REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, quince (15) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El Licenciado Porfirio Alexis Palacio Cedeño, actuando en nombre y representación de **ANA MARÍA JAÉN CÁCERES**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°DIGAJ-061-2019 del 12 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Las pretensiones de la Acción en estudio, consisten en que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°DIGAJ-061-2019 del 12 de abril de 2019, así como su acto confirmatorio, y se ordene a la Universidad de Panamá el reconocimiento, autorización y pago del Derecho Adquirido a la Prima de Antigüedad ganada por **ANA MARÍA JAÉN CÁCERES,** en virtud de la terminación de su relación laboral con la Primera Casa de Estudios Superiores, a partir del 11 de agosto de 2018, tal cual consta en la Resolución N°2018-904-8 de 16 de agosto de 2018, por haberse

dejado sin efecto su nombramiento por haber cumplido setenta y cinco (75) años de edad.

I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA.

En los hechos presentados por el apoderado judicial de la accionante, se señala que **ANA MARÍA JAÉN CÁCERES**, solicitó al Rector de la Universidad de Panamá, el pago de la Prima de Antigüedad, que le correspondía, por haber terminado la relación laboral que mantenía con este Centro de Estudios Superiores, a partir del 11 de agosto de 2018, tal cual consta en la Resolución N°2018-904-8 de 16 de agosto de 2018, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por haber cumplido setenta y cinco (75) años de edad.

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

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

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

En tal sentido, indica que presentó Recurso de Reconsideración en contra de la decisión primigenia, el cual fue resuelto a través de la Resolución N°DIGAJ-0214-2019 de 2 de agosto de 2019, que decidió mantener en todas sus partes la Resolución de primera instancia.

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

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

- **De la Ley 39 de 2013, "Que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos"**:
    - El artículo 1 (establecía que los servidores públicos al servicio del Estado tenían derecho a recibir por parte de éste, al momento de la terminación de la relación laboral, una Prima de Antigüedad en razón de una semana de salario por cada año laborado).
- **Del Código Civil:**
    - El artículo 3 (preceptúa que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de Derechos Adquiridos).
- **De la Ley 24 de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá:**
    - El artículo 19 (indica que el Consejo Administrativo es el máximo órgano de gobierno de la Universidad de Panamá en lo relacionado a los asuntos administrativos, presupuestarios, financieros y patrimoniales de la institución).

- **Del Estatuto de la Universidad de Panamá**:
    - El párrafo primero del Artículo 216 (reconoce al personal administrativo algunos derechos).

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

1. Considera que se viola el Debido Proceso, al no pagarse la Prima de Antigüedad solicitada, ya que estima que constituye un Derecho Adquirido del servidor público, reconocido en nuestra legislación, por lo que su falta de pago, en base a una disposición posterior a su desvinculación del cargo, vulnera el Principio de Estricta Legalidad que rige las actuaciones administrativas;
2. Arguye que la Universidad de Panamá debió reconocer el pago de la Prima de Antigüedad, absteniéndose de aplicar una disposición estatutaria posterior a otras normas de carácter general que regulan la materia; y
3. Opina que el fundamento legal del acto debió ser la Ley 127 de 2013, que es la norma aplicable a **ANA MARÍA JAÉN CÁCERES.**

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De foja 54 a 72 del Expediente, figura el Informe Explicativo de Conducta, rendido por el Rector de la Universidad de Panamá, por medio de la Nota N° 154-2020 de 17 enero de 2020, en el que señala que la decisión de no reconocer el pago de la Prima de Antigüedad a **ANA MARÍA JAÉN CÁCERES**, se ampara en una disposición estatutaria, que surge de la autonomía de autorregulación de la entidad, y que entró en vigencia a partir del 3 de octubre de 2018, momento en que la funcionaria ya no era parte de la Casa de Estudios en referencia.

