



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de febrero de 2019
C-013-19

Doctor
Angel Cedeño
Director Médico General
Hospital Santo Tomás
E. S. D.

Ref.: Pago de Prima de Antigüedad, Ex Servidores Públicos, Aplicación de la Ley.

Señor Director General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley N° 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante **Nota 987-DMG-AL-HST-18 de 20 de diciembre de 2018**, recibida en este Despacho el 4 de enero de 2019, mediante la cual consulta sobre aspectos relacionados con la aplicación de las normas que regulan el pago de la Prima de Antigüedad, solicitada por la señora Xiomara Clarke Aguilar, ex funcionaria del Hospital Santo Tomás, con cédula de identidad personal N° 8-356-931, quien fungió como mensajera interna desde el 16 de enero de 2003 hasta el 18 de marzo de 2016.

I. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Esta Procuraduría es del criterio que en el caso que nos ocupa, la prima de antigüedad debe calcularse de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes N° 39 y N° 127 de 2013, normas aplicables y vigentes al momento en que se produce la culminación de la relación laboral con la institución.

II. Consideraciones previas.

Como punto previo, antes de adentrarnos al fondo de lo consultado, esta Procuraduría estima conveniente aclarar que la prima de antigüedad, es una prestación laboral 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 N° 39 de 11 de junio de 2013, “Que reconoce prestaciones laborales a los servidores públicos”, la cual fue modificada por la Ley N° 127 de 31 de diciembre de 2013. No obstante, ambos cuerpos normativos fueron derogados por la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, “Que reforma la Ley N° 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 N° 23 de 2017).

III. Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

Primeramente, esta Procuraduría considera pertinente señalar que al momento de ocurrir la finalización de la relación laboral de la señora Xiomara Clarke Aguilar con el Hospital Santo Tomás, las normas vigentes eran las Leyes N° 39 y N° 127 de 2013, mismas que reconocieron prestaciones laborales a los servidores públicos, por lo cual no sería viable la aplicación de la Ley N° 23 de 2017 para solicitar el pago del derecho a la prima de antigüedad, por ser ésta una norma posterior a la desvinculación de la ex-funcionaria.

Así las cosas, el artículo 3 de la Ley N° 127 de 2013, por medio del cual se modifica el artículo 1 de la Ley N° 39 de 2013, señala lo siguiente:

“**Artículo 3.** El artículo 1 de la Ley 39 de 2013 queda así:

Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualesquiera que sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público. [...]

Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada.” (*El resaltado y subrayado es nuestro*)

En este sentido, este Despacho ha mantenido el siguiente criterio en relación al tema objeto de su consulta, sobre prima de antigüedad y las Leyes respectivas, en los siguientes términos:

“Si bien es cierto que la Ley N° 127 de 2013 reconoce en su artículo 1 el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos que son nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios o más, dicha Ley no se refirió al reconocimiento de derechos adquiridos antes de la vigencia de la Ley, ni establece el carácter de orden público o de interés social de la misma, para que ésta tuviese efectos retroactivos. En ese sentido, los años de servicio ininterrumpidos deben computarse a partir de la vigencia de la Ley, es decir, a partir del 1 de abril de 2014, salvo que su derecho se hubiese configurado desde el 1 de enero de 2014, fecha que entró a regir la Ley N° 39 de 2013, puesto que si el legislador hubiese reconocido los años de servicios prestados antes de la vigencia de la misma, así lo hubiere expresado.”¹

Sobre la misma materia, este Despacho opinó que:

“Debemos indicar que si bien existen fallos por parte de la Corte Suprema de Justicia en los que ésta se ha pronunciado con respecto a la interpretación del derecho a la estabilidad laboral contemplado en el

¹ Consulta C-15-15 de 18 de marzo de 2015.

artículo 1 de la Ley N° 127 de 31 de diciembre de 2013, reconociéndoles carácter retroactivo; no es menos cierto que en dicho fallos no se hace referencia alguna al derecho a la prima de antigüedad, reconocido en el artículo 1 de la Ley N° 39 de 11 de junio de 2013 (según fue modificado por el artículo 3 de la Ley N° 127 de 31 de diciembre de 2013), por lo que debemos indicar que éste Despacho considera que a esta última norma no se le puede conceder un carácter retroactivo, según se fundamenta en lo normado en el artículo 46 de nuestra Constitución Política.”²

De lo anterior, se desprende que hemos sido de la opinión que el derecho a la prima de antigüedad de los servidores públicos se debe computar desde que nace este derecho, es decir, desde que empezaron a regir las disposiciones legales o normas que lo constituyeron por primera vez.

Sobre el tema objeto de su consulta, resulta de suma importancia citar el reciente Fallo de 15 de enero de 2019, que bajo la Ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise, señalo:

“[...]

