

2 de enero de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación de  
la Demanda**

La firma forense Rosas y Rosas, actuando en representación de **Oswaldo M. Achurra R.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, incurrida por el **Rector de la Universidad de Panamá**, al no contestar la solicitud del 18 de diciembre de 2001, relativa al pago de bonificación por antigüedad de servicios.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera,  
Contencioso Administrativa.**

Concurro respetuosamente ante su despacho, para dar formal contestación a la demanda descrita en el margen superior de la presente Vista, en mi condición de representante de los intereses de la Administración Pública, según lo preceptuado para este tipo de procesos judiciales, por el numeral 2, artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

**I. Respecto a lo que se demanda:**

Le solicito respetuosamente a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen todas las pretensiones formuladas en la demanda que contestamos, por carecer de fundamento jurídico, tal como lo demostraremos durante el transcurso del proceso.

**II. Respecto a los hechos en los que dice basarse la  
demanda:**

**Primero:** Lo aceptamos por ser cierto, de conformidad con la documentación que obra en el expediente judicial.

**Segundo:** Sólo aceptamos que el demandante adquirió la condición de funcionario de Carrera Administrativa de la Universidad, gozando en consecuencia de los derechos derivados de esa condición o estatus, pero no estamos de acuerdo por ser falso y además una alegación impropia a esta etapa procesal, que entre esos derechos se encuentre la bonificación por antigüedad de servicios.

**Tercero:** Más que un hecho, se trata de una referencia legal, y en esa condición la tenemos.

**Cuarto:** Lo aceptamos por ser cierto.

**Quinto:** Más que un hecho, se trata de una apreciación e interpretación jurídica y en esa condición las tenemos.

**Sexto:** Más que un hecho constituyen referencias a actos administrativos que obran en el expediente y en esa condición las tenemos.

**Séptimo:** Más que un hecho, se trata de una referencia al Reglamento del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá y en esa condición la tenemos.

**Octavo:** Lo negamos por ser falso y constituir además, una clara alegación impropia de esta fase procesal.

**Noveno:** Lo aceptamos por ser cierto.

**III. Normas legales que se estiman violadas y los conceptos de violación, según la demanda:**

El demandante aduce violado el artículo 110 de la Ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa, que copiamos seguidamente:

"La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del status de servidor público de carrera administrativa al último sueldo devengado.

Sólo recibirán bonificación por antigüedad los servidores públicos de carrera administrativa que dejen su puesto por renuncia, jubilación, o reducción de fuerza.

Al completar diez (10) años de servicios, tendrá derecho a cuatro (4) meses de sueldo por bonificación.

Al completar quince (15) años de servicios, tendrá derecho a seis (6) meses de sueldo por bonificación.

Al completar veinte (20) años de servicios, tendrá derecho a ocho (8) meses de sueldo por bonificación.

Al completar veinticinco (25) años de servicios, tendrá derecho a diez (10) meses de sueldo como bonificación."

El concepto de violación ha sido expuesto por el demandante de la siguiente manera:

"De acuerdo a la norma legal reproducida, cuando un empleado o funcionario de Carrera Administrativa ha cumplido veinte (20) años de servicios en esa calidad, tiene derecho al pago de una bonificación por antigüedad a razón de ocho (8) meses de sueldo. Esta norma legal fue violada en forma directa, por omisión, porque no fue aplicada para resolver la solicitud del señor ACHURRA, a pesar de su texto claro y de que regula el derecho que éste reclama.

Por el contrario, al haberse negado su petición, no obstante cumplir con los presupuestos que la norma legal en referencia exige para la adquisición del citado derecho, se dejó de aplicar la norma, con lo que se le violó en forma directa, por omisión.

Como se ha explicado en los hechos de esta demanda y como lo demuestran las pruebas documentales aportadas, el señor ACHURRA sirvió durante más de

veinte (20) años como empleado de Carrera Administrativa en la UNIVERSIDAD DE PANAMA, por lo que tiene derecho a la bonificación solicitada." (Cf. f. 6 - 7)

En segundo lugar, la parte actora considera que se ha violado el artículo 5 de la Ley 9 de 1994, que establece:

"La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de Derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales."

