



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de agosto de 2023
Nota C-122-23

Ingeniero
Juan Antonio Ducruet
Director Ejecutivo del Instituto de Acueductos
y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)

Ref.: Programa de Incentivo por años de servicio de los servidores públicos del IDAAN y el derecho a la Prima de Antigüedad.

Señor Director Ejecutivo:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su Nota No.424-2023-DE de 10 de agosto de 2023, a través de la cual eleva a este Despacho, una consulta relacionada con el beneficio establecido mediante Resolución de Junta Directiva No.119-2015 de 24 de noviembre de 2015, que establece el Programa de Incentivos por años de servicios de los servidores públicos del IDAAN, denominado "prima de antigüedad de servicio" y el derecho a la Prima de Antigüedad para funcionarios de dicha entidad, en los siguientes términos:

" ...

1. ¿El beneficio establecido mediante Resolución de Junta Directiva No.119-2015 de 24 de noviembre de 2015, denominado como "prima por antigüedad de servicio", debe considerarse como un beneficio distinto al derecho a la prima de antigüedad reconocido por Ley, el cual al momento de la emisión de la Resolución de Junta Directiva del IDAAN No.119-2015, estaba consagrado mediante Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, la cual posteriormente fue derogada mediante Ley No.23 de 12 de mayo de 2017?

..."

En atención a lo consultado, esta Procuraduría es de la opinión que el beneficio establecido mediante Resolución de Junta Directiva No.119-2015 de 24 de noviembre de 2015, por la cual se implementa un programa de incentivos por años de servicio de los servidores públicos del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), denominado "prima por antigüedad de servicio", es un beneficio distinto al de la prima de antigüedad consignado en la Ley No.241 de 2021; la cual, de acuerdo a lo establecido en los artículos 3 y 4, de esa misma ley, es un derecho que tiene todo servidor público permanente, transitorio o contingente, o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, cualquiera sea la causa de finalización de sus funciones a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente hasta su desvinculación.

El hecho de que el beneficio y/o incentivo instituido por la Junta Directiva del IDAAN, haya sido denominado como "prima por antigüedad de servicio", no implica que se trate del derecho que se establece en las Leyes antes mencionadas, para todo servidor público del Estado.

Por lo tanto, al estar vigentes ambos instrumentos jurídicos (*Resolución de Junta Directiva No.119-2015 de 2015 y la Ley No.241 de 2021*), éstos son aplicables a los funcionarios del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), es decir, que uno no es excluyente del otro, tal como se establece en el artículo 6 de la misma Ley No.241.

Cabe destacar, que la prima de antigüedad a la que puedan tener derecho los servidores públicos después de su desvinculación laboral, deberá ser calculada de conformidad con lo dispuesto en las normas aplicables vigentes en el momento en que se produzca la salida definitiva del servicio público.

Dicho lo anterior, procederemos a realizar un análisis respecto a ambos beneficios, para explicar la conclusión a la cual hemos arribado.

Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración

I. Del Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

A. Marco Constitucional:

"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ..." (Lo subrayado es nuestro)

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

II. De la Resolución de Junta Directiva No.119-2015 de 24 de noviembre de 2015, "Por medio de la cual se autoriza el Programa de Incentivo por años de servicio a aquellos funcionarios del Instituto

de Acueductos y Alcantarillados Nacionales que cumplan con los parámetros señalados en la presente Resolución.”

Esta normativa establece, la implementación de un **programa de incentivos por años de servicio de los servidores públicos del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)**, para aquellos que cumplan con las medidas señaladas en esta disposición, y que decidan optar o acogerse a dicho programa, deberán cumplir una serie de parámetros y requisitos administrativos¹.

En ese sentido, determina que para el reconocimiento de las semanas de salario por los años laborados se utilizará lo estipulado en tabla contenida en el artículo tercero de la parte resolutive de dicha resolución y que, sumado a ello, **se pagará una prima por antigüedad de servicio**, de la siguiente manera:

- a) Para trabajadores con hasta 10 años de servicio, 3 semanas adicionales;
- b) Para trabajadores con un período de servicio mayor de 10 años y hasta 20 años, se reconocerá 5 semanas adicionales;
- c) Para aquellos trabajadores con más de 20 años de servicio, se les concederá una compensación adicional de 7 semanas.

