



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de septiembre de 2023.
C-127-23

Doctor
Eduardo Ortega Barría
Secretario Nacional de la
Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
Ciudad.

Ref.: Reconocimiento y pago de la prima de antigüedad a los directores y subdirectores en la SENACYT.

Doctor Ortega:

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. N-SNAC-OAL-2023-804 de 18 de agosto de 2023, mediante la cual nos consulta:

“En atención a la naturaleza y estructura de la SENACYT, quedarían los directores y subdirectores de la SENACYT excluidos de los beneficios de la Ley 241 de 2021, a la luz de lo establecido en los numerales 8 y 10 del artículo 1 de esta Ley?”.

Con relación a su interrogante, esta Procuraduría es del criterio que, en atención a lo dispuesto por el numeral 8, del artículo 29 de la Ley No.23 de 12 de mayo 2017, como quedó modificado por la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, los directores y subdirectores nacionales de la SENACYT, **están excluidos del derecho al pago de la prima de antigüedad**, por revestir el carácter de colaboradores estrechos, cercanos o de confianza de la máxima autoridad institucional (autoridad nominadora), con quien guardan una relación de subordinación jurídica directa.

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

El artículo 29 de la Ley No.23 de 2017, como quedó modificado por 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*”, señala lo siguiente:

“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 entidades autónomas 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 por períodos 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 de Estado, directores o 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 del servidor 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 calendario sin causa justificada.”
(Resaltado y subraya del Despacho)

Como es posible advertir, el numeral 8 de la citada disposición legal excluye del derecho al pago de la prima de antigüedad, al personal “de servicios inmediatamente adscrito” a *determinados funcionarios que señala la norma*, a saber, los ministros y viceministros de Estado, directores o 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.

El numeral 49 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, “*Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley No.23 de 2017*”, define “*servidor público de libre nombramiento y remoción*” como “*Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente 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 acarree la remoción del puesto que ocupan*”.

La “*Adscripción*”, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, “*Es la atribución a un destino específico*”. A su vez, “*atribución*” es definida por el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales del autor Manuel Ossorio como “*Asignación*”, entre otras acepciones. “*Inmediato*”, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, significa “*Contiguo o muy cercano a algo o alguien*”.

Podría inferirse entonces que la “*adscripción inmediata*” es la asignación de un servidor público a un Despacho específico, en calidad de colaborador estrecho, cercano o de confianza de su titular y jefe inmediato, con quien guarda una relación de *subordinación jurídica directa*.

Sin embargo, en las instituciones del Estado existen también funcionarios asignados a un destino público específico, externo al Despacho de la máxima autoridad (autoridad nominadora), quienes pese a tener un alto grado de autonomía y autoridad para la toma de decisiones en sus respectivas áreas, le están subordinados jurídicamente y conforman la alta dirección de su equipo de trabajo. Nos referimos a los directores (sean estos nacionales, regionales, provinciales, de área, u otros).

Sobre el vínculo o relación existente entre los directores de instituciones estatales y la máxima autoridad de éstas, la “*Guía técnica para determinar los niveles jerárquicos de las unidades administrativas de las instituciones del Órgano Ejecutivo*”, indica lo siguiente:

“b. También es utilizada dentro del nivel jerárquico de “dirección”, la nomenclatura **dirección nacional** para denominar aquellas direcciones de línea (sustantivas) responsables de normar fijar políticas y regular acciones que rigen para todo el sector público y/o el país en el cumplimiento de sus objetivos y del objetivo institucional. Además, dirige y controla programas sustantivos que responden a la razón de ser de la institución.

(...) **Estas unidades responden directamente a la máxima autoridad o nivel superior institucional** y señalan dentro de las direcciones de línea, el rumbo de la entidad. (...)

La relación de estas direcciones con la máxima autoridad debe ser estrecha, frecuente y efectiva y pueden tener alto grado de independencia en sus decisiones, las cuales son estratégicas y fundamentales, de manejo inherente al desarrollo de las funciones de la unidad administrativa. Están dotadas de autoridad para proponer, desarrollar y cumplir políticas, estrategias y actividades

correspondientes a los programas que dirige. (...)."¹ (Resaltado del Despacho)

En el caso específico de los directores nacionales de la SENACYT, el artículo 9 del Reglamento Interno aprobado mediante Resolución No.34 de 14 de mayo de 2013, señala lo siguiente:

“Artículo 9. DE LOS DIRECTORES: Al frente de cada unidad administrativa de mando superior estará un Director, el cual desempeñará las funciones de dirección, coordinación y supervisión propias del cargo, **y como tal será responsable directo ante el(la) Secretario (a) Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en adelante la Autoridad Nominadora.**” (Resaltado del Despacho)

De lo hasta aquí abordado se desprende que los directores y subdirectores nacionales de la SENACYT, a los cuales se refiere su consulta, responden de manera directa al Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; de allí que, de conformidad con el numeral 8 del artículo 29 de la Ley No.23 de 2017, como quedó modificado por la Ley N°.241 de 13 de octubre de 2021, **están excluidos del derecho al pago de la prima de antigüedad**, por revestir el carácter de colaboradores estrechos, cercanos o de confianza de la máxima autoridad institucional (autoridad nominadora), con quien guardan una relación de subordinación jurídica directa.

Es por lo anterior, que esta Procuraduría comparte el criterio jurídico y, los señalamientos hechos por la Dirección General de la Carrera Administrativa (DIGECA), al sostener que: “... en el caso que nos ocupa, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, es un organismo autónomo, según lo establecido en la Ley 50 de 2005, y por consiguiente, dicho servidores públicos **no tiene derecho al pago de la prima de antigüedad**, por encontrarse dentro de los supuestos contenidos en el artículo 1 de la Ley 241 de 2021, que modifica el artículo 29 de la Ley 23 de 2017...” (El resaltado es de la cita)

Damos respuesta de este modo a su interrogante, señalándole que la opinión 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/dc
C-123-23

*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*

¹ Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Desarrollo Institucional del Estado, Departamento de Fortalecimiento Institucional. “Guía técnica para determinar los niveles jerárquicos de las unidades administrativas de las instituciones del Órgano Ejecutivo”, Octubre, 2002, pgs.7 y 8.