



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de febrero de 2022
C-026-22

Doctor
Eduardo Flores Castro
Rector de la Universidad de Panamá
Ciudad.

Ref.: Aplicación de la Ley No. 241 de 2021 en la Universidad de Panamá.

Señor Rector:

Por este medio damos respuesta a su Nota N° R-D-026-2022 de 6 de enero de 2022 a través de la cual solicita la opinión legal de esta Procuraduría, sobre *La aplicación de la Ley No. 241 de 13 de octubre, de 2021 "Que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos"* en la Universidad de Panamá.

En cuanto a lo consultado, esta Procuraduría concuerda con el criterio jurídico de la Universidad de Panamá, en cuanto a que las disposiciones de carácter general relativas al beneficio denominado *Prima de Antigüedad* en el servicio público, no son aplicables a los profesores y personal administrativo de dicho Centro de estudios universitarios, por haber establecido una disposición especial para regular esa materia.

- Consideraciones de la Procuraduría

Los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política instituyen la autonomía de la Universidad de Panamá, en los términos siguientes:

“**ARTICULO 103.** La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo.

Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital.”

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

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

Las disposiciones constitucionales citadas, ya se encontraban incorporadas en la Constitución Política de 1946¹, siendo desarrolladas por la Ley N° 48 de 24 de septiembre de 1946 “*De Autonomía Universitaria*”², cuyo artículo 3 dispone:

¹ Los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política de 1946, son correspondientes con los actuales artículos 103, 104 y 105 de nuestro máximo cuerpo legal.

“Artículo 3° La Universidad es una institución organizada conforme al régimen de autonomía que le concede el Artículo N° 86 de la Constitución de la República. Estará integrada por el conjunto de profesores y alumnos distribuidos en las facultades, escuelas e institutos existentes y que en el futuro se establezcan. Será regida por el Consejo General Universitario, una Junta Administrativa, una Junta de Síndicos, el Rector, las Facultades y los Decanos.”

En este mismo sentido, la Ley N° 24 de 14 de julio de 2005 “*Orgánica de la Universidad de Panamá*”³ contiene distintas normas que desarrollan el concepto de autonomía de dicha entidad de estudios superiores, instituido constitucionalmente. Veamos:

“**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.” (Resalta el Despacho)

“**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 (sic), 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.” (Resalta el Despacho)

“**Artículo 36.** Se reconoce la libertad del personal académico, de los estudiantes y del personal administrativo de organizarse para la defensa de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes como ciudadanos y el mejoramiento de la institución universitaria, en concordancia con sus fines y objetivos.”

“**Artículo 48.** En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá tiene la potestad de autorregirse (sic) y establecer 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.” (Resalta el Despacho)

“**Artículo 56.** Las partidas que se asignen en el Presupuesto General del Estado a la Universidad de Panamá, deben garantizarle su efectiva autonomía económica, de manera que resulten suficientes para su funcionamiento eficiente y desarrollo futuro. Igualmente, en dicho presupuesto se incluirá lo necesario para acrecentar el patrimonio de la Universidad de Panamá.” (Resalta el Despacho)

“**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.**” (Resalta el Despacho)

Por otro lado, los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá se refieren al Consejo General Universitario de la siguiente manera:

“**Artículo 12.** El Consejo General Universitario es el máximo órgano colegiado de gobierno de la Universidad de Panamá...”

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

² Modificada por el Decreto Ley N° 15 de 23 de Mayo de 1963.

³ Modificada por la Ley N° 64 de 15 de octubre de 2010.

1. Aprobar y reformar el Estatuto Universitario y los reglamentos generales de la Universidad de Panamá.
- 2....”

De modo que, como máximo órgano de gobierno de la Universidad de Panamá, corresponde al Consejo General Universitario la adopción y reforma del Estatuto Universitario, así como los reglamentos generales de la institución.

Con base en lo anterior, en Reunión N°3-18 celebrada el 12 de septiembre de 2018 del mencionado ente colegiado, “*Se APROBÓ, por segunda vez, la introducción de la Prima de Antigüedad como Artículo en el Estatuto Universitario, aprobada en el Consejo Académico N° 13-18, del 18 de julio de 2018 y Consejo Administrativo N° 11-18 del 18 de julio de 2018.*”⁴

El texto del artículo en cuestión, aprobado mediante el acuerdo mencionado, es del tenor siguiente:

“INCLUSIÓN DE LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD COMO ARTÍCULO AL ESTATUTO UNIVERSITARIO

Los profesores y el personal administrativo nombrado en partidas fijas, transitorias, o contingentes de la Universidad de Panamá tendrán derecho a recibir prima por antigüedad de la siguiente manera:

Recibirán prima por antigüedad **los profesores y el personal administrativo** que deje su puesto de trabajo por renuncia, jubilación, pensión por vejez, fallecimiento, retiro definitivo por incapacidad vitalicia concedida por la Caja de Seguro Social, o que haya finalizado la relación laboral con la institución.

Esta prima de antigüedad se calculará así:

Para los profesores, tomando en cuenta el salario promedio de la remuneración devengada durante los cinco (5) mejores años de salarios recibidos por el profesor desde su ingreso a la actividad académica en la Universidad de Panamá, a razón de una semana por cada año académico completo. En el caso que no cumpliera entero algún año de servicio desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.

