



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de febrero de 2018
C-010-18

Licenciada

Kenia Porcell D.

Procuradora General de la Nación

E. S. D.

Señora Procuradora:

Por este medio damos respuesta a su nota número PGN-FSL-283-2017, de 12 de diciembre de 2017, recibida en esta Procuraduría el día 19 del mismo mes, mediante la cual solicita la opinión sobre si un servidor que estuvo de licencia en el Ministerio de Público con la finalidad de prestar sus servicios en otra institución o por motivos personales, ha mantenido continuidad en su cargo, con base en la cual se le deba reconocer el derecho a recibir **bonificación por antigüedad** reconocida en la Resolución No. 12 de 26 de marzo de 2014 de la Procuraduría General de la Nación; y si el Estado debe reconocer a los servidores de esa misma institución, la **indemnización por destitución** sin que medie causa justificada, consagrada en el artículo 2 de la Ley 39 de 2013, y la **prima de antigüedad** regulada en el artículo 137-B de la Ley 9 de 1994.

Con respecto a la primera pregunta, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, el período en que un servidor del Ministerio Público estuvo de licencia para prestar servicios en otra institución o por motivos personales, no se debe computar como tiempo de servicios desempeñados en la institución, para los efectos de calcular el pago de la **bonificación por antigüedad**, en vista de que el artículo 120 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, “Por la cual se reglamenta la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, que aplica en forma supletoria para los servidores del Ministerio Público, dispone que “**los períodos de licencias sin goce de remuneración no son computables como tiempo de servicio en la Administración Pública, para ningún efecto**”, porque esas licencias interrumpen la continuidad.

En cuanto a la segunda interrogante, esto es, si el Estado debe reconocer a los servidores del Ministerio Público la **indemnización por destitución** sin que medie causa justificada, consagrada en el artículo 2 de la Ley 39 de 2013, y la **prima de antigüedad** regulada en el artículo 137-B de la Ley 9 de 1994, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que la Procuraduría General de la Nación **debe reconocerle a sus funcionarios ambas prestaciones, porque ellas están instituidas en la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa**, que aplica en forma supletoria, de conformidad a lo que dispone el artículo 75 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, “Que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial”.

Para facilitar el examen de la primera interrogante, considero pertinente transcribir la parte resolutive de la Resolución No. 12 de 26 de marzo de 2014, dictada por la Procuradora General de la Nación de aquella época, y luego ubicar en la Ley de Carrera Administrativa y en su instrumento reglamentario, las disposiciones que ayudan a solucionar esta primera interrogante, e incluso, la segunda pregunta.

En efecto, la parte resolutive de la Resolución No. 12 de 26 de marzo de 2014, “Por la cual se reconoce a los funcionarios del Ministerio Público el derecho a la Bonificación por antigüedad establecido en el Acuerdo No. 159 de 13 de marzo de 2014, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia”, dice lo siguiente:

“RESUELVE

PRIMERO: Reconocer a los funcionarios del Ministerio Público el derecho a la Bonificación por Antigüedad establecida en el Acuerdo N° 159 de 13 de marzo dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

SEGUNDO: La bonificación por antigüedad se calculará en atención a los años de trabajo desempeñados en el Ministerio Público, así:

TERCERO: Tendrán derecho a la Bonificación por Antigüedad tanto los servidores de la Carrera de Instrucción como los que en ejercicio de sus funciones hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos”. (Subraya el Despacho).

Importa señalar, antes de continuar con el desarrollo del tema que nos ocupa, que el Acuerdo No. 159, al que alude la mencionada Resolución, instituyó la **bonificación por antigüedad** para los servidores del Órgano Judicial, pero la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, “que regula la Carrera Judicial de los servidores del Órgano Judicial,” instituye ese beneficio para los servidores del referido Órgano, motivo por el cual dicho Acuerdo No. 159 quedó insubsistente, porque la materia se encuentra regulada en el artículo 82 de la citada Ley 53 de 2015. Sin embargo, la Resolución No. 12 de 2014, se mantiene vigente, porque los efectos de esta Ley 53 no la alcanza, en vista de que fue dictada para los servidores del Ministerio Público, y deberá ser aplicada mientras no sea derogada por una resolución posterior dictada por el Procurador o Procuradora General de la Nación, o declarada contraria a la Constitución o a las leyes, de conformidad a lo que establece el artículo 15 del Código Civil.

Retomando el tema con respecto a si las licencias otorgadas a los servidores del Ministerio Público, con la finalidad de prestar sus servicios en otra institución o por motivos personales, interrumpen o no la continuidad, observamos que la Ley 1 de 2009, define lo que es licencia, señalando que es el “Derecho de todo servidor a ausentarse justificadamente de su trabajo, previa autorización de la autoridad nominadora, con conocimiento del jefe del despacho y manteniendo el cargo que ocupa” (Cfr. numeral 22 de su artículo 7); e indica las distintas clases o tipos de licencias, mencionando entre ellas las

que se otorgan para ocupar otro cargo fuera o dentro de la institución, el cual será por el término que dure la colaboración (Cfr. artículo 50) y por motivos personales (Cfr. artículo 51, numeral 2), y ambas quedan en la categoría de licencias sin sueldo.

