



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de enero de 2024
Nota C-002-24

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

Ref.: Reconocimiento al pago de la Prima de Antigüedad de los servidores públicos que han ejercido cargos de directivos en la Universidad Marítima Internacional de Panamá.

Señor Rector:

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. UMIP-R-458-2023 de 26 de diciembre de 2023, a través de la cual eleva a este Despacho, una interrogante relacionada con el reconocimiento al pago de la Prima de Antigüedad de los servidores públicos que han ejercido cargos de directivos en la Universidad Marítima Internacional de Panamá, en los siguientes términos:

“ ...
Me dirijo a usted en ocasión de elevarle formal consulta relacionada a si los directores de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP) deben ser excluidos del pago de la prima de antigüedad.

Nuestra consulta surge por razón que la UMIP contamos con servidores públicos que se acogen a una licencia para asumir un puesto directivo dentro de la institución y algunos de esos formaban parte de la carrera administrativa universitaria...

...
En virtud de los hechos antes expuestos hacemos esta consulta para que nos indique si se debe pagar prima de antigüedad al personal directivo, así como si se debe computar el tiempo como directivo para el cálculo de prima de antigüedad para aquellos que dejaron sus cargos en licencia.

“ ...”

Primeramente, debemos señalar que esta Procuraduría comparte el criterio jurídico expresado en su consulta, en el sentido que los servidores públicos que han ejercido cargos de directivos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, se encuentran

excluidos del pago de la prima de antigüedad de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley No. 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*”. Por otro lado, las licencias sin sueldo para ocupar cargos de directivos dentro de la citada Casa de Estudios Superior, interrumpe el tiempo de servicio en el puesto acogido a licencia para el cómputo del pago de la Prima de Antigüedad, en atención a lo establecido en el artículo 120 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, y por lo tanto, ese período de licencia no puede ser calculado para efectos del pago de la prima de antigüedad.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permitieron arribar a este criterio legal.

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 lo 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 permita¹.

II. De la Universidad Marítima Internacional de Panamá.

¹ “La finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 7 de julio de 2022.

Mediante la Ley No. 81 de 8 de noviembre de 2012², se dictó el Reglamento Orgánico de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, como una institución de educación superior oficial, la cual cuenta con autonomía³, personería jurídica, y patrimonio propio con derecho a administrarlo; facultándola así, para organizar sus planes y programas de estudio, a través de docencia, investigación y la extensión en las disciplinas marítimas y el desarrollo tecnológico de la comunidad marítima nacional, regional o internacional⁴.

En ese sentido, el artículo 3 de la citada Ley No. 81 de 2012, establece lo siguiente:

“Artículo 3. La autonomía garantiza a la UMIP la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa y financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorregulación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse.

La UMIP tiene facultad para designar y separar a su personal en la forma que indique la Ley de Carrera Administrativa, el Estatuto Universitario y sus reglamentos, sin necesidad de comunicar o informar a ninguna otra entidad pública, pero cumpliendo con el debido proceso.”

En concordancia con lo anterior, los artículos 27 y 29 de la Ley Orgánica de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, señalan lo que a continuación nos permitimos transcribir:

“Artículo 27. Los cargos de vicerrectores, secretario general y directores de unidades académicas y de liderazgo, institutos y unidades administrativas, serán de libre nombramiento y remoción por el rector. En caso de las facultades, el decano presentará una terna al rector para la selección de los cargos de directivos vacantes”

“Artículo 29. El rector tendrá las siguientes funciones principales:

...

7. Nombrar y remover a los vicedecanos, al secretario general, directores, directores de la escuela de Liderazgo y otros cargos académicos y administrativos de libre nombramiento y remoción.

...”

De los artículos anteriormente citados, se desprende que, el rector de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, tendrá entre sus funciones administrativas, las de nombrar y remover los cargos de libre nombramiento y remoción⁵, entre los cuales se

² Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 27159-A del jueves 8 de noviembre de 2012.

³ “El concepto de Autonomía Universitaria debe formularse analizando la relación que existe entre la Universidad (Pública) como parte del estado mismo. Dentro de este marco, es importante destacar, que es precisamente en la independencia de esas Universidades frente al Estado, así como su capacidad de autogobierno y administración...” Sentencia de 16 de noviembre de 2020.

⁴ Cfr. Artículo 1 de la Ley No. 81 de 8 de noviembre de 2012.

⁵ El numeral 49 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, define servidor de libre nombramiento y remoción como: “Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente

encuentran los cargos de vicerrectores, secretario general y directores de unidades académicas y de la escuela de liderazgo, así como otros cargos de unidades administrativas.

III. De la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021, “Que modifica la Ley No. 23 de 17 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento de la prima de antigüedad de los servidores públicos”.

Primeramente, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante figura, a fin de tener mayor claridad sobre la naturaleza y, sobre todo, alcance de la misma en el sector público.

Al respecto, tenemos que el autor Guillermo Cabanellas⁶, en su obra, Compendio de Derecho Laboral, definió la Prima de Antigüedad como: “... *la compensación económica que el empresario le abona al trabajador por el lapso de servicios prestados y por los perjuicios que le causa la ruptura del contrato sin motivo imputable al obrero o empleado.*”

En su sentido más amplio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, señaló en Sentencia de 30 de diciembre de 2001, lo siguiente:

“La Prima de Antigüedad se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de las relación laboral y cuya cuantía se determina en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador.”

