



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de diciembre de 2024
Nota C-292-24

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

Ref.: Facultad de la Universidad de Panamá para reglamentar mediante Resolución, el pago de la Prima de Antigüedad a los profesores y servidores públicos administrativos, por los años laborados en otras instituciones del Estado.

Señor Rector:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su nota N° R-D-2500-2024 de 11 de diciembre de 2024, recibida en este Despacho el 16 de diciembre de 2024, mediante la cual plantea a esta Procuraduría la siguiente interrogante:

*“Puede la Universidad de Panamá, establecer en su normativa una Resolución que indique que se pagará en la institución la Prima de Antigüedad a los profesores y servidores públicos administrativos, por los años laborados en otras instituciones del Estado, ya sea por licencia sin sueldo o por que provengan de otras instituciones, cuando la interrupción de la relación laboral sea por un tiempo inferior a sesenta (60) días calendarios?
...”.*

Luego del análisis de lo consultado, esta Procuraduría comparte el criterio jurídico expresado en su nota, en el sentido que, sobre la base del régimen de la autonomía universitaria que comprende la auto reglamentación, consignado en el artículo 103 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley Orgánica y, el Estatuto Universitario, este Despacho considera que dicha casa de estudios, puede establecer una normativa conforme a los procedimientos permitentes, que otorgue el pago de la Prima de Antigüedad a los profesores y servidores públicos administrativos, por los años laborados en otras instituciones del Estado, ya sea por licencia sin sueldo o por que provengan de otras instituciones del Estado, cuando la interrupción de la relación laboral sea por un tiempo inferior a los sesenta (60) días calendarios.

Aclarados estos aspectos de importancia, procedemos a externar los argumentos y fundamentos jurídicos, que nos permitieron arribar a este criterio legal.

- **Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad...**” (Lo resaltado es del Despacho).*

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“...
Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta

¹ “... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados”

Se desprende así con meridiana claridad, que los actos administrativos que, en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley, y en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

I. De la autonomía universitaria que comprende la autorreglamentación.

Como primer elemento, debemos señalar que la autonomía de la Universidad de Panamá², está consagrada en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política, cuyos textos señalan lo siguiente:

“Artículo 103. La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital.”

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

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

En concordancia con los citados preceptos constitucionales, tenemos que la autonomía universitaria viene reconocida en distintos cuerpos normativos de nuestro ordenamiento positivo. Así, vemos que los artículos 1, 3, 48, 56 y 57 de la Ley 24 de 18 de julio de 2005 “*Orgánica de la Universidad de Panamá*”, y los artículos 4 y 5 del “*Estatuto Universitario*”³ nos hablan acerca de dicha autonomía y de la potestad para su autorreglamentación. Veamos el contenido de estas disposiciones.

-Ley 24 de 18 de julio de 2005.

“Artículo 1: La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular, está al servicio de

² “El concepto de Autonomía Universitaria debe formularse analizando la relación que existe entre la Universidad (Pública) como parte del estado mismo. Dentro de este marco, es importante destacar, que es precisamente en la independencia de esas Universidades frente al Estado, así como su capacidad de autogobierno y administración...” Sentencia de 16 de noviembre de 2020.

³ Aprobado por el Consejo General Universitario No. 22-08 de 29 de octubre de 2008 y publicado en la Gaceta Oficial No. 26202 de 15 de enero de 2009.

la nación panameña, sin distingo de ninguna clase, y posee un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá...” (La negrita es nuestra).

“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 la 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” (Lo destacado es nuestro).

“Artículo 48: En ejercicio de su autonomía administrativa, la Universidad de Panamá, tiene la potestad de autorregirse 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” (La negrita es de esta Procuraduría).

“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).

La autonomía universitaria implica que pueda autorreglamentar sus actuaciones sin intervención de terceros, lo que le reconoce el pleno goce de las garantías constitucionalmente establecidas: organización académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial, la libertad de Cátedra, inviolabilidad de sus predios, el manejo de sus recursos, entre otras.

-Estatuto Universitario.

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

“Artículo 5. La autonomía de la Universidad de Panamá, consagrada en la Constitución Política y desarrollada en su Ley

Orgánica, debe ser ejercida y defendida de conformidad con las disposiciones que la regulan.

La autonomía universitaria comprende la auto reglamentación, que es derecho de la Institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la probación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia de su competencia.” (La negrita es nuestra).