Sostiene, que la autorregulación es una facultad de la Universidad de Panamá emanada de su autonomía de rango constitucional, prevista en el artículo 103 de la Carta Magna y, desarrollada en los artículos 1, 3 y 48 de su Ley Orgánica N° 24 de 14 de julio de 2005 y del artículo 5 del Estatuto Universitario;

situación que es reconocida también por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sentencia de 11 de junio de 2018.

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

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

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

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

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

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La entonces Procuradora de la Administración, Encargada, mediante su Vista Fiscal No. 341 de 30 de marzo de 2021, visible de fojas 117 a 132 del Expediente Judicial, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por la parte actora, pues, en su opinión, no le asiste el derecho invocado.

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

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

Expresa que, como quiera que la Universidad, en atención a la autonomía universitaria y a la facultad constitucional de reglamentarse, ha asumido la

competencia de reconocer conforme a su normativa vigente el derecho al pago de la Prima de Antigüedad, en atención al texto aprobado por el Consejo General Universitario mediante la Reunión 3-18 de 12 de septiembre de 2018, no resulta viable la aplicación de una norma supletoria de carácter general ante la existencia de una norma especial.

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

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

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

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

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

En este sentido, requerimos precisar que **ANA MARÍA JAÉN CÁCERES** que siente su derecho afectado por la Resolución N°DIGAJ-061-2019 del 12 de abril de 2019, estando legitimada activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, interpone Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción ante esta Sala (Tribunal

competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial), con la finalidad que se declare nula la Resolución emitida por la Universidad de Panamá, Institución que ejerce la legitimación pasiva.

Se desprende de las pretensiones de la parte accionante y de las normas invocadas por su apoderado judicial, que el problema jurídico planteado va encaminado a determinar los siguientes aspectos: 1) Si a la demandante le asiste el derecho a acceder al reconocimiento del pago de la Prima de Antigüedad en virtud de la relación laboral que su esposo mantenía con esa Casa de Estudios, y; 2) En caso que le asista tal derecho, determinar el momento de eficacia y exigibilidad desde el cual debe computarse el mismo.

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

Sobre la Excepción de Cosa Juzgada.

Observa el Tribunal que la Procuraduría de la Administración invocó la Excepción de Cosa Juzgada Indirecta en la presente causa, medularmente en virtud que, según afirma, esta Sala Tercera ha proferido trece (13) Sentencias recientes en las que ha reconocido la autonomía de la Universidad de Panamá para emitir el Acuerdo No.3-18 de 12 de 2018, y sobre la ausencia de un vacío legal que justifique el pago de la Prima de Antigüedad a colaboradores cuya relación laboral había terminado antes de la emisión de dicho acto, tal como ocurre en el presente caso.

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

La doctrina especializada, de entre los cuales vale la pena destacar a los reconocidos autores Enrico Tullio Liebman y Lino Palacio[1], han indicado que la Cosa Juzgada no es un efecto de la Sentencia sino que es, en rigor, una cualidad que la Ley le agrega a ella a fin de acrecentar su estabilidad jurídica, y es que, según sostienen, esto ocurre en virtud que cuando a una Sentencia se le ha conferido el valor de Cosa Juzgada, ya no le es dable al juzgador revisar lo decidido, ni pronunciarse sobre su contenido, sea a favor o en contra de ésta, en un proceso posterior.

Así pues, arguyen que en presencia de tal Sentencia, el Juez del proceso ulterior, por regla general, deberá abstenerse de fallar sobre el fondo, siempre que exista identidad entre lo ya resuelto, entre las mismas partes y la nueva pretensión verse sobre idéntico objeto y se funde en la misma causa.