En ese sentido, tenemos que la Prima de Antigüedad para los servidores públicos, fue instituida por la Ley No. 39 de 11 de junio de 2013⁷, “Que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos”, y la cual establecía en su artículo 1, que cuando los mismos son despedidos por causa injustificada, tendrán derecho a recibir una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado.

Posteriormente y mediante la Ley No. 127 de 31 de diciembre de 2013, se modificó la citada Ley No. 39 de 2013, en el sentido que la prima de antigüedad será reconocida a los servidores públicos al servicio del Estado, indistintamente de la causa de terminación de su terminación laboral⁸.

Ahora bien, y en cuanto a los servidores que se encuentran excluidos del pago de la prima de antigüedad, la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021, modificó la Ley No.23 de 2017 y la Ley No.9 de 1994, de la siguiente manera:

adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento, esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza carree la remoción del puesto que ocupa”.

⁶ CABANELLA Guillermo, Compendio de Derecho Laboral, página 815.

⁷ Esta Ley fue derogada por la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017.

⁸ Cfr. Artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013.

“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. En los casos en que algún año de servicio público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente, para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado. Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya

desvinculado definitivamente del servicio del Estado por más de sesenta días calendarios sin causa justificada”

Dos (2) son los aspectos fundamentales que se observan del artículo 1 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2001⁹. Veamos:

1. Quedan excluidos del derecho a la prima de antigüedad los directores y subdirectores de las entidades autónomas y semiautónomas, y,
2. Los servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política.

En esa línea de pensamiento, nos permitimos transcribir el artículo 307 de nuestra Constitución Política, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 307. No forman parte de las carreras públicas:

1. *Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.*
2. *Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honorem.*
3. *El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servicios públicos que no forman parte de ninguna carrera.*
4. *Los servidores públicos con mandato y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.*
5. *Los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas.*
6. *Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo.*
7. *Los Jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.”*

De lo anterior, se desprende que Directores y Subdirectores General de las entidades autónomas y semiautónomas, y aquellos servidores de libre nombramiento y remoción, que son nombrados por un tiempo determinado, se encuentran excluidos del pago de la prima de antigüedad, como es el caso de los directivos de la Universidad Martina Internacional de Panamá, al ser una institución autónoma, de conformidad con lo establecido en el Artículo 1 de la Ley No. 81 de 8 de noviembre de 2012.

De lo expuesto, podemos indicar que los servidores públicos de la Universidad Martina Internacional de Panamá, que ocupen cargos de vicerrectores, secretario general y

⁹ Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 29398-A del viernes 15 de octubre de 2021.

directores de unidades académicas y de liderazgo, institutos y unidades administrativas, son de libre nombramiento y remoción por el rector; y por lo tanto se encuentran excluidos del pago de la prima de antigüedad, como se desprende de las normas previamente citadas en párrafos precedentes.

Por otro lado, y en lo que respecta a su interrogante relacionada con el cálculo de la prima de antigüedad para aquellos servidores públicos que se acogieron a licencias sin sueldo, para ocupar un cargo de directivo, dentro de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, tenemos que el artículo 120 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997, “Por el cual se reglamenta la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa”, prevé lo siguiente:

“Artículo 120. Los periodos de licencia sin goce de remuneración no son computables como tiempo de servicios en la Administración Pública, para ningún efecto.”

De lo anterior tenemos que, para los efectos del tiempo de servicio, no será tomado en cuenta el período en que los mismos se acogieron al beneficio de una licencia sin sueldo para ocupar otro cargo como aquellos que hemos mencionado anteriormente, que por su naturaleza se encuentran excluidos del pago de la Prima de Antigüedad.

Respecto al cómputo de los períodos de licencia sin sueldo, este Despacho, mediante la Consulta C-010-18 de 16 de febrero de 2018, señaló 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 periodos 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.

...” (Lo destacado es nuestro).

De lo anterior, podemos concluir que la licencia sin sueldo independiente del motivo que conllevó la misma, afecta el cumplimiento del tiempo de servicio para el cómputo del pago de la Prima de Antigüedad, en atención a lo establecido en el artículo 120 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de 1997, y por lo tanto, el tiempo de duración de licencia sin sueldo en que los servidores públicos de la Universidad Martina Internacional de Panamá, se acogieron para ocupar cargos de directivos dentro de la institución, no puede ser considerado para el cálculo del pago de la prima de antigüedad.

III. Conclusiones:

1. 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, por lo tanto compartimos el criterio esbozado por usted cuando señala “Al revisar la normativa vigente

podemos concluir que los directivos de la UMIP, así como sus vicerrectores y decanos no elegidos mediante un proceso de elección, al ser directivos y adicionalmente de libre nombramiento quedan excluidos de recibir la prima de antigüedad. Que si bien existe personal de esta casa de estudio que mantuvieron sus cargos en licencia mientras ocupaban una posición directiva, ese tiempo no se computa para el cálculo de su derecho a la prima de antigüedad"; y que,

2. Las licencias sin sueldo para ocupar cargos de directivos dentro de la citada Casa de Estudios Superior, interrumpe el tiempo de servicio en el puesto acogido a licencia para el cómputo del pago de la Prima de Antigüedad, en atención a lo establecido en el artículo 120 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, y por lo tanto, ese período no puede ser calculado para efectos del pago de la prima de antigüedad.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, 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 lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-191-23