Aunado a ello, dispone que el gasto para la implementación del referido programa de incentivos por años de servicio, será hasta por un monto de veinticinco millones de balboas (B/.25,000,000.00), suma que podrá disminuir dependiendo de los funcionarios que se acojan al programa y demás ajustes, previo cumplimiento de los requisitos legales y presupuestarios².

Con referencia a lo anterior, resulta oportuno señalar que **el incentivo** es un estímulo que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos³; por lo tanto, podría considerarse como una bonificación, tomando en consideración lo señalado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 29 de diciembre de 2009⁴, cuando indicó lo siguiente:

“... ”

A fin de dirimir esta controversia procederemos en primer lugar a referirnos al concepto de bonificación como **cualquier pago para el trabajador que incremente el salario sobre la regulación básica**. ‘Sus causas son tan diferentes como sus nombres. **Entre éstos pueden citarse los de suplemento, plus, mejora, recargo, sobresalario y adicional, entre otros**’. Se agrega, que **los fundamentos más frecuentes para establecer las bonificaciones incluidas a menudo en acuerdos colectivos laborales y reglamentos de empresa son**: ‘la carestía de la vida, la circunstancia de la prestación nocturna, **los años de antigüedad en la empresa**, la índole de los trabajos calificados, ingratos o arriesgados, las cargas familiares, traslados ineludibles, así como los quebrantos de caja o de moneda...’ (CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario*

¹ Cfr. Resuelve Primero y Segundo.

² Cfr. Resuelve Quinto.

³ <https://dle.rae.es/incentivo>

⁴ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la Firma Vásquez, Castillo, Melfi y Asociados en representación de Gabriela Del Rosario Horna Alzamora, para que se declare nulo, por ilegal, el Acto Administrativo contenido en la Liquidación de Pago del 12 de abril De 2007, emitida por el Departamento de Personal del Banco Nacional de Panamá, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones. <https://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2016/01/gabriela-del-rosario-horna.pdf>

Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, Tomo I, 21ª Edición Revisada, Actualizada y Ampliada, 1989. Pág. 511).

Dicha bonificación también suele denominarse bono y otorgarse **“como un incentivo** o por el incremento de la productividad. Los bonos pueden ser en especie o en dinero, es decir, por medio del otorgamiento de más días de descanso, de vales de despensa, de despensas o de la entrega de una cantidad en dinero adicional al salario. Lo bonos también pueden ser otorgados en función de políticas de la empresa, por ejemplo cuando un trabajador contrae matrimonio”. (SÁNCHEZ CASTAÑADA, Alfredo. Diccionario de Derecho Laboral. Oxford University Press México, S. A. de C.V. 2004).

III. De la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, “Que modifica la Ley No.23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento de la prima de antigüedad de los servidores públicos”

Esta disposición modificó la Ley No.23 de 2017 y la Ley No.9 de 1994, de la siguiente manera:

“Artículo 1. El artículo 29 de la Ley 23 de 2017 queda así:

Artículo 29. El derecho a la prima de antigüedad no incluye a los siguientes servidores públicos:

1. Los servidores públicos que fueron escogidos por elección popular.
2. Los ministros y viceministros de Estado.
3. Los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas.
4. Los gerentes y subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.
5. Los administradores y subadministradores de entidades del Estado.
6. Aquellos que se retiraron después de haber sido nombrados en periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley.
7. Los secretarios generales o ejecutivos de cada institución del Estado.
8. El personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros del Estado, directores, subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, así como gerentes o subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.
9. El personal que fue nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y del Presupuesto General del Estado.
10. En general, todos los servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política.

Los servidores públicos señalados en este artículo y que previo a esa condición hayan laborado al servicio del Estado en forma continua tendrán derecho a recibir una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.

La entidad que deberá realizar el pago es la última en la cual laboró el servidor público... Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio del Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada."