Podemos agregar que el fundamento que permite la existencia de la figura de la Cosa Juzgada no es otro que la necesidad de certeza en el Sistema Jurídico. Al respecto, el escritor Adolfo Gelsi Bidart[2], indica que *"podría considerarse la cosa juzgada, como respuesta o, mejor, solución por vía de la determinación, a la incertidumbre en el derecho. Las situaciones jurídicas inciertas, quedan aseguradas, fijadas, precisadas, cuando sobreviene a su respecto una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. De donde, la función propia de tal instituto no debería conectarse con la justicia, sino con la seguridad, en el campo de los valores jurídicos o de los fines que se procuran por los medios del derecho."*

Del mismo modo se expresó Jorge Fábrega Ponce[3], al situar a la Cosa Juzgada como una de las instituciones más importantes del Derecho Procesal, ya que garantiza la estabilidad jurídica de las personas y el orden social del Estado, al impedir la repetición de litigios entre las mismas partes respecto de los mismos hechos y con la misma pretensión.

---

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

[2] Obra "Bases positivas para la noción de cosa juzgada".

[3] Obra "Instituciones de Derecho Procesal Civil".

En este punto, cabe referirnos brevemente al autor argentino Jorge D. Donato[4], cuando aborda sobre su procedencia e improcedencia casuística, de la siguiente manera:

> " a) Casos en que procede.
>
> ....
>
> Concurrencia de las tres identidades.
>
> Es viable la cosa juzgada, que puede plantearse como defensa o como excepción y aun ser declarada de oficio, cuando concurren las tres identidades: la subjetiva, referida a la identidad jurídica de las partes, la objetiva, que alude al bien jurídico disputado en el proceso, y la causa, que se refiere al principio generador del derecho pretendido, a su causa eficiente."

Más detallada es la concepción de los límites de la Cosa Juzgada, expuesta por el autor Hernando Morales Molina[5], la cual citamos a continuación:

> "LÍMITES DE LA COSA JUZGADA.
>
> 575. Para que proceda la cosa juzgada es necesario que entre la demanda sobre la cual decidió el fallo anterior y la que se propone en el nuevo proceso, exista la triple identidad; a) de res; b) causa petendi (límites objetivos); y c) condictio personarum (límites subjetivos).
>
> Calamandrei expone: 'La identificación de los sujetos, trata de establecer quiénes son los litigantes, la del objeto se dirige a determinar sobre qué litigan, la identificación del tercer elemento, que es el título (o causa petendi) se dirige a responder una tercera pregunta: ¿Por qué litigan?
>
> Aun no siendo un técnico del procedimiento, quien quiera darse cuenta del alcance exacto de un litigio pendiente entre dos personas, no se contenta con saber cuál es el objetivo de la disputa (una suma de dinero, una cosa mueble, un trozo de tierra). Sino que quiere saber, además, cuál ha sido el punto de disentimiento que ha hecho surgir la disputa; y también los no juristas se dan cuenta que una cosa es, por ejemplo, disputar en torno a la propiedad de un terreno y otra contender en torno al derecho de gozar de él a título de arrendamiento o simplemente como intruso, atribuyéndose un derecho no resguardado."

Ahora bien, tal como se desprende de los párrafos precedentes, existe consenso unánime en la doctrina en el sentido que, para que pueda configurarse la Cosa Juzgada, es necesaria la convergencia de tres (3) elementos, a saber: identidad de las partes (que sean los mismos sujetos), que la nueva pretensión verse sobre idéntico objeto y se funde en la misma causa.

---

[4] Obra "La contestación de la demanda en la doctrina y en la jurisprudencia".

[5] Obra "Curso de Derecho Procesal Civil".

Por lo tanto, debemos ahora determinar si en la presente causa concurren dichos elementos que permitan la declaratoria de Cosa Juzgada.

