



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

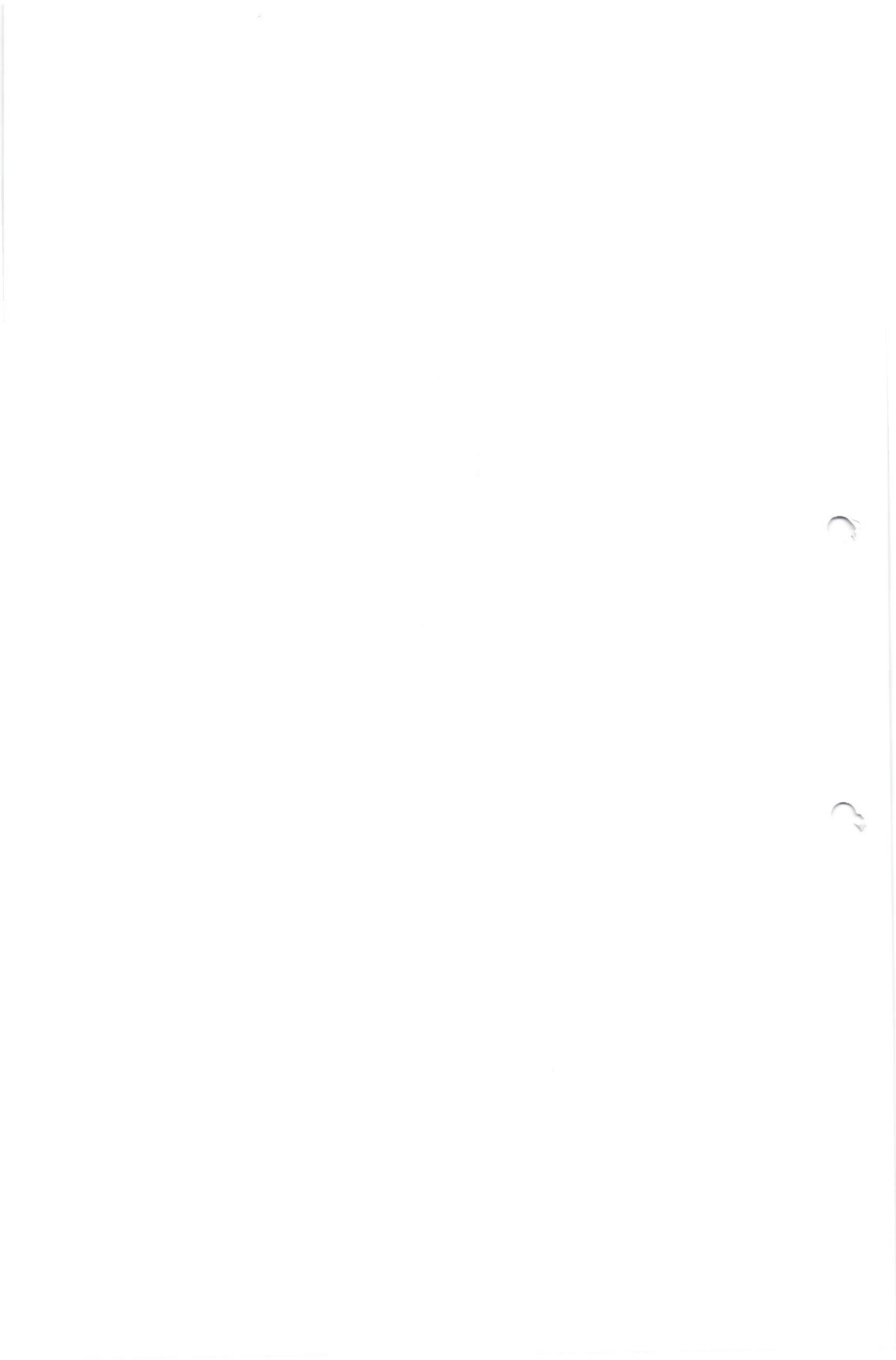
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

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

VISTOS:

El Licenciado Carlos Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **GERARDO CASTILLO C.**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°DIGAJ-0025-2020 de 28 de febrero de 2020, emitida por la Universidad Panamá, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones

Las pretensiones de la Acción en estudio, consisten en que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°DIGAJ-0025-2020 de 28 de febrero de 2020, así como su acto confirmatorio y se ordene a la Universidad de Panamá a reconocer, calcular y hacer efectivo el pago de la Prima de Antigüedad a favor del actor, en virtud de la terminación de la relación laboral con la Primera Casa de Estudios Superiores, a partir del 1 de marzo de 2016, tal cual consta en la Resolución N° 2016-0310 de 16 de febrero de 2016, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por renuncia.



