregulación de la Entidad.

Sostiene, que la autorregulación es una facultad de la Universidad de Panamá emanada de su autonomía de rango constitucional, y para el caso concreto que es objeto de nuestro estudio, se cimenta en el artículo 103 de la Constitución Política de 1972, y que fue desarrollada en la Ley 11 de 1981, que reorganizó la Universidad de Panamá, la cual fue posteriormente derogada por la Ley 24 de 2005.

Manifiesta, que contrario a lo plasmado por el demandante, no existe vacío o laguna legal a ser resuelta mediante la aplicación supletoria de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa. En este sentido, afirma que para el 16 de marzo de 2005, fecha en la que **FEDERICO ARDILA ACUÑA** presentó su renuncia como profesor de la Universidad de Panamá, no se encontraba contemplado el Derecho a la Bonificación por Antigüedad, lo que no sucedió hasta el 23 de febrero de 2012, fecha en la que entró en vigencia la adición del artículo 182-B en el Estatuto de la Universidad de Panamá, que concedió por primera vez este derecho en favor del personal académico.

Manifiesta que la Universidad de Panamá, mantiene una regulación normativa taxativa de los derechos del personal académico y administrativo, por lo que estos deben ser contemplados en el cuerpo jurídico expedido por dicha Casa de Estudios, incluyendo entre estos, el derecho al Bono por Antigüedad

para los servidores públicos universitarios y del cuerpo docente, incorporado en el Estatuto Universitario, como ya se dijo, a partir de la Vigencia de la Reunión N°1-12, celebrada el 14 de febrero de 2012, en la que se incorporó por primera vez la Bonificación por Antigüedad como derecho del personal académico.

Así las cosas, estima que no puede considerarse la Bonificación por Antigüedad como derecho adquirido del demandante, pues, para que éste hubiese operado, debió haber estado contemplado como derecho del personal académico en el Estatuto Universitario al 16 de marzo de 2005, fecha en que finalizó su relación laboral con la Universidad de Panamá.

En base a lo anterior, es del criterio que los actos impugnados se dictaron ateniendo el contenido de la Ley 11 de 1981 y el Estatuto Universitario de 2001, vigentes al momento en que **FEDERICO ARDILA ACUÑA** finalizó la relación laboral con la Universidad de Panamá, y es que en ellos no se dispuso el reconocimiento del derecho a un bono por antigüedad a pagar en favor de los servidores públicos de la referida Casa de Estudios, sino que éste se instituyó después y en ningún momento se indicó que sería concebido de forma retroactiva.

Sostiene que la Entidad Universitaria, de acuerdo al mandato constitucional y legal, se encuentra investida de autonomía, por lo cual sólo debe circunscribirse a su Ley Orgánica, sus Reglamentos y Acuerdos debidamente aprobados, para fundamentar la decisión, por lo tanto, no podía aplicarse simultánea o supletoriamente norma ajena a la Universidad de Panamá.

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

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La entonces Procuradora de la Administración, Encargada, mediante su Vista Fiscal No. 1200 de 8 de septiembre de 2021, visible de fojas 103 a 112 del Expediente Judicial, solicitó 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.

Inicia manifestando que, en atención de la autonomía universitaria que mantiene la Universidad de Panamá, conferida por la Constitución Política, en su artículo 103, y desarrollada en la Ley 24 de 14 de julio de 2005, dicha Entidad puede autorreglamentar sus actuaciones, así como los deberes y derechos que incluyen el reconocimiento del Bono por Antigüedad.

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

Expresa que, como quiera que la Universidad, en atención a la autonomía universitaria y a la facultad constitucional de reglamentarse, posee la facultad de autorreglamentar sus actuaciones, así como los deberes y derechos en cuanto a materias puntuales como lo es la Bonificación por Antigüedad.

En este sentido, continúa expresando que, no fue hasta su aprobación por el Consejo General Universitario mediante la Reunión 1-12 de 14 de febrero de 2012, que los funcionarios académicos de la Alta Casa de Estudio pudieron acceder a este derecho, puesto que previo a dicha fecha no se encontraba contemplado.

Bajo esa premisa, concluyen que para el 16 de marzo de 2005, fecha en la que **FEDERICO ARDILA ACUÑA**, finalizó la relación laboral que mantenía con la Universidad de Panamá, la bonificación por Antigüedad no constituía derecho de los profesores según el ordenamiento jurídico universitario y, por lo tanto, no es exigible por el recurrente.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

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

Cuestión previa.

