



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de febrero de 2018
C-005-18

Doctor
Eduardo Flores Castro
Rector de la Universidad de Panamá
E. S. D.

Señor Rector:

Damos respuesta a su Nota N° 2633-2017 del 17 de noviembre de 2017, recibida en esta Procuraduría en la misma fecha, mediante la cual nos eleva la consulta sobre la viabilidad legal de incorporar, en la normativa universitaria, el concepto de pago de prima de antigüedad y bonificación por antigüedad, contenido y desarrollado por la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley de Carrera Administrativa, y si es posible establecer una fecha de vigencia propia o diferente a la consagrada en la precitada Ley N° 23.

Luego del estudio y análisis de la nota objeto de la consulta, y con respecto a la primera de las preguntas, esta Procuraduría es de la opinión que la Universidad de Panamá, puede incorporar dentro de su normativa el concepto de pago de bonificación por antigüedad, cónsono con el desarrollado por la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017 que reforma la Ley de Carrera Administrativa, toda vez que los funcionarios de dicha Casa de Estudios son también servidores públicos. Esta afirmación es acorde con lo que establece el artículo 5 de la Ley N° 9 de 1994, modificada por la Ley N°23 de 2017 en la medida que, en el citado artículo, se establece que:

“Artículo 5. La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y **se aplicará supletoriamente** en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.” **(El resaltado es nuestro)**

Expresado de otra manera, el derecho a pago de **bonificación por antigüedad** es un derecho reconocido por Ley de Carrera Administrativa, a todos aquellos servidores públicos que reúnan los preceptos y requisitos para ser acreditados como funcionarios de carrera, en tanto que el derecho a pago de **prima de antigüedad**, en virtud de lo preceptuado en la reformada Ley N° 9 de 1994, es un derecho extensivo a todos los

servidores públicos, ya sea permanente, transitorio, contingente o de Carrera Administrativa.

Con respecto a las consideraciones expuestas, y por guardar relación con la primera pregunta formulada, hacemos el siguiente comentario. Como es de su conocimiento, en la actualidad está pendiente de pronunciamiento por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la demanda contencioso administrativa de Nulidad promovida por el Contralor General de la República, en contra del artículo 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, modificado por el Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá, en las reuniones Extraordinarias número 7-16 de 23 de junio de 2016 y número 8-16 de 4 de agosto de 2016, respectivamente. Por tanto se ha de entender que mientras la Sala Tercera no se pronuncie sobre dicho tema en controversia, la incorporación que lleve a cabo la Universidad de Panamá del derecho previsto en la Ley N°9 de 1994, modificada por la Ley N°23 de 2017, a juicio de esta Procuraduría debe hacerse dentro de los parámetros previstos en el artículo 5 de la Ley N° 9 de 1994, modificada por la Ley N° 23 de 2017.

En lo que respecta a la segunda pregunta, sobre la posibilidad de establecer una fecha de vigencia propia o diferente a la consagrada en la Ley N° 23 de 2017 que reforma la ley de Carrera Administrativa, este Despacho mantiene un criterio similar al expuesto en la primera interrogante; es decir, que la Universidad de Panamá, en virtud de su autonomía consagrada en nuestra Carta Magna, puede establecer una vigencia diferente para el pago de bonificación por antigüedad y prima por antigüedad, **siempre y cuando se ajuste a los criterios establecidos en la propia Ley N° 9 de 1994 como fuera modificada por la Ley N° 23 de 2017.**

En este sentido, es menester que la Universidad de Panamá conserve el carácter retroactivo de la vigencia de la norma de Carrera Administrativa, establecido en su propio artículo 35 que reviste a la Ley con interés social y efecto retroactivo; así como también mantenga en consideración que lo normado en materia de prima de antigüedad no está sujeto a lo establecido en el artículo 37 de la Ley N° 23 de 2017, que crea una vigencia para este derecho hasta que se lleve a efecto el nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública, que debe iniciar su funcionamiento el 2 de julio de 2018, según dispone el artículo 27 de la propia Ley N° 23 de 2017; toda vez que la autonomía de la Universidad de Panamá no la hace sujeta al precitado Tribunal Administrativo. Concluyendo con esta segunda interrogante, esta Procuraduría considera pertinente resaltar que el pago de bonificación por antigüedad y prima de antigüedad debe ser contemplado en la vigencia presupuestaria correspondiente y llevarse a cabo en atención a lo establecido en el Capítulo 2° del Título V de nuestra Carta Magna.

Nuestro criterio, previamente esbozado, se ciñe a las normas contenidas en nuestro Derecho Positivo y consideraciones, que pasamos a detallar.

