



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 23 de noviembre de 2023  
Nota C-172-23

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

**Ref.: Tiempo laborado que se debe tomar en cuenta para el pago de la prima de antigüedad de ex servidores administrativos de la Universidad de Panamá.**

Señor Rector:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No.R-D-2367-2023 de 14 de noviembre de 2023, mediante la cual solicita a este Despacho, una consultoría u opinión legal, relacionada con el tiempo laborado que se debe tomar en cuenta para el pago de la prima de antigüedad a los ex servidores públicos administrativos de la Universidad de Panamá, en los siguientes términos:

*"1. ¿Cuál es el tiempo laborado que se debe tomar en cuenta para el pago de prima de antigüedad?, en el caso de los exservidores públicos administrativos que cesaron sus labores por Renuncia o Jubilación, antes del reconocimiento de la prima de antigüedad como derecho en el ordenamiento jurídico universitario y posteriormente se les hizo un nuevo nombramiento o una nueva contratación cuyo periodo finalizó cuanto estaba vigente el reconocimiento del derecho a la prima de antigüedad."*

En cuanto a lo consultado, este Procuraduría es del criterio que de ocurrir la desvinculación laboral del servidor público administrativo de la Universidad de Panamá, previo a la promulgación del Acuerdo No.3-18 de 12 de septiembre de 2018, emitido por el Consejo General Universitario (*norma que reguló por primera vez el derecho a la prima de antigüedad de los profesores y el personal administrativo, nombrado en partidas fijas, transitorias o contingentes de la Universidad de Panamá*), debe entenderse que no tendrá derecho a la prerrogativa contemplada en dicho Acuerdo, ya que la misma sólo puede reconocerse y hacerse efectiva con posterioridad a su entrada en vigencia.

No obstante, al ocurrir una nueva relación jurídica por parte de la Universidad de Panamá con dichos ex servidores administrativos, este Despacho es de la opinión que para el cálculo de la Prima de Antigüedad a la cual tengan derecho, se deberá tomar en cuenta únicamente, el tiempo laborado correspondiente a partir de la promulgación del Acuerdo No.3-18 de 12 de septiembre de 2018, hasta la finalización de la relación laboral con la institución; e igualmente, considerando a su vez, que dicho instrumento (*el Acuerdo*), no tiene carácter retroactivo.

I. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración

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.”*

En este mismo sentido, la Ley No.24 de 14 de julio de 2005 *“Orgánica de la Universidad de Panamá”*<sup>1</sup>, contiene distintas normas que desarrollan el concepto de autonomía de dicha entidad de estudios superiores, instituido constitucionalmente, por lo que este Despacho considera oportuno hacer referencia a las siguientes:

*“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...” (Lo subrayado es nuestro)*

*“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...” (Lo subrayado es nuestro)*

*“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...” (Lo subrayado es nuestro)*

*“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...” (Lo subrayado es nuestro)*

---

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.25344 de 18 de julio de 2005.

*“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.” (Lo subrayado es nuestro)*

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:*

- 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.

En este orden de ideas, el párrafo segundo, del artículo 5 del Estatuto Universitario<sup>2</sup>, define el derecho de auto reglamentación que ostenta la Universidad de Panamá, así:

*“...  
La autonomía universitaria comprende la auto reglamentación, que es el derecho de la Institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la aprobación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia o asunto de su competencia.  
...” (Lo subrayado es nuestro)*

Dadas las condiciones que anteceden, el referido Consejo General Universitario, mediante el Acuerdo dado en Reunión No.3-18 celebrada el 12 de septiembre de 2018, “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.”<sup>3</sup>

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

---

<sup>2</sup> Aprobado en el Consejo General Universitario No.22-08 de 29 de octubre de 2008 y promulgado en Gaceta Oficial No.26202 de 15 de enero de 2009.

<sup>3</sup> Según consta en la Gaceta Oficial No.28625 de 3 de octubre de 2018.

### **"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." (Lo resaltado y subrayado es nuestro)*

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 por primera vez de la Prima de Antigüedad en el Estatuto 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 y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, 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, bajo la ponencia del Magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes y de las cuales traemos a colación, lo señalado por dicha Sala, en la Sentencia de 30 de diciembre de 2021<sup>4</sup>. Veamos:

---

<sup>4</sup>Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, corregida, interpuesta por la Firma Galindo, Arias & López, actuando en nombre y representación de Cristina Oderay Che Hassan de Gordón, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N

“...

*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 31 de marzo de 2018, tal cual consta en la Resolución N° 2018-322-8 de 22 de junio 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."*

*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.  
... (Lo subrayado es nuestro)*

Se desprende de lo anterior, que los exfuncionarios administrativos y docentes de la Universidad de Panamá, que se han desvinculado de ella, previo a la promulgación del Acuerdo No.3-18 de 12 de septiembre de 2018, están excluidos del reconocimiento del pago de la prima de antigüedad.

II. Conclusiones:

1. De ocurrir la desvinculación laboral del servidor público administrativo de la Universidad de Panamá, previo a la promulgación del Acuerdo No.3-18 de 12 de septiembre de 2018, emitido por el Consejo General Universitario (*norma que reguló en un principio el derecho a la prima de antigüedad de los profesores y el personal administrativo, nombrado en partidas fijas, transitorias o contingentes de la Universidad de Panamá*), debe entenderse que no tendrá derecho a la prerrogativa contemplada en dicho Acuerdo, ya que la misma sólo puede reconocerse y hacerse efectiva con posterioridad a su entrada en vigencia.
2. Al ocurrir una nueva relación jurídica por parte de la Universidad de Panamá con dichos ex servidores administrativos, este Despacho es de la opinión que para el cálculo de la Prima de Antigüedad a la cual tengan derecho, se deberá tomar en cuenta, únicamente el tiempo laborado correspondiente a partir de la promulgación del Acuerdo No.3-18 de 12 de septiembre de 2018, hasta la finalización de la relación laboral con la institución; e igualmente considerando a su vez que dicho instrumento (el Acuerdo), no tiene carácter retroactivo.

De esta manera damos respuesta al tema objeto de su consulta, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/mabc  
C-171-23