Como punto de partida, debemos advertir que la atenta lectura de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción sometida a nuestro conocimiento, pone de relieve que el activador legal fundamenta su pretensión invocando la vulneración, entre otras normas, de los artículos 103 y 104 de la Constitución Política.

Sobre el particular, resulta importante aclarar que a esta Sala le compete, de conformidad con numeral 2 del artículo 206 de la Carta Magna, el control de la legalidad de actos administrativos, por lo tanto, nuestra competencia consiste en confrontar tales actos con normas de rango legal (leyes y disposiciones con este valor) o leyes en sentido material (reglamentos, decretos ejecutivos, resoluciones administrativas, etc.), para determinar si aquellos infringen estos tipos de normas; mientras que al Pleno de la Corte Suprema es la autoridad judicial a que se le ha atribuido el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad pública (Art. 206, numeral 1, ibídem).

En razón de lo anterior, queda claro entonces que a esta Sala Tercera no le corresponde realizar el estudio desde la óptica constitucional de los actos administrativos que ante ella se demande, motivo por el cual, en la presente causa, debemos abstenernos de analizar los cargos de infracción planteados con relación a los artículos 103 y 104 de la Carta Magna.

Determinación del problema jurídico.

En relación con los hechos de la Demanda, requerimos precisar que **FEDERICO ARDILA ACUÑA** que siente su derecho afectado por la Nota No. 1132-2018 de 6 de septiembre de 2018, estando legitimado 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 Nota emitida por la Universidad de Panamá, Institución que ejerce la legitimación pasiva.

Se desprende de las pretensiones de la parte accionante y de las normas invocadas por sus apoderados judiciales, que **el problema jurídico planteado va encaminado a determinar si a la parte demandante le asiste el derecho a acceder al reconocimiento del pago del Bono por Antigüedad, en virtud de la relación laboral que mantenía con esa Alta Casa de Estudios.**

Concepto y naturaleza del Bono por Antigüedad.

Así las cosas, como quiera que la Acción objeto de nuestro estudio versa sobre aspectos relacionados a la Bonificación por Antigüedad, consideramos oportuno iniciar nuestro análisis realizando una sucinta anotación sobre esta importante figura, a fin de tener mayor claridad sobre la naturaleza y, sobre todo, alcance de la misma en el sector público.

En ese contexto, podemos anotar que la bonificación, en un sentido amplio, es concebida dentro de una relación laboral, como cualquier pago recibido por el trabajador que incremente su salario, pero que no forme parte de él y, por lo tanto, no se incluya en la base para el cálculo y pago de prestaciones sociales, aportes fiscales, Seguridad social, entre otros¹.

¹ A través de la Sentencia de 29 de diciembre de 2009, proferida por esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se determinó que el Bono por Antigüedad se encuentra exenta de deducciones como el pago de Seguridad Social, Impuestos sobre la Renta, Seguro Educativo, entre otros.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define la Acción de bonificar como: *"Conceder a alguien, por algún concepto, un aumento, generalmente proporcional y reducido, en una cantidad que ha de cobrar, o un descuento en la que ha de pagar"*.

Sobre el tema en particular, vale la pena señalar que esta Sala Tercera, mediante la Sentencia de 29 de diciembre de 2009, se refirió también al concepto de bonificación *"como cualquier pago para el trabajador que incrementa el salario sobre la regulación básica"*.

Para el respetado tratadista Guillermo Cabanellas, *"Sus causas son tan diferentes como sus nombres. Entre éstos pueden citarse los de suplemento, plus, mejora, recargo, sobresalario y adicional, entre otros"*². Agrega, que los fundamentos más frecuentes para establecer las bonificaciones incluidas a menudo en acuerdos colectivos laborales y reglamentos de empresa son: *"la carestía de la vida, la circunstancia de la prestación nocturna, los años de antigüedad en la empresa, la índole de los trabajos calificados, ingratos o arriesgados, las cargas familiares, traslados ineludibles, así como los quebrantos de caja o de moneda..."*³

Ahora bien, en lo que respecta al Bono por Antigüedad tenemos que se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de las relación laboral y cuya cuantía se determina en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador.

El respetado autor Guillermo Cabanellas⁴, sobre esta figura, indicó *"que se trata de la compensación económica que el empresario le abona al trabajador"*

² Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, Tomo I, 21ª Edición Revisada, Actualizada y Ampliada, 1989. Pág. 511

³ Ídem.

