



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 2 de mayo de 2023  
Nota C-059-23

Licenciada  
**Gloriela Del Rio**  
Directora General de la  
Lotería Nacional de Beneficencia  
Ciudad.

Ref.: Actualización de la Consulta C-072-18 de 12 de junio de 2018, con respecto al pago de la Prima de Antigüedad.

Señora Directora General:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a nota fechada 20 de abril de 2023, formulada por la Jefa de Recursos Humanos de la Lotería Nacional de Beneficencia y, recibida en este Despacho el día 21 del mismo mes, mediante la cual solicita *"...se actualice la Consulta C-072-18 de 12 de junio de 2018, con respecto al pago de la prima de antigüedad, a fin de lograr un mejor entendimiento del criterio y alcance normativo que ha ido modificándose en este tema, específicamente la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021"*.

Sostiene la consultante, entre otros aspectos el siguiente:

*"...  
Es importante la realización de esta consulta, toda vez que la normativa que reconoce el derecho a la prima de antigüedad mediante la Ley 39 y 127 de 201, derogada por la Ley No.23 de 2017, ha sido modificada recientemente mediante Ley 241 de 13 de octubre de 2021, y la misma señala por un lado, excluir del pago de esta prestación a los funcionarios de libre nombramiento y remoción en su artículo 1, sin embargo, por otro lado, sostiene en su artículo 3, que los servidores públicos permanentes, transitorio o contingente o de carrera administrativa, tendrán derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad.*

*...considerando que debe realizarse el pago de la prima de antigüedad a todos los funcionarios salvo los establecidos en las excepciones contempladas en su artículo primero que modifica el artículo 29 de la Ley 23 de 2017; y salvo mejor criterio incluir a los funcionarios de libre nombramiento y remoción ante lo establecido en el artículo 3 de la misma ley que señala que los servidores públicos permanentes, transitorios y contingentes tienen derecho a recibir esta prestación laboral, los cuales mantienen dicha categoría de libre nombramiento y remoción..."*

I. Criterio de la Procuraduría:

En atención a lo solicitado, esta Procuraduría es del criterio jurídico, que conforme a lo dispuesto por los artículos 1, 3 y 4 de la Ley No.241 de 2021, se debe entender que todo servidor público permanente, transitorio, contingente, de Carrera Administrativa y otras carreras públicas, así como de leyes especiales, cualquiera que sea la causa de finalización de sus funciones, tendrá derecho al pago de la prima de antigüedad desde el inicio de la relación laboral hasta su desvinculación; exceptuando, a aquellos servidores públicos comprendidos en las particularidades establecidas en la norma, tales como: Los escogidos por elección popular, Ministros, Viceministros, Directores, Subdirectores, Gerentes, Subgerentes, Administradores, Subadministradores, los servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política, entre otros.

Vale aclarar que a estos últimos, se les podrá reconocer éste derecho (*prima de antigüedad*), en el supuesto de que previo a adquirir dicha condición que los restringe, hubiesen laborado al Servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.

II. Sustento jurídico:

Es importante en primera instancia iniciar haciendo referencia a las normativas introductorias de este derecho (*prima de antigüedad*).

En el ámbito de las relaciones laborales del sector público, el artículo 1 de la Ley No.39 de 11 de junio de 2013, reconocía ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos; posteriormente fue modificado por el artículo 3 de la Ley No.27 de 31 de diciembre de 2013, la cual establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos y dispuso el derecho a la prima de antigüedad para todos ellos, a razón de una semana de salario, por año laborado de manera continua, al terminar su relación laboral, independientemente de la causa que hubiere motivado su desvinculación, en base al último salario devengado; cabe destacar que **esas normas no fueron adoptadas con efecto retroactivo** en esos instrumentos jurídicos, por lo que, debía entenderse que el derecho contemplado en ella sólo podría reconocerse y hacerse efectivo con posterioridad a su entrada en vigencia.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en **Sentencia de 15 de enero de 2019**<sup>1</sup>; sostuvo que:

“ ...

