



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de junio de 2018
C-SAM-09-18

Señor
Abel Fernando Quintero
Alcalde del distrito de Alanje
Provincia de Chiriquí
E. S. D.

Ref: Pago de prima de antigüedad a servidores públicos municipales por sus años de servicios.

Señor Alcalde:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. 29 del 22 de marzo de 2018, recibida en este despacho el día 3 de mayo de 2018, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, sobre si el Municipio de Alanje debe asumir el pago de la prima de antigüedad de funcionarios municipales por sus años de servicios cualquiera que sea la causa de finalización de sus funciones.

Luego del estudio y análisis jurídico de los presupuestos planteados en su nota objeto de consulta, esta Procuraduría es de la opinión que el Municipio de Alanje debe garantizar el pago de la prima de antigüedad por años de servicios prestados, a todos los servidores públicos adscritos a esa municipalidad cuando se desvinculen de dicha institución, cualquiera que sea la causa de finalización de sus funciones públicas, salvo las excepciones señaladas por el artículo 29 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

A esta afirmación hemos llegado con fundamento en los siguientes argumentos:

La prima de antigüedad, es una prestación que está regulada en el Código de Trabajo para los trabajadores del sector privado; introducida como derecho laboral para los funcionarios públicos a través de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, "Que reconoce prestaciones laborales a los servidores públicos", la cual fue modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013. No obstante, ambos cuerpos normativos fueron derogados 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", la cual mantiene el derecho a recibir la prima de antigüedad, a la que se referían estas leyes, dándole efectos retroactivos (Cfr. Artículo 35 de la Ley 23 de 2017).

Por su parte, la Constitución Política, en el artículo 299 define la figura de los servidores públicos, así:

“Artículo 299. Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, **de los Municipios**, entidades autónomas o semiautónomas: y en general, los que perciben remuneración del Estado”.

Por otro lado, en el artículo 10 de la referida Ley 23 de 2017, señala 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 y las cursivas es 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 en general, sean estos permanentes, transitorios, contingentes o de carrera administrativa, es decir, es aplicable a todos los servidores públicos, cuando finalicen su relación laboral, cualquiera que sea la causa que la motive.

Sobre este tema, resulta oportuno traer a colación, además, lo establecido en el artículo 137 del Texto Único de la citada Ley de Carrera Administrativa, el cual enumera una serie de derechos de que gozan los servidores públicos en general, entre los cuales se indica, el gozar de los **beneficios, prestaciones y bonificaciones generales** instituidos por la Constitución, las leyes y los reglamentos, y otros que decreta el gobierno. (Cfr. Numeral 7 del artículo 137 del Texto Único de la Ley 9 de 1994).

Queda claro entonces que los funcionarios municipales son servidores públicos y por lo tanto, les asiste el derecho a recibir, cuando se separen de la función pública municipal, la respectiva prima de antigüedad establecida para todos los funcionarios públicos en general, sin ningún tipo de distinción, **salvo la establecida en el artículo 29 de Ley 23 de 2017**.

El referido artículo 29 de la Ley 23 de 2017, excluye a una serie de funcionarios de los beneficios otorgados por dicha ley; señalando lo siguiente:

“Artículo 29. Esta Ley no será aplicable a los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley, los secretarios generales o ejecutivos, el personal de secretaría y de servicio inmediatamente

adscritos a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y de Presupuesto General del Estado y en general, a todos aquellos funcionarios que son de libre nombramiento y remoción, conforme al artículo 307 de la Constitución Política”.

Asimismo, debe tenerse presente que, aun cuando a través de las Consultas C-005-18 de 7 de febrero de 2018 y C-010-18 de 16 de febrero de 2018, esta Procuraduría expresara el criterio en cuanto a la vigencia del derecho a prima de antigüedad establecida por el artículo 10 de la Ley 23 de 2017, en el sentido de que entraría a regir a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública, conforme lo establece la propia Ley 23 de 2017; con posterioridad a las mismas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 9 de marzo de 2018, en lo referente a los efectos de la Ley 23 de 2017, en cuanto a la derogatoria de las Leyes 39 y 127 de 2013, expresó lo siguiente:

“Lo expresado pone de manifiesto que si bien los efectos de la Ley 23 de 2017, pueden tener alcance a hechos consumados cuando se encontraban vigentes las Leyes 39 y 127 de 2013, su aplicación por los efectos retroactivos no deben causar perjuicios a los derechos ya adquiridos.

En este caso también importa atender el principio **indubio pro operario** que obliga a proferir interpretación que más favorezca al trabajador. Ello significa, que aplicando lo expresado por la normativa vigente y lo externado por la doctrina, aquel derecho individual constituido o derecho adquirido con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley derogatoria, debe atenderse en lo que más favorezca al funcionario destituido”.¹

En ese sentido, podemos colegir de lo anterior que pueden las instituciones del Estado, incluyendo los Municipios, hacer efectivo el pago de la prima de antigüedad a partir de que se dé la desvinculación del funcionario con la Administración Pública; sobre todo, en aquellos casos que no están sometidos a controversia, por ser este pago un derecho adquirido, es decir, basta que se cumplan con los presupuestos legales para que el derecho pueda ser ejercitado.

Por otro lado, es preciso indicarle que, el pago de una bonificación por antigüedad es otro tipo de prestaciones que va en beneficio de todos aquellos servidores públicos que reúnan los preceptos y requisitos para ser acreditados como **funcionarios de carrera**, en tal sentido el artículo 112 de la Ley No. 9 de 1994, como fuese modificado por el artículo 4 de la Ley No. 23 de 2017, y que al respecto establece lo siguiente:

¹ Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 9 de marzo de 2018, Demanda de Plena Jurisdicción: Jamis Acosta –vs- Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral.

“La bonificación por antigüedad es un derecho de los servidores públicos de Carrera Administrativa y se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del estatus hasta el último salario devengado.

Solo recibirán bonificación por antigüedad los servidores públicos de Carrera Administrativa que dejen su puesto por renuncia, jubilación o reducción de fuerza o enfermedad debidamente acreditada...” (Lo subrayado y las cursivas es del Despacho).

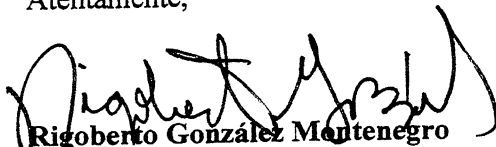
En otro orden de ideas, en cuanto al reconocimiento de estos derechos, en atención a las normas presupuestarias en el ámbito municipal, debe considerarse lo señalado en los artículos 121 y 122 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que citamos a continuación:

“Artículo 121. El Concejo no podrá expedir acuerdos municipales que deroguen o modifiquen los acuerdos que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezcan las nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes.

Artículo 122. Todas las salidas del Tesoro Municipal deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto Municipal respectivo. No se percibirán entradas por tributos que el régimen impositivo no haya establecido, el cual debe ser incorporado por Acuerdo Municipal”.

Por las razones anotadas, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el Municipio de Alanje debe reconocer el pago de la prima de antigüedad que corresponda a los servidores públicos de esa municipalidad, indistintamente de las causas de finalización de sus funciones públicas conforme lo dispone el artículo 137-B, adicionado por el artículo 10 de la Ley 23 de 2017, al Texto Único de la Ley 9 de 1994, teniendo en cuenta la exclusión a que hace referencia el artículo 29 de la citada Ley 23 de 2017, salvo en aquellos casos en donde el colaborador haya interpuesto los recursos legales en sede gubernativa. En vista, que se encuentra a la espera de la conformación del Tribunal de la Función Pública.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