⁴ En su obra Compendio de Derecho Laboral, página 815.

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 del Bono por 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 productivo, 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.” (El resaltado es nuestro).

Habiendo el concepto y naturaleza del Bono por antigüedad, corresponde adentrarnos al fondo de la controversia, a fin de determinar si la parte demandante posee o no el derecho a que éste le sea reconocido, 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 **FEDERICO ARDILA ACUÑA** se desvinculó de la Universidad de Panamá, el día 22 de marzo de 2005, luego de treinta y dos (32) años, fecha en la cual decidió acogerse a la Pensión por Vejez.

Posteriormente, luego de transcurrido más de trece (13) años, el día 11 de junio de 2018, el petente presentó solicitud de pago del Bono por Antigüedad que considera le corresponde en virtud de la relación laboral que existiera entre

su persona y la Entidad demandada. Dicha solicitud fue negada por conducto de la Nota No. 1132-2018 de 6 de septiembre de 2018. Disconforme con dicha decisión, el hoy demandante interpuso Recurso de Reconsideración, mismo que fue resuelto a través de la Nota No. 523-2019 de 27 de marzo de 2019, que decide mantener en todas sus partes la decisión de primera instancia.

Observa este Pleno en lo medular que el fundamento de tales decisiones básicamente recae 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 con lo consignado en la Ley 11 de 1981, que considera el Ente demandado le amparaban al momento en que **FEDERICO ARDILA ACUÑA** decidió culminar su relación laboral con dicha Casa de Estudios Superiores.

En este orden de ideas, señala la Institución en el Informe de Conducta rendido ante la Sala, que para la fecha en que el Demandante decide acogerse al retiro por vejez, se encontraban vigentes, tanto la referida Ley 11 de 1981, así como el Estatuto Universitario del año 2001, y ninguna de estas normativas consagraban la Bonificación por Antigüedad como derecho del personal docente universitario.

Por lo tanto, considera que no podía **FEDERICO ARDILA ACUÑA** acceder a este beneficio, y es que, desde su perspectiva, para poder que se viera favorecido con el Bono por Antigüedad era necesario que este Derecho se encontrara contemplado como derecho del Personal Académico, bien sea en la Ley o en el Estatuto Universitario, al 16 de marzo de 2005, fecha en que finalizó su relación laboral con la Universidad de Panamá, situación que no logró configurarse.

Agrega, que los derechos de los funcionarios de la Universidad de Panamá, administrativos y docentes, están regulados en la normativa universitaria, por lo que al no contemplarse en ella el Derecho al Bono por

Antigüedad, no puede invocar otras normas de carácter general como lo es la Ley de Carrera Administrativa, ni de forma directa ni supletoria, para que le sea reconocido.

En este sentido, arguye que fue mediante el Acuerdo de Reunión N° 1-12 de 14 de febrero de 2012, dictado por el Consejo General Universitario, cuando se aprobó por primera vez, la introducción del Bono por 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, lo que incide en el hecho que tampoco por esta vía el accionante posea el Derecho a acceder al aludido Bono.

Desde esa perspectiva, 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 amparaba a la Universidad de Panamá, como Universidad Oficial del Estado Panameño, a la fecha en que se dio la desvinculación de **FEDERICO ARDILA ACUÑA**, es decir, al 16 de marzo de 2005, 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:

“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." (El resaltado 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 a la que hacía 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 3º. 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 11 de 8 de junio de 1981, "por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá", vigente al momento en que se dio la terminación de la relación laboral existente entre **FEDERICO ARDILA ACUÑA** y la Casa de Estudios Superiores, desarrolló en su artículo 4, lo referente al precepto de Autonomía Universitaria contemplado en la Constitución Política, de acuerdo a lo transcrito a continuación:

"Artículo 4. Como dispone la Constitución, la Universidad de Panamá es autónoma, tiene personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo, así como facultad para organizar sus estudios, programas y servicios. Se regirá a sí misma mediante un gobierno escogido democráticamente, representativo de toda la comunidad universitaria. Designará, promoverá y separará su personal de conformidad con la presente Ley, su Estatuto y sus reglamentos.

Los predios, instalaciones y dependencias de la Universidad de Panamá, gozarán de inviolabilidad y nadie podrá entrar en ellas sin la autorización del Rector, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos determinados en la Ley, o para socorrer a víctimas de acciones violentas o desastres." (El resaltado es nuestro).

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 a 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.”