En cuanto al concepto de violación, expone la parte demandante:

"Esta norma legal es de texto claro, al igual que la anterior, consagrando que la Carrera Administrativa se aplica a todas las dependencias del Estado y que además es supletoria como fuente de Derecho para otras carreras públicas regidas por leyes especiales. De manera que sus normas tienen aplicación general en todas las carreras públicas, como es el caso de la Carrera Administrativa Universitaria, instituída por el artículo 50 de la Ley 11 de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá.

Lo anterior indica con toda claridad que el artículo 110 de la Ley 9 de 1994 debió ser aplicado para reconocerle a nuestro representado el derecho a la bonificación reclamada, ya que así lo ordena el artículo 5 de esta Ley. Sin embargo, al habersele negado el reconocimiento de ese derecho, ello significó dejar de cumplir con lo ordenado en el artículo 5 de la referida ley, infringiéndose esta norma en forma directa, por omisión, dado que se dejó de aplicar a un supuesto de hecho que reclamaba tal aplicación." (Cf. f. 7)

En tercer lugar, se estima infringido el artículo 50 de la Ley 11 de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá, que establece:

"Créase la Carrera Administrativa Universitaria, que comprenderá al personal administrativo de la Universidad y cuyo régimen jurídico se establecerá en el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo."

El respectivo concepto de violación legal ha sido expuesto de la siguiente forma:

"Esta norma legal entró a regir, de acuerdo al artículo 87 ibidem, en la fecha de promulgación de la referida Ley, lo que ocurrió en la Gaceta Oficial No. 19,336 de 10 de junio de 1981. Por tanto, desde esa fecha existe en la Universidad de Panamá la Carrera Administrativa Universitaria, aplicable al personal que ocupaba y ocupa cargos administrativos, salvo los que exceptúa el artículo 5 del Reglamento que regula dicha Carrera, entre los cuales no figura el que ocupó nuestro representado.

Es evidente que al adquirir la condición de funcionario de Carrera Administrativa en la Universidad de Panamá, el funcionario adquiere de inmediato todos los derechos derivados de ese estatus o condición, entre los que figuran el derecho a la bonificación por antigüedad instituido por el artículo 110 de la Ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa, que es aplicable -como ya indicamos- a todo funcionario que tenga la condición de funcionario de Carrera Administrativa.

Por tanto, al negársele a nuestro representado el derecho a la bonificación por antigüedad de servicios, en la forma establecida, la Rectoría de la Universidad de Panamá le ha negado la condición de funcionario de Carrera y, en consecuencia, violó el artículo 50 de la Ley 11 de 1981, en forma directa, por omisión, porque no lo aplicó a un supuesto de hecho en que se requería. Cabe reiterar agregar (sic) que la Carrera Administrativa Universitaria fue reglamentada por el 'Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo', adoptado por el Consejo General Universitario en Reunión No.10-85 de 8 de agosto de 1985 y promulgado en la Gaceta Universitaria correspondiente al 18 de enero de 1986, que es el Órgano Oficial de publicidad

de los actos oficiales de esa entidad estatal, por lo que se encuentra en vigencia desde entonces." (Cf. f. 7 - 8)

Finalmente, la parte demandante considera que se ha violado el artículo 207 del Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión 10-85 de 8 de agosto de 1985, y publicado en la Gaceta Universitaria N°22 de 18 de enero de 1986, que dispone:

"El personal administrativo que fuese empleado permanente al momento de entrar a regir el presente Reglamento, ingresará automáticamente a la Carrera Administrativa."

Respecto al concepto de violación expone el demandante, lo siguiente:

"El señor OSVALDO M. ACHURRA, como ya se indicó, ejercía un cargo administrativo permanente en la Universidad de Panamá el 18 de enero de 1986, fecha en qué (sic) entró a regir el referido Reglamento de Carrera Administrativa, por lo que adquirió automáticamente la condición de funcionario de carrera, tal como lo dispuso en forma expresa esa norma reglamentaria.

En consecuencia, nuestro representado adquirió todos los derechos derivados de su condición de funcionario de Carrera Administrativa, entre los que figura el derecho a la bonificación demandada. Por tanto, al negársele ese derecho, ello implica que se le está negando tácitamente su condición de funcionario de Carrera Administrativa, con lo que se desconoce lo establecido en la norma reglamentaria invocada, violándose ésta en forma directa, por omisión, porque se ha dejado de aplica (sic) a un supuesto de hecho regulado por ella." (Cf. f. 8 - 9)

**IV. Contestación de la Procuraduría de la Administración, en representación de la Universidad de Panamá:**

La Procuraduría de la Administración estima oportuno contestar de manera conjunta los cargos de ilegalidad en referencia, habida cuenta de su estrecha vinculación jurídica entre sí.

Este despacho disiente del planteamiento consignado en la demanda interpuesta por la firma forense Rosas y Rosas, en representación del señor OSVALDO M. ACHURRA R., para que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en que haya incurrido el Rector de la Universidad de Panamá, al no contestar en el término de dos meses, la solicitud del 18 de diciembre de 2001, relativa al pago de bonificación por antigüedad de servicios; para lo cual hacemos la siguiente exposición argumentativa:

El artículo 50 de la Ley 11 de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá, creó la Carrera Administrativa Universitaria, siendo reglamentada la misma por el "Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario en Reunión N°10-85 de 8 de agosto de 1985, publicado en la Gaceta Universitaria N°22 de 18 de enero de 1986. Ciertamente, y según las pruebas que obran en el expediente judicial, mencionadas concretamente en el hecho sexto de la demanda, el señor OSVALDO M. ACHURRA R., fue funcionario de Carrera Administrativa Universitaria durante más de veinte años, con fundamento en los instrumentos jurídicos mencionados.

Sin embargo, el derecho al pago de bonificación por antigüedad, se encuentra regulado en el artículo 110 de la Ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa, siendo un derecho exclusivo de los servidores públicos de Carrera Administrativa, desde la adquisición de ese estatus, y no es extensivo a servidores públicos de otras Carreras Públicas especiales, como es el caso de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá.

Esto es así, por cuanto, la Ley 9 de 1994, regula principalmente la Carrera Administrativa y su carácter de **"fuente supletoria de Derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales"**, establecido en su artículo 5; debe entenderse lógicamente según las normas elementales de interpretación legal, en el sentido que, las normas de la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa, son fuente de Derecho cuando existan vacíos, lagunas o puntos oscuros en las demás carreras públicas.

Es evidente que, al no existir ningún vacío legal en la Carrera del Personal Administrativo Universitario, debidamente regulada por los instrumentos jurídicos ya mencionados, no cabe aplicar las normas de la Ley de Carrera Administrativa, y menos aún si lo que se pretende es extender un derecho que ella ha establecido de manera especial para los servidores públicos que **ostenten estatus de Carrera Administrativa.**

Para arribar a tal conclusión basta recordar algunas normas básicas de hermenéutica legal contenidas en nuestra legislación común, es decir, el Código Civil, tales como:

1- Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu (Artículo 9 del Código Civil).

Está claro para nosotros que la Ley 9 de 1994, solamente menciona en su artículo 110 como beneficiarios del pago a una bonificación por antigüedad a quienes tengan el "status de servidor público de carrera administrativa...", a nadie más. Igualmente, es clara cuando en su artículo 5, dice que ella "será fuentesupletoria de Derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales"; por tanto, aquí no cabe recurrir a otros criterios de interpretación legal, que no sean el sentido gramatical de la Ley 9 de 1994. Aquí no es dable hablar de supletoriedad de la Ley 9 de 1994, si la regulación de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá no contiene un vacío, laguna, etc., en fin, no cabe la analogía que pretende la representación judicial del señor ACHURRA.

2- La norma especial prevalece sobre la general (Artículo 14 del Código Civil).

En este caso, la regulación especial, constituida por la Ley 11 de 1981 y el Reglamento del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá, no ha contemplado el derecho al pago de la bonificación por antigüedad para los servidores públicos adscritos a ese régimen; y por otro lado, la Ley general, constituida en este caso por la Ley 9 de 1994 y su reglamentación, sólo tienen como ella misma expresa carácter de fuente supletoria de Derecho. El término supletorio significa aquí: "aplicación, a falta de ...", pero no se debe considerar que la Carrera del Personal Administrativo de la

Universidad de Panamá contiene un vacío o laguna en un tema que ni siquiera es regulado por ella, esto es, el pago de bonificación por antigüedad de servicios.

Si se aceptara el argumento del demandante, se tendría el efecto directo que todos los servidores públicos de carrera administrativa, judicial, diplomática, etc. tendrían derecho al pago de bonificación por antigüedad de servicios, creado por el artículo 110 de la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa, y obviamente esa no ha sido ni la letra ni la intención legislativa.

Adicionalmente, queremos explicar que también resulta excesiva la pretensión del demandante en cuanto al monto del pago por bonificación reclamado, toda vez que, aún considerando válida su hipótesis de extensión de ese derecho para los servidores públicos de Carreras Públicas distintas a la Administrativa, resulta que tal derecho sólo empezó a tener vida jurídica, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9 de 1994, que lo crea, es decir, para los servidores públicos de carrera que tuvieran o adquirieran dicho estatus desde la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa.

Para saber a cuanto ascendería el pago de la bonificación por antigüedad no puede arribarse al absurdo jurídico de contabilizar el tiempo trabajado por el demandante como servidor de carrera administrativa universitaria durante un período de tiempo transcurrido antes de la existencia del derecho creado por la Ley 9 de 1994, porque entonces se estaría aplicando la misma con efectos retroactivos sin ser una Ley de orden público y de interés social.

Para finalizar, consideramos que no se ha producido la violación legal señalada por el demandante, por razón que el artículo 110 de la Ley 9 de 1994, establece el derecho al pago de una bonificación por antigüedad de servicios para las personas que hayan tenido el status de servidores públicos de carrera administrativa, pero el señor OSVALDO ACHURRA se encontraba sometido a un régimen especial de Carrera Administrativa Universitaria que cuenta con su propia regulación legal y reglamentaria, sin que exista en este caso la necesidad de aplicar supletoriamente el derecho especial consagrado en la Ley 9 de 1994, relativo a la bonificación por antigüedad de servicios. En efecto, la supletoriedad de la Ley 9 de 1994, así como de otras leyes en general, opera cuando existe un vacío o laguna legal, que debe ser llenada mediante la aplicación supletoria de la Ley complementaria, pero obviamente esto no ocurre si tanto la Ley 11 de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá, como el Reglamento de la Carrera de Personal Administrativo de la Universidad de Panamá, no contienen vacíos sobre el derecho al pago de bonificación por antigüedad por razón simplemente que no lo han contemplado para los servidores públicos universitarios. De tal forma que, mal puede invocarse supletoriamente una norma legal que crea un nuevo derecho sustantivo, que ni siquiera existe en la legislación que se pretende complementar.

En consecuencia, la negativa del Rector de la Universidad de Panamá, a conceder el pago de bonificación por antigüedad al señor OSVALDO ACHURRA, más que violar las normas indicadas en la demanda, le ha dado cumplimiento estricto a los artículos 5 y 110 de la Ley 9 de 1994, 50 de

la Ley 11 de 1981, 207 del Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá, así como a otras complementarias, y así le solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declararlo en la oportunidad procesal correspondiente.

**V. Pruebas:** De las documentales solamente aceptamos las que se ajusten a las normas del Código de Procedimiento Judicial.

Objetamos las pruebas testimoniales propuestas por la parte actora, habida cuenta que no se menciona qué relación guardan con los hechos del presente proceso judicial, y por tanto, se desconoce el objeto de sus declaraciones.

**VI. Derecho:** Negamos el invocado por la parte demandante y alegamos el que ha sido expuesto en la presente Vista.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/10/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

**Materia:**

Pago de bonificación por antigüedad de servicios