El artículo 86 de la Constitución Nacional de 1946, establecía el reconocimiento a nivel constitucional de la autonomía universitaria, consignado en nuestro ordenamiento jurídico, luego de las reformas correspondientes, en los actuales artículos 103 y 105 de la Constitución Política vigente, referentes de manera puntual a la facultad que tiene esa Primera Casa de Estudios Universitarios para dotar de su propio régimen interno, la organización de sus estudios; así como la designación y separación de su personal en la forma que determine la ley. Por tanto, la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá, en su artículo 40, además de establecer la Carrera Académica, señala que la misma regulará todo lo concerniente al ingreso, desarrollo, perfeccionamiento, escalafón y egreso del personal académico universitario, que se ampliará en el Estatuto Universitario y los reglamentos universitarios; siendo del contenido siguiente:

“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 y los reglamentos universitarios regularán lo relativo a la protección y el régimen especial de **ingreso, desarrollo, perfeccionamiento y egreso**, aplicable al personal académico no regular” (El resaltado es nuestro)

Tal como se infiere del artículo precitado, la normativa orgánica de la Universidad de Panamá, dispone que el Estatuto y los reglamentos regulan lo relativo al ingreso, desarrollo, perfeccionamiento, escalafón y egreso del personal académico universitario; empero, es necesario tener en consideración que el orden jerárquico respecto de las normas aplicables a la Universidad de Panamá, es el siguiente: la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica, el Estatuto Universitario y los Reglamentos. De esta forma, y al existir una normativa vigente en materia de **bonificación por antigüedad y prima de antigüedad** como lo es la Ley N° 9 de 1994 como fuera modificada por la Ley N° 23 de 2017, atendiendo a la supletoriedad de la misma consagrada en su artículo 5, puede, es viable su incorporación en la normativa universitaria **siempre y cuando se ajuste a los parámetros y condiciones que establece la Carrera Administrativa para el pago de sendos derechos.**

La aplicabilidad de la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017 que reforma la Ley de Carrera Administrativa, establecida y regulada mediante Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, proviene de su artículo 5, como fuera reformado a través de la Ley N° 24 de 2 de julio de 2007, instituyendo su supletoriedad, a saber:

“Artículo 5. La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y **se aplicará supletoriamente** en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.” (El **resaltado es nuestro**)

Con respecto a lo consultado, resulta de importancia establecer qué se entiende por **prima de antigüedad**, aquel pago efectuado al trabajador, a la terminación de todo contrato de trabajo por tiempo indefinido, cualquiera que sea la causa de su terminación, mediante el cual tiene derecho a recibir de su empleador, una semana de salario por año laborado, desde el inicio de la relación de trabajo, tal como lo ha definido la Contraloría General de la República. En este sentido, la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017 que reforma la Ley de Carrera Administrativa ha establecido, en su artículo 10, mediante el cual se adiciona el artículo 137-B a la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, lo siguiente:

“Artículo 137-B. 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. ...”

En esta modificación a la Ley de Carrera Administrativa acaecida en el año 2017, se rescata en la normativa vigente el concepto de **prima de antigüedad** anteriormente consagrado por la Ley N° 39 de 11 de junio de 2013 que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos, modificada mediante Ley N° 127 de 31 de diciembre de 2013, y que fuera derogada posteriormente por la propia Ley N° 23 de 2017; y, por tanto, debe ser aplicada en los efectos que señala la nueva normativa en cuanto a su retroactividad y en atención al interés social de la propia Ley.

En cuanto al concepto de **bonificación por antigüedad**, atendemos a lo previsto por el artículo 112 de la Ley N° 9 de 1994, como fuere modificado por la Ley N° 23 de 2017, que al respecto establece lo siguiente:

“Artículo 112. La bonificación por antigüedad es un derecho de los servidores públicos de Carrera Administrativa y se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del estatus hasta el último salario 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.”

En conclusión, esta Procuraduría es de la opinión que la Universidad de Panamá, puede incorporar dentro de su normativa el concepto de pago de **bonificación por antigüedad y prima de antigüedad**, cónsonos con los preceptos desarrollado 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 la norma de Carrera Administrativa, y que el pago de bonificación por antigüedad y prima de antigüedad se contemple en la vigencia presupuestaria correspondiente, **siempre y cuando se ajuste a no exceda los criterios establecidos en la propia Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 como fuera modificada por la Ley N° 23 de 2017.**

Finalmente, tal como indicamos en líneas precedentes, debe tenerse en cuenta que paralelamente a esta Consulta, se encuentra pendiente el pronunciamiento por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, respecto de la demanda contencioso administrativa de Nulidad promovida por el Contralor General de la República, en contra del artículo 182-B del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, modificado por el Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá, modificado por el Consejo General Universitario en las reuniones Extraordinarias número 7-16 de 23 de junio de 2016 y número 8-16 de 4 de agosto de 2016, respectivamente.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mork