Así las cosas, al revisar este Despacho la Resolución Número 365-DDRH de 14 de junio de 2016, se evidencia que la Contraloría General de la República sólo **procedió a reconocer el pago de la Prima de Antigüedad, al Exfuncionario ERIC ALBERTO BERBEY DE LEÓN, lo equivalente al período trabajado del 1 de enero de 2014 al 15 de junio de 2015.**

[...]

Así las cosas, el problema jurídico a determinar con la presente demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción se circunscribe al hecho que el accionante indica que el pago de la prima de antigüedad debe hacerse desde el momento en que inició a laborar (30 de junio de 1986) hasta que presentó formalmente su renuncia al cargo que ocupaba (15 de junio de 2015). En tanto que para la Contraloría de la República y la Procuraduría de la Administración son del criterio que las sumas de dinero reclamadas en conceptos de prima de antigüedad no pueden computarse desde la fecha en que el trabajador inició sus labores, sino desde el momento en que se promulgó la Ley 39/2013, modificada por la Ley 127/2013, o sea desde el 1 de enero de 2014.

[...]

En este mismo sentido, al revisar cada una de las disposiciones o los artículos que contiene tanto la Ley 39/2013, así como la Ley 127/2013, que modificó la disposición anterior, **no se vislumbra ninguna disposición que estableciera que dichas normativas tiene efectos retroactivos** a efectos de poder reconocerle derechos a favor de los ex-servidores públicos, desde el momento que fueron nombrados.

² Consulta C-92-16 de 6 de septiembre de 2016.

Sobre esta misma temática es interesante destacar que el artículo 32 del Código Civil panameño dispone lo siguiente:

“Artículo 32. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. (...)

(Las negrillas son de la Sala)

De la norma anteriormente transcrita se puede observar que las leyes tienen efectos hacia el futuro después de su promulgación o sea su aplicación se realiza siempre de manera **ultractiva, de allí la aplicabilidad del principio de ultractividad de la Ley**. Sin embargo, existen excepciones a la regla general anteriormente indicada, y es cuando las mismas normas indiquen que son de orden público e interés social. Pero **para poder que dichas leyes sean aplicadas de forma retroactiva, la propia ley debe de así indicar que ella es retroactiva o tiene un carácter con efectos retroactivos**, para aplicarse hacia el pasado.

En este mismo orden de ideas, el artículo 46 de la Ley 38/2000 ha indicado expresamente que:

“Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme del Gobierno central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.”

(Las negrillas son de la Sala)

Como se puede apreciar, las normas en general producen efectos es a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que la propia ley establezca otra condición distinta en cuanto a su entrada en vigencia o aplicabilidad, de forma tal que tenga efectos retroactivos o hacia el pasado.

[...]

Lo antes indicado, arriba a que esta Corporación de Justicia llegue a la conclusión que las sumas que deben cancelársele a favor del Licdo. ERIC ALBERO BERBEY DE LEÓN, **deben iniciar a computarse a partir del día 1 de enero de 2014**, que fue la fecha o el período a partir del cual entró en **vigencia la Ley 39/2013**, previa promulgación en la Gaceta Oficial.

[...]”

De lo anterior se desprende, que si bien es cierto las Leyes N° 39 y N° 127 de 2013, establecieron el derecho a la prima de antigüedad para todos los funcionarios al servicio del Estado al culminar su relación con el mismo, independientemente de la causa que origine dicha separación, éstas no se refirieron al reconocimiento de derechos adquiridos antes de la vigencia de dichas leyes, ni establecieron que eran de orden público o de interés social por lo que no podían aplicarse en forma retroactiva en virtud de lo señalado en el artículo 46 de la Constitución Política, de modo que, el cálculo de la prima de antigüedad deberá realizarse a partir de que empezaron a regir las disposiciones legales o normas que constituyeron dicho derecho por primera vez.

En consecuencia, esta Procuraduría es del criterio jurídico que en el caso que nos ocupa, la prima de antigüedad debe calcularse de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes N° 39 y N° 127 de 2013, normas aplicables y vigentes al momento en que se produce la culminación de la relación laboral con la institución.

Sobre el tema objeto de su consulta, es oportuno advertir que mediante Sentencia de 15 de enero de 2019, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que dichas leyes no tenían efectos retroactivos, de manera tal de poder reconocerle derechos a favor de los ex-servidores públicos desde el momento que fueron nombrados.

Por lo tanto, este Despacho prohíja el criterio esbozado por la Contraloría General de la República en Nota No. 3178-18 Leg de 20 de noviembre de 2018, cuando señala que *“para los servidores públicos cuya finalización de labores se dio durante la vigencia de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, el reconocimiento del pago de la Prima de Antigüedad debe ser conforme a lo preceptuado en dichas normas; por lo que, no es jurídicamente viable la aplicación de la Ley 23 del 12 de mayo de 2017, a la ex servidora Xiomara Clarke.”*

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc



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*