Las normativas transcritas desarrollan los términos “autonomía y autorregulación”, esta última, faculta a la Universidad de Panamá, para normar por cuenta propia, todo lo relacionado a su organización y funcionamiento; ello al tenor de lo establecido en el ya citado artículo 103 de la Constitución Política y, desarrollada por la Ley Orgánica y, el Estatuto Universitario.

De igual forma, han sido diversos los pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia que reconocen y reiteran la facultad que tiene la Universidad de Panamá, para autoregularse en virtud de su autonomía. En este sentido, mediante Sentencia de 11 de junio de 2018, la Sala Tercera expresó lo siguiente:

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

Del extracto anterior, podemos colegir que la Universidad de Panamá, goza de un régimen de autonomía de rango constitucional y legal, con su propia personería jurídica y patrimonio, con derecho a administrarlo.

Ahora bien, y en cuanto a los derechos del personal académico y administrativo universitario, tenemos que los artículos 39 y 53 de la Ley N° 24 de 14 de julio de 2005, “Orgánica de la Universidad de Panamá”⁴ señalan lo siguiente:

***“Artículo 39. Son derechos del personal académico universitario, además de los que le confieran el Estatuto Universitario y los reglamentos siguientes:
I...”*** (Lo destacado es nuestro).

***“Artículo 53. Son derechos del personal administrativo de la Universidad, además de los que establezcan el estatuto, los reglamentos universitarios y el reglamento de la Carrera Administrativa, los siguientes:
I...”*** (Lo destacado es nuestro).

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial No. 25, 344 de lunes 18 de julio de 2005.

De las normas en comento queda claro que, los derechos tanto del personal académico como administrativo de la Universidad de Panamá, están contemplados en la Ley Orgánica, como en los Estatutos y Reglamentos que dicte la citada casa de estudios superiores.

En ese contexto, es importante señalar que en la citada Sentencia de 11 de junio de 2018, la Sala de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, también resolvió lo propio al derecho a la bonificación por antigüedad del personal académico, el cual es extensivo a la regulación del derecho a la prima de antigüedad del personal universitario de conformidad con los Estatutos Universitarios. Veamos:

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

De lo anterior, se desprende que los derechos del personal académico y administrativos de la Universidad de Panamá, estarán regidos únicamente por la Ley 24 de 14 de julio de 2005, el Estatuto Orgánico, y los reglamentos universitarios; es decir que, ninguna otra norma que no sea parte del ordenamiento jurídico académico, podrá reconocer derechos al personal universitario.

En ese sentido, podemos señalar que la potestad de autorreglamentación, le permite a la Universidad de Panamá, establecer una normativa conforme a los procedimientos permitentes que otorgue el pago de la Prima de Antigüedad a los profesores y servidores públicos administrativos, por los años laborados en otras instituciones del Estado, cuando la interrupción de la relación laboral sea por un tiempo inferior a los sesenta (60) días calendarios.

Como complemento, traemos a colación el criterio vertido por esta Procuraduría, mediante la Nota No. C-005-18 de 7 de febrero de 2018, referente al pago de la Prima de Antigüedad. Veamos:

“... la Universidad de Panamá, puede incorporar dentro de su normativa el concepto de pago de bonificación y prima de antigüedad, cónsonos con los preceptos desarrollados por la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017 que reforma la Ley de Carrera Administrativa, y respecto a la segunda pregunta de su consulta puede establecer una vigencia diferente para el pago de bonificación por antigüedad y prima por antigüedad, además que conserve el carácter retroactivo de la vigencia de la norma de Carrera Administrativa y que el pago de bonificación por

antigüedad y prima de antigüedad se contemple en la vigencia presupuestaria vigente correspondiente, siempre y cuando se ajuste o no exceda los criterios establecidos en la propia Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 como fuera modificada por la Ley 23 de 2017” (lo destacado es nuestro).

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría es del criterio que, sobre la base del régimen de la autonomía universitaria que comprende la auto reglamentación, consignado en el artículo 103 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley Orgánica y, el Estatuto Universitario, este Despacho considera que dicha casa de estudios, puede establecer una normativa conforme a los procedimientos permitentes, que otorgue el pago de la Prima de Antigüedad a los profesores y servidores públicos administrativos, por los años laborados en otras instituciones del Estado, ya sea por licencia sin sueldo o por que provengan de otras instituciones del Estado, cuando la interrupción de la relación laboral sea por un tiempo inferior a los sesenta (60) días calendarios.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-270-24