Cabe agregar, la opinión que sobre la Autonomía Universitaria ha plasmado la reconocida jurista panameña Aura Emérita Guerra de Villalaz⁵, quien, al abordar el tema, manifiesta lo siguiente:

“...la autonomía universitaria es el producto de un proceso de interrelación de la institución educativa con el Estado y las realidades concretas que se producen dentro de la

⁵ Capítulo XXI “Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria” de la obra conjunta: Estudios de Derecho Constitucional Panameño.

sociedad en que se encuentra y por tal motivo, la autonomía universitaria es más que una autarquía económica, más que una descentralización de servicios, más que un gobierno propio; pero en ese orden de ideas tampoco es un pequeño estado dentro de otro, ni es un ente autónomo corriente y menos aún, un santuario inaccesible a los componentes del conglomerado social.

...

E. VIGENCIA Y EFICACIA DE LA AUTONOMÍA.

...

Para Panamá, el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria fue y es indispensable para el desarrollo y supervivencia de la Universidad oficial...

La autonomía universitaria comprende ocho aspectos importantes que son: a) le otorga a la Universidad personalidad jurídica y le da calidad de ente con personería jurídica de Derecho Público; b) **le confiere autonomía administrativa**, entendiéndose para tal una auténtica descentralización de servicios con facultad de autogobierno para elegir sus autoridades a través de los propios componentes de la Universidad, **además de nombrar su personal**, sin que el mismo esté subordinado a las relaciones de jerarquía con el gobierno central; c) **le da 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;** d) le otorga autonomía económica, en el sentido de dotar al centro de estudios superiores de patrimonio propio y capacidad para generar los recursos suficientes para mantener la prestación continua del servicio de educación universitaria, o mediante la asignación de un porcentaje fijo del presupuesto general del Estado; e) le concede también autonomía académica, la que le permite planificar toda su actividad académica de investigación, difusión y extensión cultural, crea facultades, escuelas, departamentos y los centros regionales que considere necesarios para el cumplimiento de su misión; f) la autonomía universitaria comprende la libertad de enseñanza y de investigación, también conocida como la libertad de cátedra, como derechos de los profesores para transmitir de manera libre los conocimientos, sin otra restricción que la objetividad y rigor científicos y los contenidos pragmáticos de los planes de estudios, aprobados democráticamente; g) supone también la autonomía universitaria territorial, conocida como fuero universitario y que consiste en la inviolabilidad de su espacio físico, sede de sus infraestructuras, campos y áreas en las que tienen su asiento las diversas actividades académicas, científicas y culturales que le son propias. Es autonomía territorial impide el acceso de las autoridades o fuerza pública, salvo en los casos que sea necesario socorrer víctimas de desastres o estados de peligro o ante la comisión de delitos graves y h) **por último esa autonomía que reconoce la Constitución y la Ley, comprende la no intervención estatal en los asuntos universitarios y obliga al Estado a una tutela o control limitados, para asegurar la legalidad de la actuación de la entidad autónoma.** Ese control sólo puede darse a través del Órgano Judicial que

conoce de las violaciones a la Ley y la Constitución cometidas por cualquier persona y es posible también en el manejo de fondos públicos, mediante la auditoría externa que funciona en las entidades y dependencias públicas, en cumplimiento de las funciones asignadas a la Contraloría General de la República.” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, es pertinente indicar que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de sus instrumentos, ha instado a sus Estados Miembros, dentro de los cuales se encuentra nuestra República, a reconocer autonomía a su Centro de Enseñanza Superior para manejar sus asuntos internos, crear y garantizar las condiciones necesarias para que esta pueda ejercerse y protegerlos de amenazas que puedan comprometer dicha autonomía.

En este sentido, nos permitimos traer a colación la “Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997)”, que en la parte pertinente al tema que nos ocupa, indica:

“A. Autonomía de las instituciones

17. El ejercicio auténtico de la libertad académica y el cumplimiento de las funciones y atribuciones enumeradas más adelante requieren la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. **La autonomía consiste en el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades** académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos. No obstante, la índole de la autonomía puede variar en función del tipo de establecimiento de que se trate.

18. **La autonomía es la forma institucional de la libertad académica y un requisito necesario para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas al personal docente y las instituciones de enseñanza superior.**

19. **Los Estados Miembros tienen la obligación de proteger a las instituciones de enseñanza superior de las amenazas que se presenten contra su autonomía, sea cual fuera su origen.**

20. Las instituciones de enseñanza superior no deben utilizar la autonomía como pretexto para limitar los derechos del personal docente de la enseñanza superior mencionados en esta Recomendación o en los demás instrumentos internacionales que se enumeran en el Apéndice.

21. **El autogobierno, la colegialidad y una dirección académica apropiada son elementos esenciales de una verdadera autonomía de las instituciones de enseñanza superior.** (El resaltado es nuestro).

En igual sentido se pronunció este organismo internacional en la "Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción y Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior", aprobada por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior el 9 de octubre de 1998, al expresar lo siguiente:

"Artículo 2. Función ética, autonomía, responsabilidad y prospectiva.

De conformidad con la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1997, los establecimientos de enseñanza superior, el personal y los estudiantes universitarios deberán:

...

e) **disfrutar plenamente de su libertad académica y autonomía, concebidas como un conjunto de derechos y obligaciones siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuentas;**

...

Artículo 13. Reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior.

...

b) **Los establecimientos de enseñanza superior deben gozar de autonomía para manejar sus asuntos internos**, aunque dicha autonomía ha de ir acompañada por la obligación de presentar una contabilidad clara y transparente a las autoridades, al parlamento, a los educandos y a la sociedad en su conjunto.

MARCO DE ACCION PRIORITARIA PARA EL CAMBIO Y EL DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR

I. ACCIONES PRIORITARIAS EN EL PLANO NACIONAL

1. Los Estados Miembros, comprendidos sus gobiernos, parlamentos y otras autoridades deberán:

...

n) **Crear y garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad académica y la autonomía institucional para que los establecimientos de educación superior**, así como las personas dedicadas a la educación superior y la investigación, puedan cumplir con sus obligaciones para con la sociedad."

Respecto al tema de la autonomía universitaria, la Unión de las Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL)⁶, ha indicado que la condición autónoma de una Institución, implica tener la facultad de autonomarse, 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, 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 mirada latinoamericana, Editora UNICAMP, Brasil, 2014. Página 66).*

⁶ 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.

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.**

A los fines legales, la autonomía es el estatus que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia. Tales asuntos conllevan: a) Autonomía para investigar, por medio de la cual la Universidad elige libremente el campo de indagación que considere más propicia; b) Autonomía para enseñar, o derecho de transmitir conocimiento libremente (libertad de definir el contenido de las asignaturas); **c) Autonomía administrativa, es decir, libertad para crear y manejar sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos, remociones y disponer asignaciones;** d) Autonomía económica, que quiere decir libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo para adelantar la gestión financiera, sin perjuicio de la fiscalización a posteriori por parte de organismos de contraloría competentes, cuando se trata de fondos públicos, y; e) Autonomía territorial, que supone la inviolabilidad de sus predios.

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 supeditada 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 norma aplicable al caso.

En este sentido, como ya adelantamos, la terminación de la relación laboral entre la parte actora y la Entidad se dio a partir del 16 de marzo de 2005, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por jubilación.

Al respecto, debemos indicar que para esa fecha, 16 de marzo de 2005, el Régimen de Administración de Recursos Humanos del personal académico de la Universidad de Panamá, tenía su base en la Ley 11 de 1981 y en el Estatuto

Universitario de 2001, publicado en la Gaceta Oficial No. 24427 de 8 de noviembre de 2001.

Este régimen, como hemos mencionado, se desarrolló de conformidad con la facultad constitucional de Autonomía Universitaria que ampara a la Universidad de Panamá, el cual le otorga la facultad legal de preceptuar lo correspondiente a los derechos por egreso de los servidores que cumplen funciones en dicha Casa de Estudios Superiores, categoría dentro de la que puede ubicarse lo relativo al derecho de Bono por Antigüedad.

Ahora bien, como quiera que observamos que el demandante en la causa objeto de análisis, plantea que le debe ser reconocida la Bonificación por Antigüedad, en virtud de lo normado en los artículos 4, 5, 110 y 137 de la Ley 9 de 1994, "QUE ESTABLECE Y REGULA LA CARRERA ADMINISTRATIVA"; como fuente supletoria del derecho; consideramos oportuno referirnos al artículo 2 de la Ley 9 de 1994, conforme se encontraba vigente al momento que se dieron los hechos, que distinguía a los servidores públicos de Carrera y los servidores públicos de Carrera Administrativa, de la siguiente manera:

"Artículos 2. Los siguientes términos utilizados en la Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario.

...

Servidor público: Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

...

Servidores públicos de carrera. Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.