*En ese 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 normas tienen efectos retroactivos a efectos de poder reconocerle derechos a favor de los ex servidores públicos, desde el momento que fueron nombrados.***

... ”

---

<sup>1</sup> Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Eric Berbey, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare Nulo, por Ilegal, el artículo primero y segundo de la Resolución Número 365-DDRH de 14 de julio de 2016, emitido por la Contraloría General de la República, así como también el artículo primero del acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

*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 ALBERTO 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 38/2013, previa promulgación en Gaceta Oficial.*

*La hermenéutica jurídica nos lleva a indicar que si el Estado reconoció un derecho muchos años posteriores a la iniciación de labores de un servidor jurídico, la lógica es que el reconocimiento de dichos derechos consignados en la ley, **puedan ser ejercidos es con posterioridad a la promulgación o vigencia de la Ley, salvo que ésta hubiera indicado de manera expresa que su aplicación era de forma retroactiva** para aquellos servidores públicos que iniciaron a laborar en las entidades públicas del Estado, previo a su correspondiente promulgación en la Gaceta Oficial.*

...

Ahora bien, tal como señaláramos en consultas anteriores<sup>2</sup>, esas disposiciones legales (Ley N°.39 y N°.127 de 2013) fueron posteriormente derogadas por la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017, que reformó la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones, en cuyo artículo 10 dispuso 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 el 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.”

Del artículo transcrito se desprende, que todo servidor público permanente, transitorio o contingente o de carrera administrativa, que finalice sus funciones por cualquier causa, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad a razón de una semana de salario por cada año laborado, desde el inicio de la relación permanente.

Del mismo modo debemos destacar, que la citada Ley No.23 de 2017, de acuerdo a lo establecido de manera expresa en su artículo 35, es una ley de interés social y con efectos retroactivos.

En este sentido, mediante **Sentencia de 27 de diciembre de 2019**<sup>3</sup>, nuestro Máximo Tribunal de Justicia señaló que la aplicación de la retroactividad de la Ley No.23 de 2017, no puede causar perjuicio a los derechos adquiridos, como es el caso de la prima de antigüedad y a su vez hizo referencia a la observancia del principio *in dubio pro operario* que obliga a preferir la interpretación que más favorezca al

<sup>2</sup> Cfr. Notas C-144-20 de 4 de diciembre de 2020, C-064-22 de 4 de mayo de 2022, entre otras.

<sup>3</sup> Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación del señor Luis Alberto Domínguez González, para que se declare Nula, por ilegal, la Resolución Número 1113-DDRH De 12 de diciembre de 2016, emitida por la Contraloría General de La República, así como su acto confirmatorio y para que hagan otras declaraciones.

trabajador, con lo cual todos derecho individual constituido o adquirido con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley derogada debe entenderse en lo que más favorezca al exfuncionario que se desvincule del servicio público por cualquiera de las formas establecidas en la ley.

Corresponde resaltar igualmente, que la **Sentencia de 9 de julio de 2020**<sup>4</sup> de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, señaló entre otras cosas, que los efectos de la Ley No.23 de 2017, pueden tener alcance a hechos consumados cuando se encontraban vigentes las Leyes No.39 y No.127 de 2013, y que su aplicación no debe causar perjuicios a los derechos ya adquiridos por los servidores públicos.

Por último, nos permitimos poner de relieve la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, que modificó la Ley No.23 de 2017 y la Ley No.9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos de la siguiente manera:

**“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

---

<sup>4</sup> Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación del señor Hernando Morales Reyes, para que se declare Nula, por ilegal, la Resolución Número 108-DDRH de 23 de enero de 2017, emitida por la Contraloría General de La República, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

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... 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."*

**"Artículo 2.** El artículo 37 de la Ley 23 de 2017 queda así:

**Artículo 37.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación, con excepción del artículo 1 que entrará en vigencia a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública." (Lo subrayado es nuestro)

Si bien es cierto, la modificación realizada al artículo 29 de la Ley 23 de 2017, estableció de manera taxativa, cuáles servidores públicos se encuentran excluidos del derecho al pago de la prima de antigüedad, en el mismo, se incluyen dos párrafos nuevos, de los cuales se desprenden los siguientes aspectos:

- a) Se reconoce el derecho a recibir una prima de antigüedad a aquellos servidores públicos enlistados (*Ministros, Viceministros, Directores, Subdirectores, Gerentes, Subgerentes, Administradores, Subadministradores, etc.*), que previo a adquirir esa condición de servidor público, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.
- b) La carga presupuestaria, es decir el pago a la prima de antigüedad, corresponderá asumirla a la última institución en la cual laboró el servidor público.