No obstante, ni la Ley 1 de 2009 ni la Resolución No. 12 de 2014, establecen si los períodos de duración de estos tipos de licencias, se deben o no computar como si fueran tiempos de trabajo “desempeñados en el Ministerio Público”, para calcular la **bonificación por antigüedad**, laguna que se debe llenar acudiendo a la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y se regula la Carrera Administrativa”, porque a ella nos reenvía el artículo 75 de la Ley 1 de 2009 cuando dispone:

“Artículo 75. Fuentes supletorias de la presente Ley. Las disposiciones del Código Judicial y, en su defecto, de la Ley de Carrera Administrativa serán aplicadas supletoriamente a la Carrera del Ministerio Público, para las situaciones no previstas en esta Ley, en tanto no sean contrarias a su texto y espíritu” (Subraya el Despacho).

Por su parte, el artículo 5 de la Ley de Carrera a la que nos reenvía el artículo antes transcrito dice:

“Artículo 5. La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales” (Subraya el Despacho).

Si bien es cierto que la situación objeto de nuestro análisis no se encuentra subsumida en la Ley de Carrera del Ministerio Público, ni en la Resolución No. 12 de 2014, que instituyó la **bonificación por antigüedad** para los servidores de esa dependencia, también lo es que la Ley de Carrera Administrativa y el Decreto Ejecutivo que la reglamenta, sí contempla la situación, y a éstas excertas acudimos para emitir la opinión que se nos solicita.

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 sin 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.

En lo que respecta a la segunda pregunta, esto es, si el Estado debe reconocer a los servidores del Ministerio Público la **indemnización por destitución**, sin que medie causa justificada consagrada en el artículo 2 de la Ley 39 de 2013, y la **prima de antigüedad, regulada** en el artículo 137-B de la Ley 9 de 1994, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el Estado, o sea, la Procuraduría General de la Nación, debe cumplir con ambas prestaciones, cuando se cumplen los supuestos establecidos en dichos artículos, porque ellas se encuentran instituidas en la Ley de Carrera Administrativa, y se hacen extensivas a los servidores del Ministerio Público, porque se les aplica en forma supletoria.

Sobre el particular, es importante destacar que tanto la **prima de antigüedad** como la **indemnización por despido injustificado**, son prestaciones que están reguladas en el Código de Trabajo para los trabajadores del sector privado, empero, la Ley 39 de 11 de junio de 2013, “Que reconoce prestaciones laborales a los servidores públicos, modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, las había adoptado para los trabajadores del sector público. Sin embargo, ambas excertas legales fueron derogadas por la Ley 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”, de manera que ellas ya no forman parte de nuestro derecho positivo.

No obstante la derogatoria, los artículos 10 y 11 de la mencionada Ley 23 de 2017, recogieron las prestaciones que estaban instituidas en las leyes derogadas, para incorporarlas a la Ley 9 de 1994, de la siguiente manera:

“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 y las cursivas es del Despacho).

“Artículo 11. Se adiciona el artículo 137-C a la Ley 9 de 1994, así.

Artículo 137-C. Los servidores públicos permanentes al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos podrán solicitar el reintegro ante el Tribunal Administrativo de la Función Pública, si consideran que no existe causa justificada para la destitución. En caso de que el Tribunal emita una sentencia que declare injustificada la destitución, la entidad donde laboraba el servidor público destituido tendrá la opción de reintegrar al servidor público o pagarle una indemnización, que será de dos semanas de salario por cada año de servicio, calculada con base en el último salario devengado.

Esta norma no aplica para los servidores públicos de Carrera Administrativa”. (Las subrayas y cursivas son del Despacho).

Como queda demostrado, el artículo 137-B, ha sido incorporado a la Ley 9 de 1994, y rescata la **prima de antigüedad** para todos los servidores públicos, permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa, cuando finalice la relación laboral,


cualquiera que sea la causa que la motive; mientras que el artículo 137-C, reconoce la **indemnización por despido sin causa justificada**, pero sólo para los servidores públicos permanentes, que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, siempre que medie una sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de la Función Pública, que declare injustificado el despido.

Con base en las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración concluye esta segunda interrogante, señalando que el Estado (para el caso, léase la Procuraduría General de la Nación), está obligado a:

1. Pagarle a los servidores del Ministerio Público, permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera del Ministerio Público, la **prima de antigüedad**, cuando por cualquier motivo, se separen definitivamente de la función pública, porque este derecho está instituido en el artículo 137-B del Texto Único de la Ley 9 de 1994.
2. Pagarle a los servidores del Ministerio Público que ocupan un cargo en forma permanente, pero que no estén acreditados en la Carrera del Ministerio Público, una **indemnización por despido injustificado**, si el Tribunal Administrativo de la Función Pública, mediante sentencia en firme, ordena el reintegro, y la entidad opta por pagar la indemnización, en vez del reintegro, porque así lo establece el artículo 137-C del Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual también debe aplicarse en forma supletoria.

Para finalizar, estimamos oportuno referirnos brevemente a tres situaciones que deben ser tomadas en cuenta para los efectos del reconocimiento de los derechos instituidos en los artículos 137-B y 137-C. La primera es que esos artículos entran a regir **a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública**, porque así lo dispone el artículo 37 de la Ley 23 de 2017; la segunda situación es que, una vez integrado dicho Tribunal, las disposiciones contenidas en esos artículos, tendrán efectos retroactivos por ser de interés social, como lo establece la misma Ley 23 en su artículo 35; y la tercera, es que cualquier erogación que deba hacer la institución, con respecto al pago de prestaciones laborales, debe estar contemplada en el Presupuesto General del Estado, como lo prevé el artículo 277 de la Constitución Política que dispone que “No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto.”

Atentamente,


Rigoberto Gonzalez Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac.