



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de octubre de 2021  
C-175-21

Doctor  
**José Vicente Pachard Lucio**  
Director General del  
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses  
Ciudad.

**Ref.: Reconocimiento de la Bonificación por Antigüedad y la prima de antigüedad a los servidores públicos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.**

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta al Oficio N° IMELCF-DG-AL-633-2021 de 05 de octubre de 2021, mediante el cual nos hace la siguiente pregunta:

“¿La Bonificación por Antigüedad, que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), reconoce a sus funcionarios por medio de la Resolución No. JD-03-15 de 25 de marzo de 2015 ‘Que reconoce a los funcionarios del Instituto de Medicina y Ciencias Forenses el derecho a una Bonificación por Antigüedad’ y la Prima de Antigüedad establecida en la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, ‘Que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones a favor de los servidores públicos en el sector público’ son beneficios que deben ser reconocidos, de manera simultánea por IMELCF a sus funcionarios?”

Sobre el particular, la opinión de esta Procuraduría es que, tanto la Bonificación por Antigüedad establecida en la Resolución N° JD-03-15 de 25 de marzo de 2015, así como la prima de antigüedad consagrada en la Ley N°.23 de 2017 y el Texto Único de la Ley N°.9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo N°.696 de 2018, ambos modificados por la Ley N°.241 de 2021 en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, establecen que son derechos o beneficios que deben ser reconocidos simultáneamente a favor de los servidores públicos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, cuando se cumplan los presupuestos establecidos en las respectivas normas.

Adicionalmente, respecto a sí la Resolución mediante la cual el IMELCF reconoce los bonos de antigüedad, la misma puede ser derogada o dejada sin efecto en cualquier momento que el Instituto lo estime pertinente, a través de una Resolución dictada por la Junta Directiva de dicho instituto.

Para facilitar el examen de esta respuesta, nos permitimos transcribir lo medular de la parte resolutive de la Resolución N°. JD-03-15 de 25 de marzo de 2015, “Que reconoce a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses el derecho a una Bonificación por Antigüedad”, así como el artículo 137-B de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Que establece y regula la Carrera Administrativa en Panamá”, tal como fue introducido por la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017.

Al respecto, la parte resolutive de la Resolución N° JD-03-15 señala lo siguiente:

**“PRIMERO:** Reconocer a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses que se retiren mediante renuncia, jubilación o reducción de fuerza, exceptuando a los que se destituyan con causa justificada, el derecho a la Bonificación por Antigüedad, establecida en el Acuerdo N° 159 de 2014, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia y en la Resolución N° 12 de 2014 emitida por la Procuraduría General de la Nación.

**SEGUNDO:** El cálculo de la Bonificación por Antigüedad se hará de la siguiente manera:

1. Cuatro (4) meses de sueldo al completar diez (10) años de servicio
2. Seis (6) meses de sueldo al completar quince (15) años de servicio
3. Ocho (8) meses de sueldo al completar veinte (20) años de servicio
4. Diez (10) meses de sueldo a partir de los veinticinco (25) años de servicio  
...”

**TERCERO:** Tendrán derecho a la Bonificación por Antigüedad tanto los servidores de la Carrera del Ministerio Público, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como los que en el ejercicio de sus funciones hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos

**CUARTO:** El derecho a la Bonificación por Antigüedad se adquiere sin perjuicio a lo dispuesto en la Ley 39 de 2013 ‘Que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos’ modificada por la Ley 127 de 2013 ‘Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos.’ (Lo subrayado es nuestro).

A su vez, el artículo 137-B de la Ley 9 de 1994, tal como fue introducido por la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, dispone lo siguiente:

**“Artículo 10.** Se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, así:

**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 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).

Posteriormente, se emitió el Decreto Ejecutivo N°.696 de 28 de diciembre de 2018, por el cual se adoptó el Texto Único de la Ley N°.9 de 1994, con las modificaciones aprobadas por la citada Ley N°.23 de 2017, con numeración corrida, el cual señala en su artículo 140 lo siguiente:

“**Artículo 140.** 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 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.”

De lo anterior se desprende que, el artículo 137-B incorporado por la Ley N°.23 de 2017, se constituyó en el artículo 140 del Texto Único de la Ley N°.9 de 1994.

Cabe mencionar que recientemente se expidió la Ley N°.241 de 13 de octubre de 2021, “Que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos”, que en su artículo 5 dispone 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 desvinculación laboral con la administración pública descritas en normas especiales o escalafonarias”, lo que indica que los servidores públicos del IMELCF pueden recibir el bono de antigüedad y, además, recibir de manera simultánea la prima de antigüedad de que trata el referido artículo 140, cuando se cumplan con los presupuestos establecidos en dichas normas.

Debemos indicar que ésta modificación consiste (*en una ampliación en la redacción*) donde se deja constancia que el derecho a recibir la prima de antigüedad será desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado; en ese sentido la norma define y/o delimita que el reconocimiento deberá ser hasta el momento de su desvinculación; pero sobre todo, considerando que la misma se deberá calcular, sobre la base del último salario devengado.

Así pues, se reafirma el derecho que tienen los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa de recibir una prima de antigüedad, cualquiera que sea la causa de finalización de sus funciones.

Ahora bien, la bonificación por antigüedad que señala la resolución se otorga como un beneficio a favor del servidor público del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses que se retire de la institución, por renuncia, jubilación o reducción de fuerza, y que tenga por lo menos diez (10) años de servicios dentro de la entidad, exceptuándose los que son despedidos por causas justificadas; en cambio, la prima de antigüedad es un derecho reconocido a favor de todos los servidores públicos que se retiren de su empleo por cualquier causa, independientemente de los años de servicios prestados a la institución.

Por lo tanto, para tener derecho a recibir la bonificación por antigüedad se requiere tener como mínimo diez años de servicios dentro del IMELCF, que la causa de terminación de la relación laboral no sea la destitución y que la norma se mantenga vigente; y en cuanto a la prima de antigüedad, ésta se recibirá al terminar la relación laboral por cualquier causa, sin importar los años de servicios, independientemente que la norma se mantenga o no vigente, porque son derechos adquiridos.

En este orden de ideas, es oportuno señalar que mientras la prima de antigüedad es un derecho adquirido, que no puede ser derogado por una norma posterior, la bonificación por antigüedad sí puede ser eliminada o modificada en cualquier momento.

Con respecto a lo anterior, el autor Manuel Ossorio, en su “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”, define el término derechos adquiridos como: *“El incorporado definitivamente al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hecho necesarios, según la ley vigente, para darle nacimiento...”*, y desde este punto de vista, tan pronto se cumplan con los presupuestos de hecho señalados en la Resolución N° JD-03-15 de 24 de marzo de 2015, surge el derecho a favor del servidor público del IMELCF de recibir el bono de antigüedad, y asimismo, cuando se cumplan con los presupuestos señalados en las leyes arriba mencionadas, tendrá derecho a recibir la prima de antigüedad.

En cuanto a la naturaleza jurídica de ambas prestaciones, o sea, de la prima de antigüedad y del bono de antigüedad, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia del 15 de octubre de 2020, se hizo referencia a las Sentencias de 14 de septiembre 2009 y 11 de diciembre de 2009, ambas proferidas por la misma Sala, señalando lo siguiente:

“La prima de antigüedad, al igual que el bono de antigüedad, son prestaciones que se derivan del solo hecho del trabajo, y deben otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo de sus servicios, son un costo beneficio social que en ambos casos coincide en el derecho del trabajador a percibir una cantidad de semana de salario por cada año que estuvo al servicio del empleador. De la misma forma, ambas son pagaderas a la conclusión de la relación de trabajo.”

Este razonamiento señalado en la Sentencia, es válido para la prima de antigüedad, pero para el otro beneficio, es decir, la bonificación por antigüedad, se requiere haber laborado por lo menos 10 años o más en el IMELCF, que la desvinculación no sea por despido justificado y que la norma se mantenga vigente.

En la Sentencia del 18 de noviembre de 2019, la misma Sala hizo la diferencia entre la prima de antigüedad y la bonificación de antigüedad o bono de antigüedad, señalando que la primera constituye derechos adquiridos, mientras que la otra puede ser eliminada en cualquier momento.

Dice así el pronunciamiento:

“Es importante destacar el concepto de ‘**prima de antigüedad**’, desde el punto de vista laboral o de derecho de trabajo, pues se trata de un derecho adquirido, que le corresponde al trabajador desde el momento en que ingresa a laborar hasta la terminación de

su relación de trabajo, siendo además un derecho irrenunciable e inembargable; es decir intocable, el cual se surge, por el solo hecho del número de años laborados por el trabajador, en otras palabras, por el simple transcurso del tiempo. ...

En cambio, 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 a estos bonos a los trabajadores por metas alcanzadas, no obstante, puede ser eliminado en cualquier momento.

Lo anteriormente expuesto, significa que siendo los bonos y las primas conceptos no equiparables, de existir ambos al mismo tiempo, pueden ser recibidos por los trabajadores...” (Lo subrayado es del Despacho).

En mérito de todo lo expuesto, la opinión de esta Procuraduría de la Administración es que tanto la Bonificación por Antigüedad establecida en la Resolución N° JD-03-15 de 25 de marzo de 2015, así como la prima de antigüedad consagrada en la Ley N°.23 de 2017 y el Texto Único de la Ley N°.9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo N°.696 de 2018, ambos modificados por la Ley N°.241 de 2021 en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, establecen que son derechos o beneficios que deben ser reconocidos simultáneamente a favor de los servidores públicos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, cuando se cumplan los presupuestos establecidos en las respectivas normas.

Adicionalmente, respecto a sí la Resolución mediante la cual el IMELCF reconoce los bonos de antigüedad, la misma puede ser derogada o dejada sin efecto en cualquier momento que el Instituto lo estime pertinente, a través de una Resolución de la Junta Directiva de dicho Instituto.

De esta manera damos respuesta a su pregunta, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/gac/mabc