Para el personal administrativo, se considerará el último sueldo devengado a razón de una semana de salario por cada doce meses continuos laborados, tomando como referencia la fecha de inicio laboral. En el caso que no cumpliera entero algún año de servicio desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.

Esta prima de antigüedad se pagará en un solo estamento, a elección del profesor o servidor público administrativo.

En caso de fallecimiento del profesor o del servidor público administrativo, se le concederá el monto de la prima de antigüedad respectiva al beneficiario previamente designado o a los herederos del profesor o servidor público administrativo fallecido.”

Es decir que, en ejercicio de la autonomía administrativa a la que nos hemos referido y con base en las funciones establecidas en la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, el 12 de septiembre de 2018, el Consejo General Universitario adoptó, mediante acuerdo posteriormente publicado en Gaceta Oficial, la introducción de la Prima de Antigüedad en el Estatuto

⁴ Según consta en la Gaceta Oficial N° 28625 de 3 de octubre de 2018.

Universitario, como un derecho de profesores y administrativos de la mencionada entidad, en los términos descritos.

En este sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha tenido oportunidad de revisar la adopción del beneficio de la Prima de Antigüedad por parte de la Universidad de Panamá, en una serie de decisiones a las cuales nos referiremos de forma general, por ser virtualmente idéntico el razonamiento de dicha Sala en cada una de las sentencias, las cuales fueron emitidas entre octubre y noviembre de 2020, bajo la ponencia del Magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes.⁵

Dentro de dichos procesos, esta Procuraduría emitió su criterio, el cual, en las sentencias referidas, se enuncia de la siguiente manera:

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

Manifiesta que al momento en que la 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 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.”

En relación con lo consultado, el análisis de la Sala Tercera, luego de referirse a las disposiciones constitucionales y legales y fallos de la Corte Suprema de Justicia sobre la autonomía universitaria, además de citar a referentes calificados en la materia, como la Dra. Aura Emérita Guerra de Villaláz, desarrolla los siguientes razonamientos:

⁵ Demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción interpuestas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia por el Licdo. Carlos Guevara en representación de Omar Charry del Río (Exp. 489-19); Alma Rosa Amaya Cádiz (Exp. 491-19); Ruby Eneida Medina de Córdoba (Exp. 492-19); Carlos Santos Dumont (Exp. 493-19); Damaris Rojas Rangel (Exp. 495-19); Ofelia Esther González Bonilla (Exp. 504-19); Blanca Elida McClean Ríos (Exp. 505-19); Doris Ruiz de Salazar (Exp. 509-19); Isabel Madrid Martínez (Exp. 534-19); Albis Ariel Gallardo Villarreal (Exp. 538-19); Jaime Altamiranda Flores (Exp. 535-19); y, Mayra Judith Peralta Moreno (Exp. 557-19), entre otros, en contra de Resoluciones dictadas por la Universidad de Panamá, mediante las cuales se negó el pago de la Prima de Antigüedad a estas personas.

“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 curso 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.

Es apodictico el efecto prospectivo, como se encuentra diseminado en la legislación nacional, que las normas tienen un efecto hacia futuro o ultractivo, por regla general, 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 34 de la Ley 38 de 2000, ya que el derecho que se reconoce no es un derecho adquirido previamente, sino que la universidad debe autorregularse, en virtud de su autonomía constitucional y legal, situación que se ha configurado en este caso, con la promulgación del Acuerdo de Reunión No. 3-18 de 12 de septiembre de 2018, publicada en la Gaceta Oficial 28625 de 3 de octubre de 2018.

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 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."

De esta manera la Sala Tercera reitera, en casi 20 decisiones similares, la facultad que tiene la Universidad de Panamá para auto regularse, como parte de la autonomía de la que goza, lo que incluye la posibilidad, como en efecto así ha ocurrido, de establecer mediante sus propias reglas el derecho de una Prima de Antigüedad para sus profesores y administrativos.

De acuerdo con el criterio referido, al estar regulada de manera especial la materia, no pudiese aplicarse a ésta una disposición de carácter general, como sería la Ley de Carrera

Administrativa⁶, al respecto de situaciones surgidas a partir del 3 de octubre de 2018 cuando se dio la implementación del Acuerdo N° 3-18 de 12 de septiembre de 2018, que adoptó la Prima de Antigüedad en la Universidad de Panamá, luego de su publicación en Gaceta Oficial. Desde luego, esto incluiría la Ley N° 241 de 13 de octubre de 2021, por ser esta una norma que modifica la mencionada Ley de Carrera Administrativa.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría coincide con el criterio jurídico de la Universidad de Panamá, en cuanto a que las disposiciones de carácter general relativas al beneficio denominado *Prima de Antigüedad* en el servicio público, no son aplicables a los profesores y personal administrativo de dicho centro de estudios universitarios, por haber establecido una disposición especial para regular esa materia.

De esta manera dejamos consignada nuestra opinión indicándole igualmente que la opinión vertida por este Despacho no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa **

⁶ Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, modificada por la Ley N° 24 de 2 de julio de 2007; la Ley N° 14 de 28 de enero de 2008; la Ley N° 43 de 30 de julio de 2009; Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017; y la Ley N° 241 de 13 de octubre de 2021.