



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de febrero de 2021
C-015-21

Doctor
Víctor Luna Barahona
Rector de la Universidad
Marítima Internacional de Panamá
Ciudad.

Ref.: Bonificación por antigüedad, sueldo base a considerar para su cálculo.

Señor Rector:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N° UMIP-R-564-20, recibida en este Despacho el 5 de enero de 2020, mediante la cual consulta a esta Procuraduría respecto a las bonificaciones que deben recibir los servidores de carrera administrativa universitaria de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, en virtud de lo establecido en la Ley No.62 de 20 de agosto de 2008, reglamentada por la Resolución de Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012 de Universidad Marítima Internacional de Panamá.

Sobre el tema objeto de su consulta, es la opinión de esta Procuraduría que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 279 de la Resolución de Junta Directiva No. 004-12, en concordancia con el artículo 68 de la Ley No. 62 de 2008, el sueldo a considerar para los efectos de establecer el monto correspondiente a este beneficio laboral, será el último sueldo devengado por el funcionario, en el cargo que ocupe dentro del Sistema Carrera Administrativa Universitaria, antes de retirarse del mismo.

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:

La Ley No. 62 de 20 de agosto de 2008, instituye la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, con exclusión de la Universidad de Panamá; conforme a su artículo 8, la misma busca garantizar el mejoramiento continuo del servidor público que labora en las universidades oficiales, fortaleciendo y garantizando una administración de recursos humanos científica que propugne por la estabilidad, la equidad, el desarrollo, la remuneración adecuada, la oportunidad de ascenso, el reconocimiento de méritos y la eficiencia laboral.

En cuanto al reconocimiento de derechos a servidores públicos de Carrera Administrativa Universitaria, que hubieren ocupado un cargo de libre nombramiento y remoción, el artículo 13 de la mencionada Ley No. 62 de 2008, dispone que una vez el funcionario cese en el ejercicio de éste, “se reintegrará automáticamente al cargo de Carrera que ocupaba antes de su elección o designación, (...), reconociéndose los derechos correspondientes.” (Resaltado y subraya del Despacho).

En concordancia con dicha excerpta, el segundo párrafo del artículo 102 de la Ley No. 62 de 2008 dispone que, cuando se trate de un cargo de la misma institución se hará una designación automática y el servidor público conservará todos los derechos de su cargo permanente.

Cabe agregar que, al tenor del artículo 151 de la Ley No. 62 de 2008, “los derechos establecidos en dicha Ley “(...) serán considerados como mínimos a favor de los servidores públicos administrativos universitarios y, en caso de que existan condiciones superiores a ellos, serán considerados como derechos adquiridos y no podrán disminuirse con pretexto de la aplicación de esta Ley.”

De las normas de la Ley No. 62 de 2008 antes mencionadas, se infiere que conforme a dicha excerta legal, aquellos funcionarios de Carrera Administrativa Universitaria, que hubieren sido designados en la misma institución, como autoridades universitarias o en cargos a nivel de dirección, los cuales son de libre nombramiento y remoción, únicamente conservarán los derechos inherentes al cargo permanente que ostentaban dentro de dicha carrera pública, antes de acceder a tales posiciones temporales.

También es posible desprender de las normas legales citadas que, si el régimen especial de carrera aplicable al caso concreto, contempla disposiciones que establezcan condiciones superiores, éstas últimas tendrán aplicación preferente frente a las normas generales anteriormente señaladas.

En el caso específico de la UMIP, la Resolución de Junta Directiva N.º004-12 de 10 de septiembre de 2012, “Por la cual la Junta Directiva ratifica el Reglamento que desarrolla la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, que establece la Carrera Administrativa Universitaria en la Universidad Marítima Internacional de Panamá”, establece en su artículo 3, como uno de sus objetivos, implementar los derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos de Carrera Administrativa Universitaria en su relación con la administración universitaria.

La mencionada Resolución de Junta Directiva N.º004-12, establece y regula el “Sistema de Carrera”, como “un sistema de administración de recursos humanos científico, para estructurar sobre la base de méritos y eficiencia, los programas, las normas y los procedimientos aplicables al servidor público de Carrera Administrativa Universitaria” (Resaltado nuestro).

Así lo señala el referido artículo 3, en concordancia con el artículo 4 ibídem.

Sobre el ámbito de aplicación y alcance de la Carrera Administrativa Universitaria de la UMIP, los artículos 9, 10 y 14, la referida Resolución N.º004-12 señalan lo siguiente:

“Artículo 9. La Carrera Administrativa Universitaria **será aplicada a todos los servidores públicos permanentes** de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, **cuyos puestos estén comprendidos hasta el nivel de jefatura de departamentos**, salvo las excepciones que establecen la Constitución Política y la Ley.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 10. **Quedan excluidos** de la Carrera Administrativa Universitaria, **los servidores públicos de libre nombramiento que realicen funciones de carácter administrativo o académico y sean de confianza del nivel superior.**” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 14. El Servidor Público de Carrera que llegue a ocupar un cargo de libre designación en la Universidad Marítima Internacional de Panamá, al terminar su período, debe retornar al cargo de Carrera que ocupaba antes de su elección o designación. Este funcionario será reintegrado con el mismo sueldo que devengaba, más las etapas por antigüedad que ha recibido.”
(Resaltado del Despacho)

