



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de octubre de 2023
Nota C-160-23

Licenciada
Maruquel Castroverde
Ciudad.

Ref.: Reconocimiento y pago de la bonificación por antigüedad y de la prima de antigüedad a funcionarios adscritos a la carrera del Ministerio Público.

Licenciada Castroverde:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, nos referimos a sus escritos presentados en este Despacho los días 19 de septiembre y 10 de octubre de 2023, mediante los cuales solicita la opinión de esta Procuraduría, sobre los siguientes aspectos: 1) Interpretación del artículo segundo de la Resolución N°12 de 26 de marzo de 2014, expedida por la Procuraduría General de la Nación, específicamente, la frase “*años de trabajo desempeñados*”; 2) Si el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad está sujeto a la reglamentación de la Ley N°241 de 13 de octubre de 2021, que reforma la Ley N°9 de 1994, que instituye y regula la Carrera Administrativa; 3) Si el goce de una licencia sin sueldo interrumpe la continuidad del servicio para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación por antigüedad.

Este Despacho es del criterio en cuanto a su primera interrogante que el artículo segundo de la Resolución N°12 de 26 de marzo de 2014, expedida por la Procuraduría General de la Nación, debería interpretarse en el sentido que la frase “*años de trabajo desempeñados*”, hace referencia a los años de servicio efectivamente prestados a dicha institución, **excluyendo el período específico de tiempo en que el funcionario hubiere estado en goce de una licencia sin sueldo**; ya que se produce una interrupción (temporal) de la relación laboral, con lo cual queda también absuelta su tercera interrogante.

Sobre su segunda interrogante, referente a si el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad está sujeto a la reglamentación de la Ley N°241 de 13 de octubre de 2021, que reforma la Ley N°9 de 1994, es el criterio de esta Procuraduría que dicha excerta legal no contempla disposición alguna que condicione el reconocimiento y pago de este derecho a su reglamentación. Siendo ello así, ha de entenderse que el mismo es exigible en los términos que establece la normativa correspondiente, a partir de su entrada en vigencia.

Es importante, en primera instancia, indicarle que la orientación brindada a través de la presente opinión, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

Para abordar lo concerniente a la interpretación del artículo SEGUNDO de la Resolución N°12 de 26 de marzo de 2014, dictada por la Procuraduría General de la Nación, “*Por la cual se reconoce a los funcionarios del Ministerio Público el derecho a la bonificación por Antigüedad establecida en el Acuerdo M°159 de 13 de marzo de 2014, dictado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia*”; e igualmente, para dar respuesta a su tercera solicitud, relativa a si el goce de una licencia sin sueldo interrumpe la continuidad del servicio para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación por antigüedad, resulta pertinente traer a colación el texto de la disposición reglamentaria cuya interpretación se solicita:

“SEGUNDO: La Bonificación por Antigüedad del Ministerio Público se calculará en atención a los años de trabajo desempeñados en el Ministerio Público, así:

- 1. Cuatro (4) meses de sueldo al completar diez (10) años de servicio.*
- 2. Seis (6) meses de sueldo al completar (15) años de servicio.*
- 3. Ocho (8) meses de sueldo al completar (20) años de servicio.*
- 4. Diez (10) meses de sueldo al completar veinticinco (25) años de servicio.*

Si falleciere un funcionario que esté ejerciendo labores en el Ministerio Público, su beneficiario previamente determinado o sus herederos, se le concederá un bono equivalente a seis (6) meses de sueldo que estuviere devengando al momento de su muerte.” (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, de acuerdo con el texto de la norma reglamentaria citada, el parámetro a considerar para el **cálculo** de la bonificación por antigüedad de los servidores públicos adscritos al Ministerio Público son **“los años de trabajo desempeñados en el Ministerio Público”**, es decir, los años de **servicios efectivos** prestados en dicha institución del sistema de justicia.

En sentido general, el concepto de antigüedad laboral alude a la *prestación de servicios personales*, por un empleado a un patrón, en condición de *subordinación*, durante la existencia de la relación laboral. Si bien dicha noción lleva implícita la idea de continuidad de la relación laboral, admite situaciones en las que físicamente no existe actividad laboral, sin que ello produzca la interrupción de la relación laboral, como es el

caso del goce o uso de los descansos semanales obligatorios, vacaciones, permisos, incapacidades u otras ausencias justificadas.

No obstante, en el caso específico de la licencia sin sueldo, se entiende que el empleado que se encuentre en goce de la misma, no está a disposición del patrono ni le está subordinado. De allí que, los días correspondientes a una licencia sin sueldo utilizados, no forman parte del tiempo de servicio prestado, ya que durante ese período se da una interrupción (temporal) de la relación laboral.

Es por ello que en opinión ofrecida mediante la nota C-010-18, la cual mantiene este Despacho, sostuvimos lo siguiente:

*“En efecto, la Ley de Carrera Administrativa no establece en ninguno de sus articulados, los efectos que producen las licencias sin sueldo como las del caso que nos ocupa, pero el Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997 ‘Por el cual se reglamenta la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa’, en su artículo 120 dispone que ‘los períodos de licencias sin goce de remuneración **no son computables como tiempo de servicio en la Administración Pública, para ningún efecto**’, o sea, que las licencias sin sueldo se dan con solución de continuidad, esto es, que interrumpe la continuidad.*

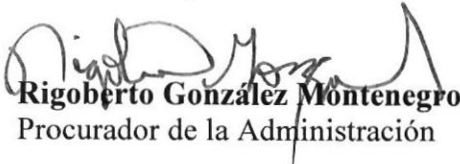
En mérito de lo antes expuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el período en que un servidor del Ministerio Público estuvo de licencia por estar prestando sus servicios en otra institución o por motivos personales, no se debe tomar en cuenta como tiempo de servicio desempeñado en la institución, porque el Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley de Carrera Administrativa, dispone que las licencias in sueldo no son computables para ningún efecto, y esta disposición se aplica en forma supletoria al caso bajo examen por no estar prevista la situación en la Ley 1 de 2009 ni en la Resolución 12 de 2014.” (Resultado del Despacho)

En virtud de las consideraciones anotadas, es la opinión de este Despacho que el artículo segundo de la Resolución N°12 de 26 de marzo de 2014, expedida por la Procuraduría General de la Nación, debería interpretarse en el sentido que la frase “años de trabajo desempeñados”, hace referencia a los años de servicio efectivamente prestados a dicha institución, **excluyendo el período específico de tiempo en que el funcionario hubiere estado en goce de una licencia sin sueldo**; ya que, como se ha indicado en líneas anteriores, durante ese período se produce una interrupción (temporal) de la relación laboral, con lo cual se da asimismo respuesta a su tercera pregunta.

En lo concerniente su segunda interrogante, sobre si el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad está sujeto a la reglamentación de la Ley N°241 de 13 de octubre de 2021, que reforma la Ley N°9 de 1994, que instituye y regula la Carrera Administrativa; una lectura atenta del texto vigente de dicha excerta legal permite constatar que la misma no contempla disposición alguna que condicione el reconocimiento y pago de este derecho a su reglamentación, por lo que a juicio de este Despacho el mismo es exigible en los términos que establece la normativa correspondiente, a partir de su entrada en vigencia.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc
C-139-23 y C-157-23



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

*Apartado 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**