Servidores públicos de Carrera Administrativa. Son los que han ingresado a la Carrera Administrativa según los procedimientos establecidos en la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente

excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las leyes."(El subrayado es nuestro)

La excerta invocada, pone de manifiesto que para determinar si una institución se encuentra bajo un régimen de administración de personal instituido como Carrera Pública, debe fundamentarse primeramente, en un sistema constituido, estructurado, organizado en base a un sistema de mérito.

En este sentido, observamos que **FEDERICO ARDILA ACUÑA** efectivamente se encontraba amparado con la Carrera Administrativa Universitaria, contemplada en el artículo 50 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, "por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá", por lo tanto, al momento de terminar éste las relaciones laborales con la Primera Casa de Estudios Superiores, ostentaba un régimen especial de protección de acuerdo a los parámetros instaurados en la normativa concerniente.

Por ende, es de lugar indicar que en el caso del demandante, al regirse por un régimen especial, distinto al instituido en la Carrera Administrativa, no procede la aplicación directa de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, sino que ésta podrá ser utilizada como fuente supletoria de Derecho, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 del cuerpo legal en mención.

Ahora bien, en este punto debemos anotar que esta Sala ya ha vertido abundante precedentes jurisprudenciales⁷ sobre la interpretación de este artículo, indicando que **su aplicación en forma complementaria viene a darse únicamente cuando se esté ante un vacío o laguna legal de la norma cuya supletoriedad se pretende aplicar.**

Ante este escenario, al hacer un análisis de la normativa universitaria⁸ vigente al momento en que la parte actora se desvinculó de la Casa de Estudios, fácilmente puede determinarse que no se contempló el reconocimiento de algún tipo de bonificación en concepto de Bono por Antigüedad a favor de los

⁷ Ver Sentencias de 10 de febrero de 2006, de 7 de julio de 2006, entre muchas otras más.

⁸ Entiéndase por éstas, la Ley 11 de 1981 y el Estatuto Universitario del año 2001, ambas normas vigentes al momento en que se dieron los hechos.

servidores públicos de dicha Casa de Estudios, sino que éste instaurado por primera vez en el Estatuto Universitario, mediante la Reunión N°1-12, celebrada el 14 de febrero de 2012, en la que otorgó la bonificación por antigüedad como derecho del personal académico; entrando la normativa en vigencia a partir del 23 de febrero de 2012, con su publicación en la Gaceta Oficial No. 26979-C de misma fecha.

Resulta importante además destacar que en dicha excerta no se estableció que la bonificación aprobada tuviera efecto retroactivo que pudiera incidir en el personal académico que ya no formaba parte de la Universidad de Panamá

Así las cosas, se observa que **el derecho a la Bonificación por Antigüedad no estaba taxativamente contenido en el ordenamiento jurídico universitario al momento en que la demandante se desvinculó de la Casa de Estudios, por lo que no existe algún vacío jurídico que haga necesario la aplicación supletoria de otras normas de carácter general, como lo es la Ley de Carrera Administrativa.**

Cabe además agregar, que la Ley 9 de 1994, invocada por la parte actora, como parte de los fundamentos legales de la Demanda bajo examen, cuyo beneficio del Bono por Antigüedad pretende le sea aplicado, carece de fundamentación jurídica, pues, no es procedente aplicar en forma supletoria el beneficio de esta bonificación cuando la misma no estaba contemplada en la Carrera Administrativa Universitaria al momento en que finalizó funciones en la Universidad de Panamá.

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 9 de

1994, y por ende, tampoco prosperan los cargos de violación que al respecto se han planteado.

En este punto, debe destacarse que conforme lo estipula el artículo 46 de la Constitución Política, las normas, por regla general, tienen un efecto hacia futuro o ultractivo, salvo que, como hemos mencionado, la propia Ley establezca su aplicación retroactiva por motivos de Orden Público e Interés Social, en aras de amparar situaciones jurídicas en favorabilidad al beneficiado o a derechos que podrían haber sido exigidos y se hayan consolidado de manera previa a la emisión de una Ley que los reconozca; situación que no ocurre en el negocio jurídico bajo estudio, pues, insistimos, no fue hasta la Reunión N°1-12 celebrada el 14 de febrero de 2012, en la que se instauró por primera vez en el estatuto universitario la bonificación por antigüedad como derecho del personal académico, entrando la normativa en vigencia a partir del 23 de febrero de 2012, con su publicación en la Gaceta Oficial No. 26979-C de misma fecha, con un efecto hacia futuro, pues no se indicó que la norma poseyera efecto retroactivo.

