

Distinguido Señor Rector:

De acuerdo a las facultades que nos confiere la Ley, artículo 348, numeral 4° del Código Judicial, como asesores jurídicos de los funcionarios públicos, pasamos a dar respuesta a su fina Nota N°518-98 de 13 de abril de 1998, recibida en nuestro Despacho el 16 de abril de los corrientes, relacionada con "el pago de Bonificaciones por antigüedad a los funcionarios públicos de Carrera de la Universidad de Panamá."

En primer lugar, le informamos que en principio coincidimos con el análisis de su Asesor Jurídico, Licdo. Virgilio Vásquez Pinto, acerca de la aplicación subsidiaria de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 "por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa" (G.O. N°22.562 de 21 de junio de 1994), que dispone lo siguiente:

"ARTICULO 5.- La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derechos para aquellos servidores públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas por leyes especiales." (Subrayado nuestro)

Por ende, si la Ley N°11 de 8 de junio de 1981 "Orgánica de la Universidad de Panamá" (G.O. N°19,336 de 10 de junio de 1981), modificada, crea la Carrera Administrativa Universitaria, entonces a esta Carrera Pública establecida por ley, especial le es aplicable supletoriamente la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa.

Los artículos 50 y 51, de la Ley 11 de 1981, disponen:

"ARTICULO 50.- 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."

"ARTICULO 51.- El reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad contendrá las disposiciones sobre los deberes y derechos del empleado universitario, además de los preceptos fundamentales que a este respecto en la presente Ley se establecen. Dichas disposiciones, tratarán de la estabilidad, ascensos y promociones, reemplazos, salarios, incentivos, licencias, reconocimientos de méritos, régimen disciplinario, derechos de apelación, medidas de protección y seguridad social, así como un manual descriptivo de clasificación de cargos, sujeto a revisiones periódicas."

En consecuencia, nuestro legislador facultó a las autoridades de la Universidad de Panamá para que desarrollen vía reglamentaria todos los aspectos, beneficios y derechos de los funcionarios públicos administrativos universitarios, a través del llamado Reglamento de Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá.

En el caso cierto de que en el comentado Reglamento de Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá no haga mención al derecho de bonificación por antigüedad, esto en principio no es óbice para que los funcionarios públicos de Carrera de la Universidad de Panamá no se les reconozca tal derecho, ya que puede aplicarse supletoriamente los artículos 70 y 110 de la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa, que rezan así:

"ARTICULO 70.- Son acciones de recursos humanos, entre otras señaladas por la Ley o los reglamentos, las siguientes:

- 1.- Retribución...
- 7.- Bonificaciones.
- 8.- Incentivos..." (Subrayado nuestro)

"ARTICULO 110.- 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..." (Subrayado nuestro)

A pesar del análisis anterior, son también atinadas las palabras del Director General de la Carrera Administrativa, Licdo. Jorge Castroverde B., al manifestar que para que ocurra la aplicación supletoria del derecho a bonificación por antigüedad, consagrado en la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa, a los funcionarios públicos de Carrera Administrativa Universitaria deben cumplirse en este caso en particular una serie de requisitos como:

- a) Que esté debidamente reconocida la calidad de Servidor Público de Carrera Administrativa;
- b) Que se dé la desvinculación del Servidor Público, ya sea por renuncia, jubilación o reducción de fuerza; y,
- c) Que el servidor Público hubiese completado el mínimo de años de servicio que se requieren para que se le reconozca este beneficio.

Somos del criterio que dichos requisitos pueden llenarlos los funcionarios públicos de la Carrera Administrativa Universitaria, sobre todo los dos primeros en cuanto al reconocimiento de la calidad de funcionario público de Carrera, en este caso a la luz de la Ley N°11 de 8 de junio de 1981 Orgánica de la Universidad de Panamá y del Reglamento de Carrera del Personal Administrativo de la Universidad de Panamá; y, a la desvinculación del servidor público de la institución (jubilación).

Donde discrepamos un tanto es en el último punto donde el Director General de Carrera Administrativa hace un análisis muy singular, que lo asocia con el principio de la irretroactividad de la Ley en base al artículo 43 de nuestra Carta Magna, que dice así:

"ARTICULO 43.- Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal..."

El anterior principio constitucional es interpretado de forma tal que la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa no se puede aplicarse retroactivamente, lo cual es correcto, puesto que la definición del tratadista OSSORIO de irretroactividad es aquello "que carece de fuerza en el pasado, lo cual ofrece importancia extraordinaria, en el Derecho, porque sirve para determinar cuándo una disposición legal se puede aplicar, o no, a hechos o situaciones ocurridas anteriormente." (OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 21° edic., Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1994, pág. 874.)

En el caso concreto de las bonificaciones por antigüedad, ésta no se le puede pagar a aquel funcionario público, que aunque tenían la calidad de Carrera Administrativa (en base a la legislación de 1961, o por una ley especial como es el caso de la Universidad de Panamá), con determinados años de antigüedad, y que se separó de la institución, pero lo hizo antes de entrar en vigencia la disposición legal que lo establece, ya que en ese momento este derecho no estaba reconocido legalmente.

Distinta es la situación de aquel servidor público que siendo un reconocido funcionario de carrera, con determinados años de labor en la institución, y que se separa de la entidad pública, lo hace una vez esté en vigencia la prerrogativa legal, a éste si se le debe reconocer el pago de la bonificación por antigüedad puesto que llena todos los supuestos enunciados por la normativa.

Respecto a los años de servicios laborados estos normalmente deben ser tomados en cuenta desde el momento en que se formaliza la relación laboral, constituyendo su acumulación en meras expectativas de derecho mientras no se dicte la norma que instituya el derecho subjetivo, o ya siendo reconocido el derecho subjetivo por nuestro ordenamiento legal, en un momento dado ese derecho subjetivo es modificado o derogado, en ambos casos los años laborados con anterioridad sólo representan meras esperanzas puesto que hasta que no se reúna todos los requisitos exigidos por la normativa vigente no adquiere el derecho subjetivo.