En ese contexto, se advierte que la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, no regula la materia de Excepción de Cosa Juzgada, solo establece la figura de las excepciones de forma general; no obstante, el artículo 57 C de este mismo cuerpo normativo, remite, en cuanto a los vacíos en el procedimiento de dicha Ley, al Código Judicial y a las leyes que lo adicionen o reformen, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los juicios y las actuaciones que corresponden en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Siendo ello así, debe señalarse que nuestro ordenamiento jurídico establece en el artículo 1028 del Código Judicial, el efecto de Cosa Juzgada en la Sentencia, de la siguiente manera:

> "**Artículo 1028.** La sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso cuando entre la nueva demanda, y la anteriormente fallada hubiere:
>
> 1. Identidad de las partes:
>
> 2. Identidad de la causa u objeto; y
>
> 3. Identidad de la causa o razón de pedir.
>
> Se entiende que hay identidad de personas siempre que los litigantes del segundo pleito sean los causahabientes de los que contendieron en el pleito anterior, o estén unidos a ellos por vínculos de solidaridad o por lo que establece la indivisibilidad de las prestaciones, entre los que tienen derecho a exigirlas u obligación de satisfacerlas."

Ante este escenario, esta Corporación de Justicia al analizar los argumentos alegados por la Procuraduría de la Administración, en torno a la Excepción de Cosa Juzgada, llega a la conclusión que no concurren los presupuestos que permitan su configuración.

Esto es así, en atención a que observamos que aunque el objeto común de los Procesos enunciados por la Procuraduría de la Administración, al igual que éste, versan sobre el Pago de la Prima de Antigüedad por parte de la Universidad de Panamá, disimiles son la identidad de las partes, pues, fácilmente puede

apreciarse que en cada Proceso quienes demandan son diferentes personas. Igual suerte corre la pretensión, toda vez que en cada caso se demanda la nulidad de actos administrativos diferentes.

En atención a estos razonamientos, y ante la carencia de requisitos indispensables para que prospere la Cosa Juzgada, no resulta viable la concesión de la Excepción interpuesta por este motivo, por lo que se procederá a negarla.

Resuelta la Excepción de Cosa Juzgada, corresponde a la Sala Tercera continuar con el desarrollo de la temática en cuanto a la procedencia de la presente Demanda.

Concepto y naturaleza de la Prima de Antigüedad.

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

En primer lugar, debe decirse que la compensación por tiempo de servicios, también llamada Prima de Antigüedad, pese a tutelar un mismo derecho de protección laboral, es conocido de diversas formas a nivel global. Así, el autor Fernando Álvarez Ramírez[6] indica lo siguiente:

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

[6] Obra "Compensación por tiempo de servicios".

> Otras legislaciones latinoamericanas emplean las denominaciones de 'Indemnización por Tiempo Servido', 'Indemnización por Antigüedad en el Trabajo'"

En su sentido más amplio, tenemos que la Prima de Antigüedad se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor 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 Cabanellas[7], sobre esta figura, indicó "*que se trata de la compensación económica que el empresario le abona al trabajador por el lapso de servicios prestados y por los perjuicios que le causa la ruptura del contrato sin motivo imputable al obrero o empleado".*

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

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

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

Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Privado.

---

[7] En su obra Compendio de Derecho Laboral, página 815.

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

Posteriormente, a través de la reforma de 1986, se suprimió el requisito de edad dispuesto en un principio. Así mismo, la reforma de 1995, dejó sin efecto la condición de haber permanecido laborando por diez (10) años en el empleo para poder optar a este derecho.

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

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

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

Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Público.

Por su parte, debemos manifestar que la Prima de Antigüedad para los servidores públicos del Estado panameño, es un derecho instituido recientemente en nuestra legislación, hecho que se originó con la entrada en vigencia de la Ley

206

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

> "**Artículo 1**. Los servidores públicos al servicio del Estado al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de la terminación, tendrá derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.
>
> Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio del Estado por más de sesenta días calendarios sin causa justificada."

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

> "**Artículo 10.** Se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, así:
>
> **Artículo 137-B.** El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente."

Así mismo, resulta oportuno resaltar que mediante la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, se modificó, entre otros, el artículo 140 de la Ley 9 de 1994, de la siguiente forma:

> "Artículo 3. El artículo 140 de la Ley 9 de 1994 queda así:
>
> "**Artículo 140.** El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación, y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente."

Es importante destacar que, conforme a lo establece el contenido del artículo 8 de la referida Ley, ésta es de interés social y tiene efectos retroactivos.