I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA.

En los hechos presentados por el apoderado judicial de la accionante, se señala que **GERARDO CASTILLO C.**, solicitó al Rector de la Universidad de Panamá, el pago de la Prima de Antigüedad, que le corresponde, por haber terminado la relación laboral que mantenía con este Centro de Estudios Superiores, a partir del 1 de marzo de 2016, tal cual consta en la Resolución N° 2016-0310 de 16 de febrero de 2016, por haberse dejado sin efecto su nombramiento por renuncia.

Manifiesta que a través del acto impugnado, se le negó el pago que petitionó, 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 lo excluye del ámbito de aplicación de la normativa, puesto que la finalización de la relación laboral que 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 no es un Derecho Especial o de Carrera sino que es un Derecho Adquirido de carácter general.

Mantiene que, de acuerdo a varios pronunciamientos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, debe otorgarse el Derecho a la Prima de

Antigüedad, con fundamento en principios como el in dubio pro operario, la aplicación retroactiva de la Ley 23 de 2017, que es de Orden Público e Interés Social y mantiene el reconocimiento del pago de la Prima solicitada que, introducida mediante las leyes que derogó, las cuales estaban contenidas en la Ley 39 de 2013 y la Ley 127 de 2013.

En 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-0077-2020 de 23 de septiembre de 2020, 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 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General:**
 - El artículo 34 (principios que fundamentan la actuación pública).
- **De la Ley 23 de 2017, que reforma la Ley de Carrera Administrativa:**
 - El artículo 10 (establece el derecho a la Prima de Antigüedad al darse la terminación de la relación laboral con los servidores del Estado Panameño).
- **Del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa:**
 - El artículo 5 (instituye la aplicación supletoria de la ley de Carrera Administrativa en todas las instituciones públicas).

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

1. Considera que se viola el Debido Proceso, al no pagarse la Prima de Antigüedad solicitada, ya que estima que 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 23 de 2017, que es una norma de Orden Público e Interés Social, que mantiene el reconocimiento del Derecho Adquirido del pago de la Prima de Antigüedad al poseer un efecto retroactivo, además, de una vigencia anterior y/o simultánea, a la incorporación y entrada en vigencia de este derecho en el Estatuto Universitario, por lo que se permite para estos negocios jurídicos, la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa, a fin de que pueda reconocerse el derecho pretendido.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De foja 27 a 47 del Expediente, figura el Informe Explicativo de Conducta, rendido por el Rector de la Universidad de Panamá, por medio de la Nota N° R-D-1499-2020 de 23 de octubre de 2020, en el que señala que la decisión de no reconocer el pago de la Prima de Antigüedad a **GERARDO CASTILLO C.**, 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 el funcionario 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, por lo tanto, no podía aplicarse simultánea o supletoriamente norma ajena a la Universidad de Panamá. Además, que el ordenamiento jurídico tampoco la remite a que se aplique una Ley supletoria en caso de vacíos legales.

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. 194 de 22 de enero de 2022, visible de fojas 88 a 99 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 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, resalta su posición afirmando que a la fecha de emisión de la Vista suscrita la Sala Tercera de la Corte Suprema ha proferido veintiún (21) Sentencias de fondo de reciente Data, en procesos similares al que ocupan nuestra atención, que incluyen a la misma parte demandada, en los que se ha

denegado la solicitud del Pago de la Prima de Antigüedad en base a la Autonomía Universitaria que posee Primera Casa de Estudios Superiores.

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 el señor **GERARDO CASTILLO C.** que siente su derecho afectado por Resolución N°DIGAJ-0025-2020 de 28 de febrero de 2020, 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 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 parte demandante le asiste el derecho a acceder al reconocimiento del pago de la Prima de Antigüedad en virtud de la relación laboral que mantenía con 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.