Todo lo anterior nos permite advertir que no se produce una contravención a los artículos 3 y 13 del Código Civil, ya que el derecho que se reconoce no es un derecho adquirido previamente, pues, como se ha visto, el derecho a la Bonificación por Antigüedad no le amparaba al demandante al momento en que este se desvinculó con la Universidad de Panamá.

Para mayor alcance de lo expuesto en los párrafos precedentes, nos permitimos traer a colación la Sentencia de 10 de febrero de 2006, proferida por esta Sala Tercera en razón de un proceso análogo al que ocupa nuestra atención. En aquella ocasión, este Tribunal Colegiado, negó las pretensiones de la causa, por razones similares a las que ahora hemos expuesto. El contenido medular del aludido Fallo es el citado a continuación:

“Hemos podido corroborar que en efecto el señor OSVALDO ACHURRA fue funcionario de la Universidad de Panamá por más de 24 años (desde el 1 de mayo de 1977 hasta el 31 de enero de 2002) y el mismo se

acoge a la jubilación, como se puede advertir en la Resolución N° C.F.C. 601 de 1 de junio de 2001, de la Comisión de Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos de la Caja de Seguro Social, según se aprecia a fojas 25, 26 y 30 del presente expediente.

Ahora bien, la Ley 11 de 8 de junio de 1981 'por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá', regula en su capítulo VI el Personal Administrativo en sus artículos 49 al 55. El artículo 50 de esta Ley crea la carrera administrativa universitaria que comprende al personal administrativo de la Universidad. La misma es reglamentada por el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá. Cabe señalar que el personal administrativo que fuese empleado permanente al momento de entrar a regir el presente reglamento, ingresará automáticamente a la Carrera Administrativa, esto según el artículo 207 de dicho reglamento, por lo que podemos inferir que el señor ACHURRA fue funcionario de Carrera Administrativa Universitaria.

Así también es de mencionar que el artículo 110 de la Ley 9 de 1994, al cual hace referencia el demandante, habla sobre la bonificación por antigüedad a que tiene derecho el servidor público, cuando adquiriera el status de servidor público de carrera administrativa. De igual manera es importante traer a colación el contenido del artículo 2 de la enunciada Ley que dice textualmente:

...

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 servidores públicos de carrera administrativa,