En cuanto a la reforma implementada por el artículo 2, es preciso señalar las siguientes particularidades:

- a) El artículo 37 original, establecía que la misma empezaría a regir a partir de su promulgación; con excepción de los artículos 1 y 10<sup>5</sup>, los cuales entrarían a regir a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.
- b) Con la modificación se rescata la importancia de haber eliminado la suspensión del artículo 10, que determinaba el derecho al pago de 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, a los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa.
- c) En consecuencia, es suficiente que la institución reconozca dicho derecho y tenga los recursos presupuestarios, para proceder al pago de la prima reclamada.

Por su parte el artículo 3 *ibidem*, modificó el artículo 140 de la Texto Único de la Ley No.9 de 1994<sup>6</sup>, así:

<sup>5</sup> Ley 23 de 2017, que reforma la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones.

<sup>6</sup> Mediante el Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, se adoptó el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, con numeración consecutiva.

**“Artículo 3.** *El artículo 140 de la Ley 9 de 1994 queda así:*

**Artículo 140.** *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 hasta la desvinculación, y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado. En el 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 es nuestro)

Debemos indicar que esta modificación, consiste en una ampliación del sentido literal de la norma, a través de la cual se preceptúa claramente que el derecho a recibir la prima de antigüedad para los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa será desde el inicio de la relación permanente hasta su desvinculación y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado; en ese sentido se define y/o delimita este beneficio adicional a favor del funcionario público titular de esta prestación laboral.

Aunado a ello, a través del artículo 4 ibídem, se reafirma el derecho que tienen los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales de recibir una prima de antigüedad, en aplicación del artículo 5 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 y, en virtud de su artículo 8 ibídem, se establece que es una ley de interés social y tendrá efectos retroactivos.

- **Conclusiones.**

1. La prima de antigüedad a la que puedan tener derecho los servidores públicos después de su desvinculación laboral, deberá ser calculada de conformidad con lo dispuesto en las normas aplicables vigentes en el momento en que se produzca la salida definitiva del servicio público, es decir las Leyes No.39 y No.127 de 2013, sin soslayar que la Ley No.23 de 2017 que las derogó, dispuso ser de interés social y con efectos retroactivos, escenario que es reiterado por la Ley No.241 de 2021, que la modificó.
2. 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; no obstante, de conformidad con lo establecido en párrafo segundo del mismo artículo, se habilita el reconocimiento de este derecho a aquellos servidores públicos que previo a adquirir dicha condición, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.

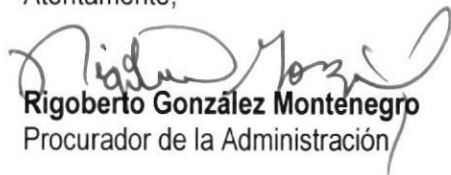
Por lo tanto, este Despacho no comparte el criterio esbozado por la Jefa de Recursos Humanos, cuando sostiene que: *“...considerando que debe realizarse el pago de la prima de antigüedad a todos los funcionarios salvo los establecidos en las excepciones contempladas en su artículo primero que modifica el artículo 29 de la Ley 23 de 2017; y salvo mejor criterio incluir a los funcionarios de libre nombramiento y remoción ante lo establecido en el artículo 3 de la misma ley que señala que los servidores públicos permanente, transitorios y*

*contingentes tienen derecho a recibir esta prestación laboral, los cuales mantienen dicha categoría de libre nombramiento y remoción...*"

3. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley No.241 de 2021, se desprende el reconocimiento del derecho al pago de la prima de antigüedad, a los servidores públicos permanentes, eventuales (*transitorios y contingentes*) o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, una vez se produzca su retiro de la institución.
4. De ocurrir la desvinculación laboral del servidor público una vez promulgada la Ley No.241 de 2021, se debe tener en cuenta que el derecho a recibir la prima de antigüedad, debe contabilizarse desde el inicio de la relación laboral hasta su desvinculación.

De esta manera damos respuesta al tema objeto de su consulta, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/mabc  
C-062-23



cc. Yaribel Barragán - Jefa de Recursos Humanos (LNB)