Volviendo al artículo 110 de la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa, éste preceptúa que los años de servicio acumulados para adquirir la bonificación por antigüedad deben ser efectivamente los años trabajados como funcionario público de carrera, tal como se desprende de la lectura de dicho artículo:

"ARTICULO 110.- 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..." (Subrayado nuestro)

Esta excerta legal plantea que los años laborados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa, y sobre todo a la adquisición efectiva del status de carrera, no se tomarán en cuenta para ningún efecto, lo que acarrea que la entrada en vigencia efectiva de la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa, en estos aspectos, sería muy posterior a su entrada en vigencia formal, donde ningún funcionario público podría acogerse inmediatamente a este beneficio, tendría que esperar, por ejemplo 10 años para que como funcionario público de carrera acumule los años de antigüedad bajo el régimen de carrera, donde los años de servicios anteriores no cuentan, y aquellos funcionarios públicos de carrera que se separan antes de esos 10 años no alcanzan ese derecho subjetivo.

Sin embargo, no estamos de acuerdo cuando el Director General de la Carrera Administrativa expresa que "se puede deducir que los años de servicio que se deben acumular para hacerse acreedor a este beneficio, deben comenzarse a contar desde el momento de su acreditación como servidor de carrera administrativa, ya que de tomar en consideración períodos de tiempo laborados antes de haber ocurrido este hecho, involucraría una especie de efecto retroactivo de la norma que la propia ley no reconoce."

Diferimos puesto que consideramos que el anterior planteamiento no se funda en el principio de irretroactividad de las normas jurídicas, sino muy por el contrario en la misma redacción del artículo 110 de la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa que directamente exige que los años acumulados de trabajo sean bajo el régimen de carrera administrativa, es decir, que no cuentan los años anteriores a la entrada en vigencia de la mencionada Ley ni los posteriores que se laboren sin ser funcionario de carrera.

En la situación bajo estudio, Sr. Rector, estamos seguros que desde la entrada en vigencia de la Carrera Administrativa Universitaria en febrero de 1986 deben existir algunos funcionarios públicos de su institución que hayan adquirido la calidad de servidores de carrera administrativa universitaria y que hayan acumulado por lo menos los 10 años mínimos que exige supletoriamente el artículo 110 de la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa. Por tanto, si es factible que algún funcionario público de carrera administrativa de la Universidad de Panamá pueda reunir los tres (3) requisitos exigidos por la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa, antes descritos, y aplicárselos supletoriamente.

Por otra parte, en cuanto a la vigencia de la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa, este Despacho es del criterio que están vigentes aquellas disposiciones generales de la Ley N°9 de 1994 de Carrera Administrativa que consagran derechos comunes a todo funcionario público, mientras que aquellas otras disposiciones específicas de los funcionarios públicos de carrera entrarán en vigencia progresivamente de acuerdo al cumplimiento de un cronograma precisado por la misma Ley (art. 198) que determina su incorporación gradual por niveles e instituciones. Esta posición ya la hemos expresado en Consulta del Director del IFARHU a esta institución, donde detallamos lo siguiente:

"Del lenguaje legal se desprende con claridad meridiana e incuestionable que, los servidores públicos en general, tienen derechos y obligaciones reconocidos e impuestas por la Ley de Carrera Administrativa. Basta tan solo leer el enunciado preliminar de los artículos 135 y 137 de esa Ley.

Es más, la Ley de Carrera Administrativa no sólo es aplicable en cuanto a los derechos y deberes, sino también a ciertas acciones de personal, que según la Ley, le son propias a los servidores en general.

Sobre esto se puede agregar algo importante, y es que la Ley con sabiduría, al momento de enunciar las materias específicas, en sus títulos y capítulos, aclara que esos temas le son aplicables a servidores de carrera administrativa, Verbigracia, el título IV, los capítulos II, V, VI, VIII y X del Título V." (Consulta N° C-281/96 de 9 de octubre de 1996)

Por tanto, consideramos que el derecho a bonificación por antigüedad no está vigente en el sector público, puesto que se trata de un derecho específico para todo funcionario público de carrera (Títulos V).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia sostiene que la Ley de Carrera Administrativa no está vigente puesto que no se ha implementado, tanto para los derechos generales de todo servidor público como para los derechos inherentes a los funcionarios de carrera, lo cual es recogido por ejemplo en su Fallo de 26 de junio de 1996:

"También es necesario acotar que el recurrente no ha demostrado haber ingresado a la Caja de Ahorros en base al sistema de méritos, mediante concurso de oposición amparado en una Ley especial o de Carrera Administrativa... a pesar de que en la actualidad la Carrera Administrativa ha sido instituida en nuestro ordenamiento positivo... aún no ha sido implementada eficazmente, dentro de su ámbito de aplicación estatal." (Sentencia de 26 de junio de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Vicente Rodríguez Mendoza vs Caja de Ahorros, Registro Judicial de junio de 1996, pág. 349) (Subrayado nuestro)

Por todo lo anterior, en base a nuestro ordenamiento jurídico positivo, concluimos que no es viable el pago de la bonificación por antigüedad de los funcionarios públicos de carrera administrativa universitaria de la Universidad de Panamá por aplicación supletoria del artículo 110 de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 de Carrera Administrativa, porque esta Ley no ha entrado en vigencia todavía.

De esta manera esperamos haber resuelto su interrogante y así colaborar con su Despacho, quedamos de usted,

Cordialmente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procurador de la Administración

AMdeF/6/cch