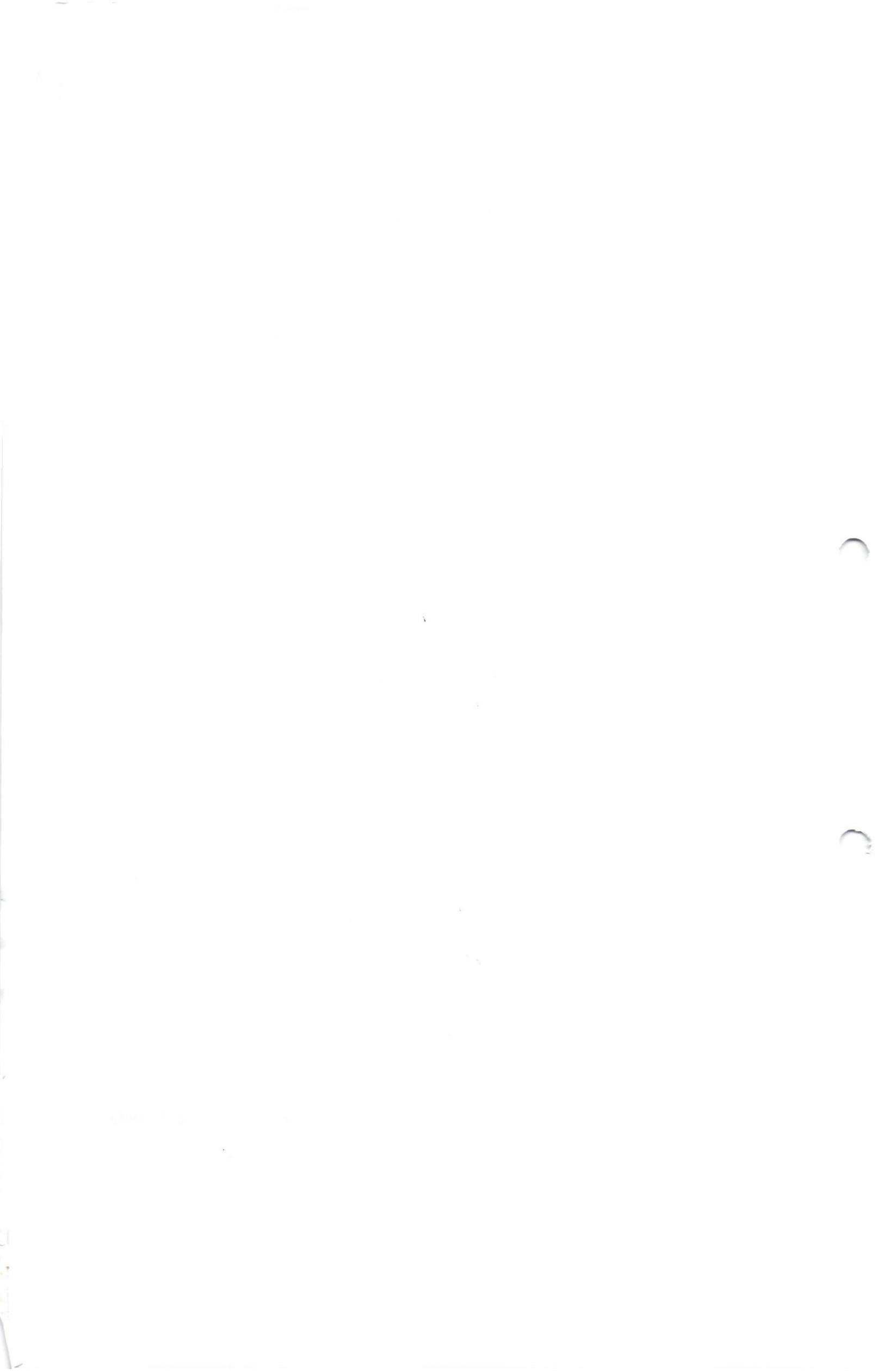
bonificación esta no contemplada en la Carrera Administrativa Universitaria. En esta mismo orden de ideas, la Sala coincide con lo externado por la Procuradora de la Administración, al señalar que si se aceptara el argumento expresado por el demandante, se tendría el efecto directo de que todos los servidores 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.

Por todo lo antes anotado, la Sala concluye que no se han producido las violaciones endilgadas contra la actuación demanda, por lo que procede negar las pretensiones contenidas en la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL la negativa tácita por silencio administrativo, incurrida por el Rector de la Universidad de Panamá, al no contestar solicitud del 18 de diciembre de 2001, formulada por la firma Rosas y Rosas, en representación de OSVALDO ACHURRA y por tanto, NIEGA las demás pretensiones contenidas en la demanda." (El énfasis es suplido).

En ese contexto, tenemos que la Sentencia invocada, no hace más que confirmar nuestras líneas anteriores, en el sentido que como quiera que al momento de desvincularse **FEDERICO ARDILA ACUÑA** de la Universidad de Panamá, está, en su facultad de autorregulación en virtud de la Autonomía Universitaria constitucional y legalmente reconocida, no había contemplado en su régimen el derecho al Bono por Antigüedad en favor de sus servidores, no puede acceder al pago en su favor de dicho Bono.

En este orden de ideas, también debemos reiterar que en este caso no resulta viable la aplicación supletoria de la Ley 9 de 1994, en virtud que no existe un vacío o laguna legal de las normas universitarias, pues es claro que para el momento en que el funcionario demandante se retiró, la Universidad de Panamá no había contemplado el Bono por Antigüedad de su personal, y es que, como ya hemos dicho, no fue hasta la promulgación de la Reunión N°1-12, celebrada el 14 de febrero de 2012, en la que se incorporó por primera vez este derecho en la referida Casa de Estudios Superiores.



194

Por las razones expuestas, podemos concluir que no están llamados a prosperar los cargos de ilegalidad planteados por el recurrente, y en esos términos nos pronunciaremos.

En mérito de lo anteriormente expuesto, 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 ILEGAL** la Nota No. 1132-2018 de 6 de septiembre de 2018, emitida por la Universidad Panamá, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Licenciada Carmen Luz Urriola Villalaz, actuando en nombre y representación de **FEDERICO ARDILA ACUÑA** y, por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones del demandante.

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 2 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:32 DE LA mañana

A Procuradora de la Administración,
Anaís Encargada

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2112 en lugar visible de la

Secretaría a las 4.00 de la tarde

de hoy 29 de julio de 20 22


SECRETARÍA