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

Y es que, la Prima de Antigüedad a favor de los servidores del Estado pertenece a la rama del Derecho Público, en consecuencia, las actuaciones en esta esfera sólo pueden llevarse a cabo atendiendo al trámite prestablecido en la normativa legal correspondiente.

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

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

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

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

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

> "**ARTÍCULO 268**. El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales."
>
> "**ARTÍCULO 277**. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley.
>
> Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto.

209

Los razonamientos expresados en párrafos anteriores, encuentran fundamento además en lo preceptuado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos[8], ratificada en nuestro país mediante la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, publicado en la Gaceta Oficial No. 18468 de 30 de noviembre de 1977; instrumento en el que establece que los derechos económicos son segunda generación, por lo tanto tienen una aplicación progresiva y deben ser sostenibles financieramente para garantizar su efectividad. En dicho aspecto, el artículo 26 de la Convención referida dispone lo siguiente:

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

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

Sobre el fondo de la controversia.

Adentrándonos al examen de legalidad del acto, es de lugar indicar que **ANA MARÍA JAÉN CÁCERES,** culminó su relación laboral con la Universidad de Panamá a partir del 11 de agosto de 2018, tal cual consta en la Resolución N°2018-904-8 de 16 de agosto de 2018, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por haber cumplido setenta y cinco (75) años de edad.

Posteriormente, la parte interesada presentó solicitud de pago de Prima de Antigüedad que aduce le corresponde, la cual fue negada por la Universidad de Panamá a través de la Resolución N°DIGAJ-061-2019 del 12 de abril de 2019.

---

[8] También llamado Pacto de San José. Fue adoptado el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José, Costa Rica.

210

Disconforme con dicha decisión, interpuso Recurso de Reconsideración, mismo que fue resuelto a través de la Resolución N°DIGAJ-0214-2019 de 2 de agosto de 2019, que decide mantener en todas sus partes la Resolución de primera instancia.

Observamos que el fundamentando tales decisiones básicamente recae en las facultades de autorregulación contempladas en la Autonomía Universitaria de la Universidad de Panamá, reconocida en el artículo 103 de la Carta Magna, en concordancia del artículo 3 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá.

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

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

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 ampara a la Universidad de Panamá, como Universidad Oficial del Estado Panameño, pues es de vital importancia que su alcance sea comprendido.

211

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

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

> "**Artículo 1.** La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular; está al servicio de la Nación panameña, sin distingo 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."

212

"**Artículo 3. La autonomía garantiza a la Universidad de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse**. La Universidad tiene facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley y en el Estatuto Universitario."

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

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

"**Artículo 48.** En ejercicio de su **autonomía administrativa, la Universidad de Panamá tiene la potestad de autorregirse y establecer las normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas; podrá elegir y remover a sus autoridades, así como designar, contratar, separar o remover a su personal académico y administrativo, sin necesidad de comunicar o informar a ninguna otra entidad pública**."

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

213

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

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

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

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

Sentencia de 29 de diciembre de 1993:

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

Cabe agregar, la opinión que sobre la Autonomía Universitaria ha plasmado la reconocida jurista panameña Aura Emérita Guerra de Villalaz[9], 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 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.

...

[9] Capítulo XXI "Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria" de la obra conjunta: Estudios de Derecho Constitucional Panameño.

214

> 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**, entendiendo 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 trasmitir 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 un 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 ésta pueda ejercerse y protegerlos de amenazas que puedan comprometer dicha autonomía.

En este sentido, vale 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:
>
> ...

216

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)[10], ha indicado que la condición autónoma de una Institución, implica tener la facultad de autonormarse, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelve. Sobre este punto, en el año 1953, emitió un concepto de autonomía, 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:

---

[10] 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.

217

> '***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).

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.

219

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

Sobre la normativa aplicable al caso en cuestión.

