



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de septiembre de 2023
Nota C-131-23

Señores
Javier Peña Acosta y Humberto Ríos
Ciudad.

Ref.: Pago de prima de antigüedad a ex servidores públicos y beneficios adicionales otorgados por el SIACAP (Bomberos y Fuerza Pública).

Respetados Señores:

Me dirijo a ustedes en ocasión de dar respuesta a su escrito fechado 13 de septiembre de 2023, mediante el cual solicita a este Despacho, una opinión o criterio jurídico, relacionado con el derecho al pago de la prima de antigüedad y los beneficios adicionales que otorga el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), en los siguientes términos:

“...

1. *A nuestros derechos a la prima de antigüedad como lo ordena el artículo 224 del código de trabajo al ser ley de la República. Gaceta oficial 17040 del 18/2/72.*
2. *Si como Bomberos Permanente y Policía que aportamos al eliminado fondo complementario. La Ley 8 de febrero de 1997 del Siacap en su artículo 2 ordena por parte del estado reconocer los bonos negociables a todos los servidores públicos y el cuerpo de bomberos los recibió, pero no los entrego a la guardia permanente, ni a los miembros del Cuerpo de Bomberos y Policía Nacional.*
3. *Cuál es el criterio Legal para que se reconozca el derecho de la Prima de Antigüedad solo de febrero del 2014 hasta el 2023, en el Cuerpo de Bomberos y Policía Nacional.
¿y los que nos jubilamos entre 1973 y el 2013, cual es nuestro derecho a esta prima de Antigüedad?” (sic)*

Respecto a su primera interrogante, esta Procuraduría es del criterio que la prima de antigüedad contemplada en el artículo 224 del Código de Trabajo, es una prestación laboral que se encuentra regulada únicamente para los trabajadores del sector privado, a la terminación de todo contrato por tiempo indefinido, cualquiera que sea la causa de su terminación.

Con relación a su segunda interrogante, debemos señalar que el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), excluye de su aplicación, a los miembros de la Fuerza Pública, quienes se regirán por lo establecido en su ley orgánica; así como

a los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.

En cuanto a su tercera interrogante, somos de la opinión que de ocurrir la desvinculación laboral del servidor público con anterioridad a la promulgación de las Leyes No.39 y 127 de 2013 (normas que establecieron en un principio el derecho a la prima de antigüedad para los servidores públicos y que no fueron adoptadas con efecto retroactivo), debe entenderse que no tendrá derecho a la prerrogativa contemplada en ellas (*prima de antigüedad*), ya que la misma sólo podrá reconocerse y hacerse efectiva con posterioridad a la entrada en vigencia de dichas normas.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación que brindaremos no constituye un pronunciamiento de fondo o una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante, de manera objetiva nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

- I. De la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997, por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP).

Esta Ley en su artículo 2, estableció la creación del SIACAP, sistema destinado a otorgar o conceder prerrogativas y/o beneficios adicionales a ciertas pensiones concedidas a los servidores públicos de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, tales como: invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y de vejez. Veamos:

“Artículo 2. Se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, en adelante denominado SIACAP, destinado a otorgar beneficios adicionales a las pensiones de invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y de vejez, que se concedan a los servidores públicos de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Los recursos del SIACAP ingresarán en cuentas individuales que se abrirán a nombre de cada contribuyente y estarán constituidos por:

1. ...
4. Bonos negociables emitidos por el Estado, cuyos valores de emisión inicial estarán representados por la suma de las contribuciones acumuladas, pagadas por cada contribuyente al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley. Dichas contribuciones serán capitalizadas a la tasa de interés compuesto del cinco por ciento (5%) hasta la fecha de emisión de los bonos.

Una vez que los fondos a que se refiere este artículo ingresen en las cuentas individuales, se constituirán en fondos privados que serán remitidos, directamente, a la entidad administradora de inversiones escogida por el servidor público o ex servidor público correspondiente, denominado en adelante el afiliado.

Tanto la forma de emisión de los bonos, cuya tasa de interés será determinada por las tasas prevalecientes en el mercado, como la retención de las contribuciones, serán establecidas en el reglamento.”

Se desprende del artículo citado, que una vez que los fondos ingresen en las cuentas individuales, se constituirán en fondos privados que serán remitidos, directamente, a la entidad administradora de inversiones escogida por el servidor público o ex servidor público correspondiente.

Por su parte, el artículo 21, de la citada Ley No.8 de 1997, señala que:

“Artículo 21. El SIACAP constituye un programa único de ahorro y capitalización de pensiones, de aplicación general para los servidores públicos, incluidos los que, hasta la promulgación de la presente Ley, se rijan por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, con exclusión de los miembros de Fuerza Pública, quienes se regirán por lo que, al respecto, disponga su ley orgánica, y los casos contemplados por el artículo 22 de esta Ley. Igualmente, se excluye a los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.” *(Lo subrayado es nuestro)*

Se observa claramente del artículo transcrito, que el SIACAP constituye un programa único de ahorro y capitalización de pensiones, de aplicación general para los servidores públicos, incluidos los que, hasta la promulgación de esta ley, se rigieran por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales; no obstante **excluye de su aplicación, a los miembros de la Fuerza Pública, quienes se regirán por lo establecido en su ley orgánica y los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.**

En igual sentido, el artículo 22 ibídem, como quedó modificado por el artículo 34 de la Ley No.54 de 27 de diciembre de 2000, dispone lo siguiente:

“Artículo 34. El artículo 22 de la Ley 8 de 1997 queda así:

Artículo 22. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, **el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación**, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la fuerza pública y de los miembros permanentes del cuerpo de Bomberos de Panamá....” *(Lo resaltado es nuestro)*