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 Ramírez¹ indica lo siguiente:

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

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

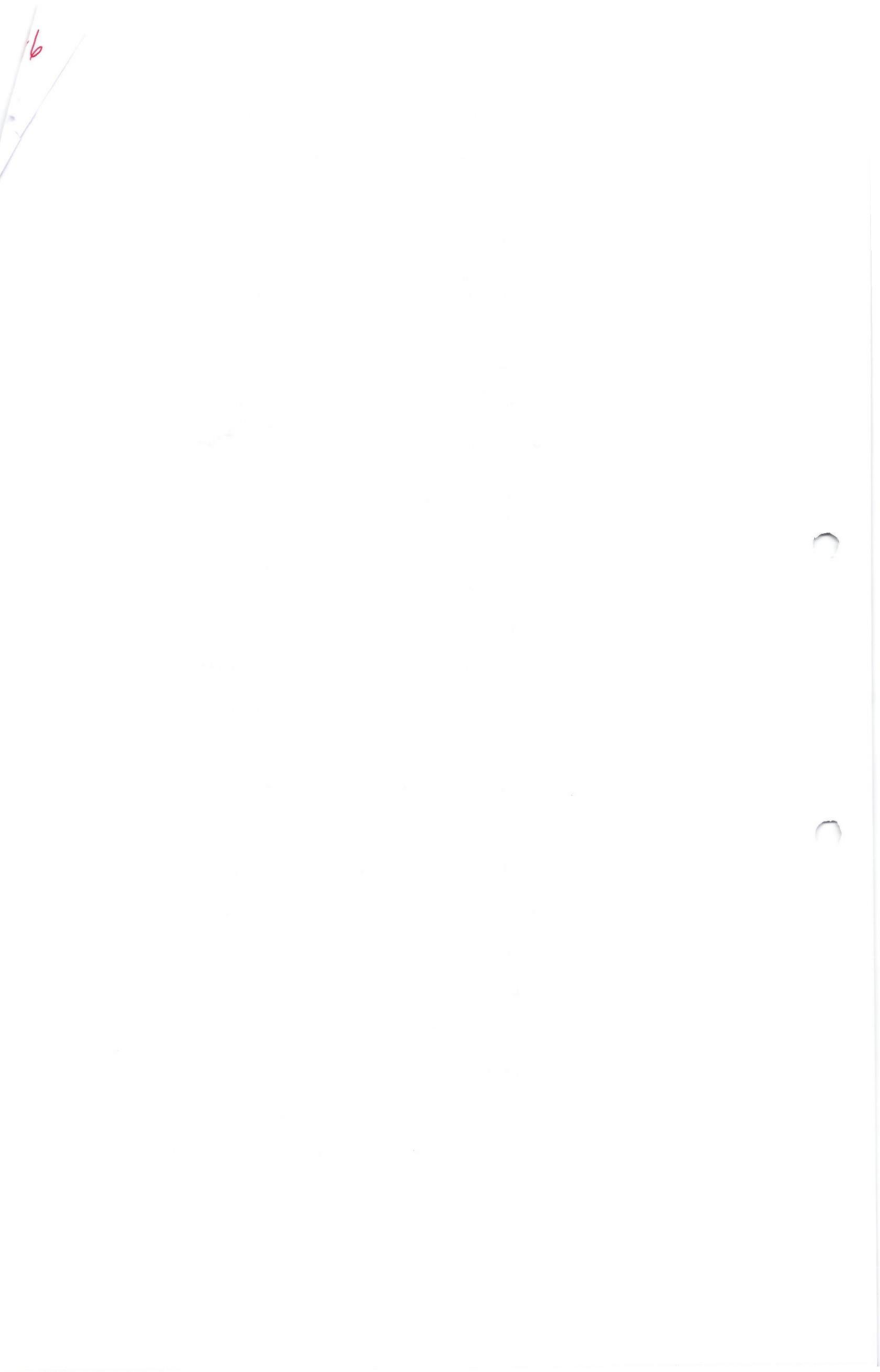
En su sentido más amplio, tenemos que la Prima de Antigüedad se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de las 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 Cabanellas², 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

¹ Obra “Compensación por tiempo de servicios”.

² En su obra Compendio de Derecho Laboral, página 815.



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.

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:

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author details the various methods used to collect and analyze the data. This includes both manual and automated processes. The goal is to ensure that the information gathered is both reliable and comprehensive.

The third part of the document focuses on the results of the analysis. It shows that there is a clear trend in the data, which aligns with the initial hypothesis. This finding is significant as it provides concrete evidence to support the research objectives.

Finally, the document concludes with a summary of the key findings and a list of recommendations for future research. It suggests that further exploration of the underlying factors could provide even more insight into the phenomenon being studied.

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

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

Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Público.

Por su parte, debemos manifestar que la Prima de Antigüedad para los servidores públicos del Estado panameño, es un derecho instituido recientemente en nuestra legislación, hecho que se originó con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, posteriormente modificada por la Ley 127 de 2013, en cuyo artículo 1 se otorga el derecho 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,



Faint, illegible text covering the majority of the page, likely bleed-through from the reverse side.



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, 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.

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

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