En este sentido, como ya adelantamos, la terminación de la relación laboral entre la parte actora y la Entidad se dio a partir del 11 de agosto de 2018, tal cual consta en la Resolución N°2018-904-8 de 16 de agosto de 2018, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por haber cumplido setenta y cinco (75) años de edad.

Al respecto, no se puede obviar que al momento en que la parte demandante solicitó el pago de dicha prestación, ya la Autoridad, a través del Acuerdo N°3-18 de 12 de septiembre de 2018, había regulado lo referente al derecho a la Prima de Antigüedad en el Estatuto Universitario, excluyendo del reconocimiento de dicha prestación económica a los exfuncionarios administrativos y docentes de la Universidad de Panamá que se hubieran desvinculado de ella, previo a la promulgación de la disposición estatutaria.

Tal Acuerdo fue expedido al amparo de la facultad de autorregulación otorgada a la Universidad de Panamá a la cual nos hemos referido en el epígrafe previo y, que en lo atinente al tema objeto de la presente causa, ha sido contemplada en el artículo 40 de la Ley 24 de 2005, cuyo tenor literal reproducimos a continuación:

> "**Artículo 40.** Se establece la Carrera Académica, **que normará lo relativo** al ingreso, desarrollo, perfeccionamiento, escalafón y **egreso del personal académico universitario, que se desarrollará en el Estatuto y los reglamentos universitarios.**
>
> **El Estatuto Universitario y los reglamentos regularán lo relativo a** la protección y el régimen especial de ingreso, desarrollo, perfeccionamiento y **egreso, aplicable al personal académico no regular**." (El resaltado es nuestro)

Del artículo recién citado se evidencia la facultad otorgada por Ley que posee el Consejo General Universitario, en su calidad de máximo órgano de gobierno colegiado de la Universidad de Panamá, de preceptuar lo correspondiente al egreso de los servidores que cumplen funciones en dicha Casa

de Estudios Superiores, categoría dentro de la cual puede ubicarse lo relativo al derecho de Prima de Antigüedad.

La situación descrita en el párrafo anterior, atiende a lo preceptuado en la Constitución Política, que señala que lo relativo a la autonomía y capacidad de administrarse que posee la Universidad de Panamá, debe hacerse en atención a la Ley, por lo que observamos en este caso, que el Consejo General Universitario ha regulado lo correspondiente a la Prima de Antigüedad precisamente por la existencia de un mandato legal que lo reviste de legitimidad para hacerlo.

Así las cosas, se observa que los derechos del personal administrativo y docente estaban taxativamente contenidos en el ordenamiento jurídico universitario al momento en que la demandante presentó la solicitud de reconocimiento de Prima de Antigüedad, por lo que no existe algún vacío jurídico que haga necesario la aplicación de otras normas de carácter general, como lo es la Ley de Carrera Administrativa, ni de forma directa ni supletoria, al estar concebidos los derechos prestacionales en las disposiciones universitarias sin que estas remitan a otro cuerpo legal para resolver algo relacionado con este tema.

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

Por lo tanto, no se observa la existencia de vacío legal alguno que requiriera ser suplido por otra norma complementaria, ya que el derecho peticionado surge para el funcionario universitario a partir de su regulación interna, por lo que somos del criterio que no es aplicable al caso las referidas leyes, y por ende, tampoco prospera el cargo de violación endilgado contra el artículo 1 de la

Ley 39 de 2013, ni del artículo 19 de la Ley 24 de 2005, ni del párrafo primero del artículo 216 del Estatuto de la Universidad de Panamá, al estar los derechos prestacionales de los docentes y administrativos reservados a la normatividad de la Universidad de Panamá, en uso de su autonomía universitaria, siempre que estos no vayan en detrimento de sus servidores públicos ni excedan los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, ni sean incompatibles con la buena administración económica del Estado Panameño.

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 del reo o derechos que podrían haber sido exigidos y se hayan consolidado de manera previa a la emisión de una ley que los reconozca.