Como bien se observa, a partir de la entrada en vigencia de la Ley No.8 de 1997, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, a excepción de lo que determina su artículo 1; así como el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

II. Sobre el Pago de la Prima de Antigüedad a los Servidores Públicos.

Es importante resaltar en primera instancia, que la figura de la “prima de antigüedad”, es una prestación laboral que fue incorporada a la legislación panameña a través del Código de Trabajo y que actualmente se encuentra regulada en el artículo 224 y siguientes de dicho Código, para los trabajadores del sector privado, a la terminación de todo contrato por tiempo indefinido,

cualquiera que sea la causa de su terminación, mediante el cual tiene derecho a recibir de su empleador, una semana de salario por año laborado, desde el inicio de esa relación de trabajo.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, se ha referido al concepto y naturaleza de la prima de antigüedad, señalando entre otras cosas, que ésta, en su sentido más amplio, se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de las relación laboral y cuya cuantía se determina en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador¹.

En el ámbito de las relaciones laborales del sector público, el artículo 1 de la Ley No.39 de 11 de junio de 2013², reconocía ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos y posteriormente fue modificado por el artículo 3 de la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013³, 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 **dichos instrumentos jurídicos no fueron adoptados con efecto retroactivo**, derivando así que no pudiesen reconocerse derechos a favor de los ex servidores públicos que se hubiesen desvinculado previo a la promulgación de estos preceptos legales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Constitución Política⁴.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en **Sentencia de 15 de enero de 2019**⁵; 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.***

...

*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***

¹Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, corregida, interpuestas por la Firma Galindo, Arias & López, actuando en nombre y representación de Cristina Oderay Che Hassan de Gordón, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N DIGAJ-0089-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

² De conformidad con su artículo 9, esta Ley empezaba a regir a partir del 1 de enero de 2014.

³ De conformidad con su artículo 6 empezaba a regir el 1 de abril de 2014.

⁴ “Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden públicos o de interés social cuando en ellas así se exprese...”

⁵ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Eric Berbey, 2016, 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.

enero de 2014, que fue la fecha o el período a partir del cual entró en vigencia la Ley 39/2013, 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 anteriores⁶, ambas disposiciones fueron derogadas posteriormente 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; sin embargo, esta disposición legal rescató y/o recuperó el concepto de prima de antigüedad previamente consagrado en ellas, al adicionar a través de su artículo 10, el artículo 137-B a la Ley No.9 de 1994 de Carrera Administrativa, que dispuso de manera específica, que los servidores públicos permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa, gozarían una vez finalizadas sus funciones por cualquier causa, del derecho al pago de la prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente⁷.

Cabe agregar, que este instrumento jurídico fue adoptado como una norma de interés social y con carácter retroactivo⁸, dando como resultado que sus efectos pudiesen tener alcance sobre hechos consumados cuando se encontraban vigentes las Leyes No.39 y No.127 de 2013; empero, su aplicación por los efectos retroactivos no deben causar perjuicios a los derechos ya adquiridos, tal como fuere señalado en diferentes sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia⁹.

Por último, nos permitimos poner de relieve que, al promulgarse 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, se establece entre otros aspectos, que para poder solicitar y/o acceder al derecho al pago de la prima de

⁶ Cfr. Notas C-144-20 de 4 de diciembre de 2020, C-064-22 de 4 de mayo de 2022, entre otras.

⁷ Esta disposición fue incorporada en el artículo 140 de Texto Único de la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, adoptado mediante Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018.

⁸ El concepto de retroactividad, es definido por el autor Manuel Osorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales (24ª Edición, pág.882), de la siguiente manera:

"Retroactividad significa calidad de retroactivo, o sea que obra o tiene fuerza sobre lo pasado... Representa un concepto que en Derecho, y con referencia a las normas jurídicas, ofrece importancia extraordinaria, porque sirve para determinar cuándo una disposición legal se puede aplicar, o no, a hechos o situaciones ocurridos anteriormente."

⁹ Cfr. Sentencias de 9 de marzo de 2018, 29 de junio de 2018, 31 de mayo de 2019, 1 de diciembre de 2021, entre otras.

antigüedad, el servidor público debe haberse desvinculado de manera definitiva del servicio del Estado¹⁰.

Por su parte el artículo 3 ibídem, modificó el artículo 140 de la Texto Único de la Ley No.9 de 1994¹¹, así:

“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.

III. Conclusiones:

1. El Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), excluye de su aplicación, a los miembros de la Fuerza Pública, quienes se registrarán por lo establecido en su ley orgánica; así como a los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.
2. La prima de antigüedad contemplada en el artículo 224 del Código de Trabajo, es una prestación laboral que se encuentra regulada únicamente para los trabajadores del

¹⁰ Cfr. Artículo 1 de la Ley No.241 de 2021.

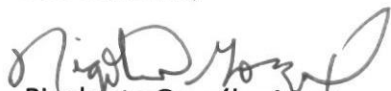
¹¹ Mediante el Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, se adoptó el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, con numeración consecutiva.

sector privado a la terminación de todo contrato por tiempo indefinido, cualquiera que sea la causa de su terminación, mediante el cual tiene derecho a recibir de su empleador, una semana de salario por año laborado, desde el inicio de esa relación de trabajo.

3. 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.
4. De ocurrir la desvinculación laboral del servidor público antes de la promulgación de las Leyes No.39 y 127 de 2013 (*normas que establecieron en un principio el derecho a la prima de antigüedad para los servidores públicos y que no fueron adoptadas con efecto retroactivo*), debe entenderse que no tendrá derecho a la prerrogativa contemplada en ellas (*prima de antigüedad*), ya que la misma sólo puede reconocerse y hacerse efectivo con posterioridad a su entrada en vigencia.

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-134-23



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**