"Artículo 2. *El artículo 37 de la Ley 23 de 2017 queda así:*

Artículo 37. *Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación, con excepción del artículo 1 que entrará en vigencia a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública."*

La modificación realizada al artículo 29 de la Ley 23 de 2017, corresponde a la inclusión de dos párrafos nuevos, de los cuales se desprenden los siguientes aspectos:

1. Se reconoce el derecho a recibir una prima de antigüedad a aquellos servidores públicos enlistados (*Ministros, Viceministros, Directores, Subdirectores, Gerentes, Subgerentes, Administradores, Subadministradores, etc.*) que previo a adquirir esa condición de servidor público, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.
2. La carga presupuestaria, es decir el pago a la prima de antigüedad, corresponderá asumirla a la última institución en la cual laboró el servidor público.

En cuanto a la reforma implementada por el artículo 2, es preciso señalar las siguientes particularidades:

1. El artículo 37 original, establecía que la misma empezaría a regir a partir de su promulgación; con excepción de los artículos 1 y 10⁵, los cuales entrarían a regir a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.
2. Con la modificación se rescata la importancia de haber eliminado la suspensión del artículo 10, que determinaba el derecho al pago de 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, a los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa.
3. En consecuencia, es suficiente que la institución reconozca dicho derecho y tenga los recursos presupuestarios, para proceder al pago de la prima reclamada.

Por su parte el artículo 3 ibídem, modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994⁶, así:

"Artículo 3. *El artículo 140 de la Ley 9 de 1994 queda así:*

Artículo 140. *El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de*

⁵ Ley 23 de 2017, que reforma la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones.

⁶ Mediante el Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, se adoptó el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, con numeración consecutiva.

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 hasta la desvinculación, y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente. (Lo subrayado es nuestro)

Debemos indicar que esta modificación, consiste en una ampliación del sentido literal de la norma, a través de la cual se preceptúa claramente que el derecho a recibir la prima de antigüedad para los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa será desde el inicio de la relación permanente hasta su desvinculación y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado; en ese sentido se define y/o delimita este beneficio adicional a favor del funcionario público titular de esta prestación laboral.

Aunado a ello, a través del artículo 4 ibídem, se reafirma el derecho que tienen los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales de recibir una prima de antigüedad, en aplicación del artículo 5 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994.

Cabe destacar que esta normativa establece en su artículo 6, que el derecho al pago de la prima de antigüedad no es excluyente de cualquier otro derecho o prestación que reciban los servidores públicos con motivo de la desvinculación o terminación definitiva de su vinculación laboral con la Administración Pública descritas en normas especiales o escalafonarias.

IV. Conclusiones:

1. Somos del criterio que al estar vigentes ambos instrumentos jurídicos (*Resolución de Junta Directiva No.119-2015 de 2015 y la Ley No.241 de 2021*), éstos son aplicables a los funcionarios del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), es decir, que uno no es excluyente del otro, por consiguiente quien considere tener derecho al pago de ambos beneficios, a saber el Incentivo por años de servicio (prima por antigüedad de servicio) y Prima de Antigüedad, deberá solicitarlo ante la Dirección de Recursos Humanos de dicho Instituto.
2. La prima de antigüedad a la que puedan tener derecho los servidores públicos después de su desvinculación laboral, deberá ser calculada de conformidad con lo dispuesto en las normas aplicables vigentes en el momento en que se produzca la salida definitiva del servicio público, es decir las Leyes No.39 y No.127 de 2013, sin soslayar que la Ley No.23 de 2017 que las derogó, dispuso ser de interés social y con efectos retroactivos, escenario que es reiterado por la Ley No.241 de 2021, que la modificó.
3. Los servidores públicos enlistados en el artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, se encuentran excluidos del derecho a la prima de antigüedad; no obstante, de conformidad con lo establecido en párrafo segundo del mismo artículo, se habilita el reconocimiento de este derecho a aquellos servidores públicos que previo a adquirir dicha condición, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.

4. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley No.241 de 2021, se desprende el reconocimiento del derecho al pago de la prima de antigüedad, a los servidores públicos permanentes, eventuales (*transitorios y contingentes*) o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, una vez se produzca su retiro de la institución.

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-120-23