Todo lo anterior nos permite advertir que no se produce una contravención al artículo 3 del Código Civil, ya que el derecho que se reconoce no es un derecho adquirido previamente, sino que la universidad debe autorregularse, en virtud de su autonomía constitucional y legal, situación que se ha configurado en este caso, con la promulgación del Acuerdo de Reunión No. 3-18 de 12 de septiembre de 2018, publicada en la Gaceta Oficial 28625 de 3 de octubre de 2018.

Por otra parte, y en adición a lo previamente expuesto, resulta muy importante dejar consignada una última reflexión acerca de la importancia que reviste que la Universidad de Panamá lleve a cabo una Autonomía Universitaria responsable para los fines del desarrollo educativo, social y cultural de la Nación.

Así las cosas, no puede negarse que la autonomía es uno de los temas más sensibles para este importante Centro de Estudios Superiores, en el marco de las relaciones que ella mantiene con los demás actores sociales y políticos del país. En el mundo académico este cuidado por preservar, e incluso defender, el carácter autónomo de la Universidad ha sido tarea constante a lo largo de su

historia y para cada momento, ante diversos actores que han aplicado fórmulas de intervención también distintas, al igual que los argumentos esgrimidos, pero con la constante de intentar limitar las posibilidades de la acción universitaria buscando subordinarla a fines que le son ajenos.

Se debe decir que estas disputas han generado dividendos positivos a favor de la Universidad Estatal, traducidos en el hecho que su autonomía ha sido elevada al más alto rango de la jerarquía jurídica, al incorporarse en nuestra Constitución Política como uno de los principios fundamentales del Estado. Esto, sin duda, garantiza un mayor respeto de parte de las autoridades, y es que cualquier intervención estatal que lesione alguno de los aspectos de la Autonomía Universitaria, puede ser denunciada como violatoria de la Carta Magna del país.

En este orden de ideas, es de suma importancia anotar que la razón principal por la que se haya decidido elevar la Autonomía Universitaria a un rango constitucional no responde a un criterio precipitado del Legislador de darle a la Universidad facultades de autodisposición, **sino que la trascendencia de esta figura radica en que ella proporciona el marco jurídico que le permite al Centro de Estudios Superior el amplio ejercicio de la libertad académica, base de toda enseñanza genuinamente de grado superior.**

Del mismo modo, es deber recalcar que esta Autonomía Universitaria no implica la creación de un Estado dentro de otro, ni mucho menos pretende la contraposición de un poder, puesto que, como bien señala la norma constitucional, **la Universidad de Panamá debe ejercer esta facultad de autodeterminación apegado al fiel cumplimiento de las disposiciones generales contenidas en la Constitución Política o la Ley.**

Ello significa que lo que ha buscado concebir la normativa no es otra cosa que una "Autonomía responsable", que le permita contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad, supliendo las necesidades de profesionales en todas las disciplinas necesarias en el ámbito laboral. Dicho de otra forma, la Autonomía está

223

llamada a ser la condición que permite a la universidad cumplir, en la mejor forma posible, la tarea que le es propia.

No obstante, tal situación, evidentemente, no significa que amparándose en esta prerrogativa se pueda pretender que a la respetada Universidad Estatal no le sean aplicables las obligaciones comunes a todos los entes estatales, como lo son la buena administración de los recursos, rendición de cuentas, transparencia integral, actuaciones con apego al principio de estricta legalidad, entre otras.

Al contrario, la Autonomía Universitaria le Impone a la Universidad de Panamá, por cierto, serias responsabilidades, pues debe responder por lo que haga en el uso y disfrute de tal prerrogativa constitucional.

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 Resolución N°DIGAJ-061-2019 del 12 de abril de 2019, emitida por la Universidad Panamá, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Porfirio Palacios, actuando en nombre y representación de **ANA MARÍA JAÉN CÁCERES** 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 18 DE enero

DE 20 24 A LAS 8:25 DE LA mañana

A Procuradora de la Administración, Encargada

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 200 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 16 de enero de 20 24

SECRETARIA