



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de junio de 2024
Nota C-105-24

Su Excelencia
Maruja Gorday de Villalobos
Ministra de Educación
Ciudad.

Ref.: Interpretación del Artículo 1 de la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, sobre el reconocimiento al pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos.

Señora Ministra:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota No.DIINIA.DIR.139.0146-2024 presentada el 30 de mayo de 2024, a través de la cual la Ingeniera Fanny S. Solís E., Directora Nacional de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Educación, solicita a este Despacho la interpretación del Artículo 1 de 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, en los siguientes términos:

“... solicito criterio jurídico con respecto a la interpretación del Artículo 1 de la Ley 241 de 13 de Octubre de 2021, en referencia al Derecho de la Prima de Antigüedad a los Servidores Públicos como Directores Nacionales de la Entidad; toda vez que he presentado mi renuncia al cargo al 30 de junio de 2024 y requiero tener claridad sobre esta interpretación.

...

Mencionado lo anterior, a nuestro entender, el cargo designada (sic) como Directora Nacional de Ingeniería y Arquitectura del Vice Ministerio de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación... se otorga bajo la categoría de un Servidor Público con autoridad administrativa sobre el personal subalterno y con facultades para tomar decisiones en el ámbito de nuestra competencia... por consiguiente aunque el Viceministerio de Infraestructura Educativa tenga a su cargo la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, mantenemos autonomía funcional...”

Al respecto, esta Procuraduría es del criterio que en atención al numeral 10 del artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, que modificó el artículo 29 de la Ley No.23 de 2017, en concordancia con los numerales 3 y 4 del artículo 307 de la Constitución Política, el servidor

público que ocupe el cargo de Director(a) Nacional de Infraestructura del Ministerio de Educación, se encuentra excluido del derecho al pago de la prima de antigüedad, toda vez que dicho cargo, se enmarca dentro del personal inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera como es el caso del Viceministro de Infraestructura de Educación; tomando en consideración igualmente, lo establecido en el Artículo 3 de la Ley No.38 de 30 de mayo de 2017, por medio del cual se adiciona el artículo 2-A a la Ley No.43 de 2008.

No obstante, aquellos funcionarios que previo a adquirir dicha condición y hayan laborado al servicio del Estado en forma continua (*aunque sea en diferentes entidades del sector público*), tendrán derecho al pago de la prima de antigüedad; entendiéndose de esta manera, que el cálculo de esta prerrogativa, deberá ser en atención únicamente al último puesto previo a ocupar la posición excluyente, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución.

- **Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración**

- I. Del Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

- A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

- B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

- II. Ley No.38 de 30 de mayo de 2017, que modifica y adiciona artículos a la Ley No.43 de 2008, que establece los Viceministerios Académico, Administrativo y de Infraestructura en el Ministerio de Educación.

Esta norma establece en su artículo 1, entre otras cosas, que cada Viceministerio (*Académico de Educación, Administrativo de Educación y de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación*), tendrá un viceministro que colaborará directamente con el Ministro en el desempeño de sus funciones y asumirá las atribuciones y responsabilidad que le señalen la ley y los reglamentos que dicte el Órgano Ejecutivo.

Por su parte el artículo 3 ibídem, dispone lo siguiente:

“Artículo 3. Se adiciona el artículo 2-A a la Ley 43 de 2008, así:

***Artículo 2-A.** El Viceministro de Infraestructura Educativa tendrá a su cargo la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, la Dirección Nacional de Mantenimiento del Ministerio de Educación y cualquier otra dirección nacional que establezca mediante reglamentación.” (Lo subrayado es nuestro)*

Como bien se observa del artículo transcrito, el Viceministro de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación (*que ocupa el nivel político y directivo dentro de la estructura organizativa de dicho Ministerio*), tiene a su cargo la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura; por lo tanto, el Director (a) de dicha Dirección, se encuentra adscrito de manera directa a dicho Viceministro.

- III. Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, que modifica 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.

Es importante resaltar que esta normativa, 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 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 y resaltado es nuestro)*

Se desprende de lo anterior, que el artículo 29 de Ley No.23 de 2017, mantiene y/o conserva el listado de los servidores públicos que se encuentran excluidos del derecho al pago de la prima de antigüedad, dentro de los cuales se incluyen a todos aquellos servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política.

En este sentido, debemos resaltar que los numerales 3 y 4 del referido artículo 307 constitucional, determinan que no forman parte de las carreras públicas: ***El personal de***

secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.

Ahora bien, la modificación realizada al ya mencionado artículo 29, corresponde a la inclusión de dos (2) nuevos párrafos, de los cuales se desprenden los siguientes aspectos:

1. 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, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.
2. 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.
3. Se entiende que no hay continuidad del servicio, cuando el servidor público se haya desvinculado de manera definitiva del servicio del Estado por más de sesenta (60) días calendario sin causa justificada.

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

1. El artículo 37 original, establecía que la misma empezaría a regir a partir de su promulgación; con excepción de los artículos 1 y 10¹, los cuales entrarían a regir a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.
2. 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.
3. 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 ibídem, modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994², así:

¹ Ley No.23 de 2017, que reforma la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones.

² 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.

Cabe destacar que esta normativa en su artículo 6, establece que el derecho al pago de la prima de antigüedad, no es excluyente de cualquier otro derecho o prestación que reciban los servidores públicos con motivo de la desvinculación o terminación definitiva de su vinculación laboral con la Administración Pública descritas en normas especiales o escalafonarias.

IV. Conclusiones:

1. Con relación a la interrogante planteada en la consulta, esta Procuraduría es del criterio que en atención al numeral 10 del artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, que modificó el artículo 29 de la Ley No.23 de 2017, en concordancia con los numerales 3 y 4 del artículo 307 de la Constitución Política, el servidor público que ocupe el cargo de Director(a) Nacional de Infraestructura del Ministerio de Educación, se encuentra excluido del derecho a la prima de antigüedad, toda vez que dicho cargo, se enmarca dentro del personal inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera como es el caso del Viceministro de Infraestructura de Educación; tomando en consideración igualmente, lo establecido en el Artículo 3 de la Ley No.38 de 30

de mayo de 2017, por medio del cual se adiciona el artículo 2-A a la Ley No.43 de 2008.

2. No obstante, debemos resaltar que aquellos funcionarios que previo a adquirir dicha condición y hayan laborado al servicio del Estado en forma continua (*aunque sea en diferentes entidades del sector público*), tendrán derecho al pago de la prima de antigüedad; entendiéndose de esta manera, que el cálculo de esta prerrogativa, deberá ser en atención únicamente al último puesto previo a ocupar la posición excluyente, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución.

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-094-24

c.c. **Ing. Fanny S. Solís E.**

*Directora Nacional de Ingeniería y Arquitectura
del Ministerio de Educación*

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**