De las normas reglamentarias citadas se infiere que dicho instrumento reglamentario, mantiene un estándar similar al contemplado en la Ley N.º62 de 2008, en el sentido que, **la Carrera Administrativa Universitaria de la UMIP, y por tanto, los derechos derivados de la misma, serán aplicados a los servidores públicos permanentes, adscritos a dicho sistema de administración de recursos humanos, cuyos puestos estén comprendidos hasta el nivel de jefatura**, debiendo entenderse excluidos los servidores públicos de libre nombramiento que realicen funciones de carácter administrativo o académico y sean de confianza del nivel superior (como lo es en el caso específico que nos ocupa, la Dirección Administrativa de la UMIP).

De allí que, si un servidor público de carrera administrativa universitaria de la UMIP, llegase a ocupar un cargo de libre designación, al culminar su ejercicio, tendría que retornar al cargo de Carrera que previamente ocupaba, con el mismo sueldo que devengaba en éste.

Sobre el concepto y alcance de la “bonificación” o “bono por antigüedad”, en sentencia de 18 de noviembre de 2009, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, señaló lo siguiente:

“En cambio que el “bono de antigüedad” es una compensación, premio o recompensa, de agradecimiento opcional, que el empleador le reconoce al trabajador por su entrega a la empresa y sentido de pertenencia, así como a cualidades del trabajador o algún esfuerzo en contribuir al mejoramiento corporativo empresarial, de igual forma, la empresa le otorga estos bonos a los trabajadores por metas alcanzadas, no obstante, puede ser eliminado en cualquier momento.¹

Asimismo, en sentencia de 27 de abril de 2010, dicho alto tribunal de justicia administrativa precisó, en cuanto a su naturaleza, que se trata de una prestación o beneficio adicional al salario. En ese sentido, la Sala indicó lo siguiente:

“Así, los suscritos Magistrados que integran que no habiendo en el Código Fiscal, ni en la normativa en materia de seguridad social una disposición que contenga de manera expresa el tratamiento que deba dársele al Bono de Antigüedad otorgado a los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, surge la necesidad de aplicar, analógicamente el tratamiento otorgado a otro concepto o prestación que, en cuanto a su naturaleza y finalidad, se asimila al Bono de Antigüedad, como lo es la Prima de Antigüedad, sin que ello represente la aplicación de disposición alguna del Código de Trabajo a los servidores públicos.

¹ Sentencia de 18 de noviembre de 2019. Proceso: Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Partes: Cecilia Esther Torres Tapia contra Contraloría General de la República. (fuente: <http://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/?s=bonificaci%C3%B3n+por+antigüedad&submit=Buscar>)

En conclusión vemos que el Bono de Antigüedad no forma parte del salario, debido a que es una prestación independiente, es un beneficio adicional al trabajador que no constituye salario, por tanto no hace parte para aportar a seguridad social, ni impuesto sobre la renta.”²

En lo concerniente al reconocimiento y pago de la bonificación por antigüedad a la que puedan tener derecho los servidores públicos de Carrera Administrativa Universitaria, el artículo 68 de la Ley N.º62 de 2008, señala lo siguiente:

“Artículo 68. Se otorgarán bonificaciones por antigüedad calculada(sic) en base a los periodos continuos o discontinuos laborados en la universidad como servidor público de Carrera Administrativa Universitaria en relación con el último sueldo devengado en el cargo que ocupe al retirarse del sistema.”
(Resaltado y subraya del Despacho).

De conformidad con la norma legal citada, para el cálculo de la bonificación por antigüedad, se deberá tomar como base para su cómputo, los periodos laborados como servidor público de Carrera Administrativa Universitaria y el último sueldo devengado en el cargo que ocupe el funcionario al retirarse del “sistema”; vocablo que a nuestro juicio y en concordancia con el criterio jurídico externado por la UMIP, ha de entenderse referido al “Sistema de Carrera”, tal como es posible inferir del propio articulado de Ley 62 de 2008 (Cfr. artículos 3 y 4).

Siendo que el artículo 279 de la Resolución de Junta Directiva N.º004-12, recoge de manera íntegra el contenido del artículo 68 de la Ley N.º62 de 2008, arriba citado, haciendo extensivo a los funcionarios de Carrera Administrativa Universitaria de la UMIP, los mismos presupuestos jurídicos o condiciones que dicha ley ha establecido para el cálculo de la prima por antigüedad, es la opinión de este Despacho, que el sueldo a considerar para los efectos de establecer el monto correspondiente a este beneficio laboral, será el **último sueldo devengado por el funcionario, en el cargo que ocupe dentro del Sistema Carrera Administrativa Universitaria, antes de retirarse del mismo.**

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc

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

*Apantado 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*

² Sentencia de 27 de abril de 2010. Caso: Elia María Añino Agrazal c/ Banco Nacional de Panamá. Registro Judicial, abril de 2010, p. 736. (fuente: <http://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/?s=bonificaci%C3%B3n+por+antigüedad&submit=Buscar>)