



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*  
*Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica*

Panamá, 26 de noviembre de 2021  
C-204-21

Licenciada  
**Joyce Araujo Lasso**  
Directora de Recursos Humanos  
Procuraduría de la Administración  
Ciudad.

**Ref.: Pago de Prima de Antigüedad a Ex funcionarios de la Procuraduría de la Administración.**

Licenciada Araujo:

Esta Secretaría de la Procuraduría de la Administración da respuesta a su nota PA/DRH N°019-2021 de 10 de marzo de 2021, mediante la cual eleva una consulta con la finalidad de brindar el criterio legal respecto del pago de prima de antigüedad a considerar para los funcionarios desvinculados, ya sea por destitución o renuncia de esta Procuraduría.

Señala usted lo siguiente:

*“...la Ley 1 de 06 de enero de 2009, ‘Que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial’, no hace mención a la Prima de Antigüedad, sin embargo, en el artículo 75 se establecen las fuentes supletorias de dicha Ley, indicándose para ello, las disposiciones del Código Judicial y en su defecto, de la Ley de Carrera Administrativa, para lo cual se advierte que ‘serán aplicadas supletoriamente a la Carrea del Ministerio Público para las situaciones no previstas en esta Ley, en tanto no sean contrarias a su texto y espíritu’.*

*Que la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, en su artículo 10, el cual, el cual adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones, indica lo siguiente:*

*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’.*

*Por lo anterior, se podría entender que la norma es inclusiva para todos los servidores públicos, sin embargo, nuestra normativa interna no consagra este derecho, por lo cual surge la interrogante si tienen los servidores desvinculados de esta Procuraduría derecho al pago de la Prima de Antigüedad”*

En atención al tema objeto de su consulta, somos del criterio legal que los servidores públicos desvinculados de esta entidad estatal, **sí tienen 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 permanente hasta su desvinculación, en virtud de lo establecido en el Texto Único de la Ley N°9 de 1994, en concordancia con la Ley N°23 de 2017 y la Ley N°241 de 2021.

#### **I. Antecedentes a considerar:**

Luego de una lectura del tema objeto de su consulta, hemos podido constatar que la institución para la cual laboramos en ocasiones anteriores<sup>1</sup> y dentro de su rol jurídico, se ha referido con respecto a la prima de antigüedad, en los siguientes términos:

“(…) 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 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., artículos 35 de la Ley N° 23 de 2017).”

De lo anterior se desprende que **la prima de antigüedad** es una prestación que se paga al trabajador, a la terminación de una relación laboral 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.

Al respecto, en el ámbito de las relaciones laborales del sector público, el artículo 1 de la Ley N°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 N°127 de 31 de diciembre de 2013, la cual establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores

---

<sup>1</sup> Cfr. Notas N°C-013-19 de 18 de febrero de 2019; N°C-026-19 de 22 de marzo de 2019; y N°C-096-20 de 25 de agosto de 2020.

públicos y dispuso el derecho a la prima de antigüedad para todos los servidores públicos, 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.

Posteriormente, esas disposiciones legales (*Ley N°.39 y N°.127 de 2013*) fueron derogadas 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, cuyo artículo 10 dispone 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 en la institución, desde el inicio de la relación permanente.

Por último, debemos resaltar que la Ley N°23 de 2017, de acuerdo a lo establecido en su artículo 35, es una ley de interés social y con efectos retroactivos.

## **II. Informe sobre prima de antigüedad / casos Procuraduría General de la Nación.**

Antes de emitir nuestras conclusiones, debemos referirnos al Informe recibido en esta Secretaría el 29 de abril de 2021, que fuera confeccionado por la Secretaría de Procesos Judiciales respecto del pago de prima de antigüedad, específicamente a casos tramitados en la Procuraduría General de la Nación.

El mismo concluyó de la siguiente manera:

“...

**Conclusión:** Del examen realizado podemos indicar que a la fecha no consta en nuestros archivos ni en el registro digital y público del Órgano Judicial pronunciamiento alguno donde se reconozca el pago a la prima de antigüedad.

Cabe resaltar que respecto a los casos en que se ordenó el pago de las prestaciones laborales, las sentencias corresponden a 2006 y 2008, siendo ambas fechas previas al reconocimiento de la Ley.

Con relación a las resoluciones de fondo en las que se ha declarado Legal e Ilegal el acto administrativo, cuya pretensión era el reintegro, salarios caídos y demás prestaciones laborales, la Sala Tercera ha determinado no acceder al pago de las mismas.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que el 2016 la actora Nydia Valia Ahumada, presentó una demanda de plena jurisdicción pretendiendo reintegro al cargo que ocupada, así como indemnización y prima de antigüedad, sobre lo cual la Sala Tercera determinó no acceder a las pretensiones con fundamento en el artículo 4 (numeral 4) y 5 de la Ley 1 de 2009, es decir que era una funcionaria excluida de la carrera.

Finalmente, debemos advertir que de la revisión efectuada, observamos que la Sala Tercera al determinar que el acto impugnado no era ilegal, fundamentó sus decisiones en el principio de especialidad aplicable a los servidores de carrera...”

### III. Nuestro Criterio.

Los 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. (*Cfr. Artículos 18 y 34 de la Constitución Política y la Ley N°.38 de 2000, respectivamente*)

La Ley N°1 de 06 de enero de 2009 “Que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial”, establece su artículo 55 lo siguiente:

“**Artículo 55. Derechos.** Los servidores del Ministerio Público tendrán los siguientes derechos:

1. ...

13. **Los demás que les concedan la Constitución Política y la ley.**” (Lo resaltado es nuestro)

Como bien se observa, los servidores públicos que pertenecen al Ministerio Público, además de los derechos que le concede la Ley N°1 de 2009, **tendrán aquellos que les concedan la Constitución Política y la ley.**

Aunado a ello, el **artículo 75** de la referida norma (*Ley 1 de 2009*), señala que son **fuentes supletorias** de la misma, las disposiciones del Código Judicial y en su defecto, de la **Ley de Carrera Administrativa** para las situaciones no previstas, en tanto no sean contrarias a su texto y espíritu. Veamos:

“**Artículo 75. Fuentes supletorias de la presente Ley.** Las disposiciones del Código Judicial y, en su defecto, de **la Ley de Carrera Administrativa serán aplicadas supletoriamente a la Carrera del Ministerio Público para las situaciones no previstas en esta Ley, en tanto no sean contrarias a su texto y espíritu.**” (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, como mencionáramos en párrafos anteriores, la Ley N°23 de 2017, adicionó el artículo 137-B a la Ley N°9 de 1994, el cual se refiere al derecho que tiene todo servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, 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, cualquiera sea la causa de finalización de funciones.

Posteriormente, a través del 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, y del cual extraeremos los siguientes artículos:

**“Artículo 5. La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.”** (Lo resaltado es nuestro)

Se desprende con meridiana claridad del artículo transcrito, que la Carrera Administrativa además de ser obligatoria para todas las dependencias del Estado, se aplica de manera supletoria a aquellas instituciones públicas que se encuentren regidas por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

**“Artículo 138.** Los servidores públicos en general tendrán derecho a:

1. ...
7. Gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones establecidas por la Constitución, las leyes y reglamentos, y otros que decreta el gobierno.
8. ...
20. Gozar de los demás derechos establecidos en la presente Ley y en sus reglamentos.
21. ...

**Los servidores públicos en general ejercerán sus derechos de acuerdo con la presente Ley y sus reglamentos.”** (Lo resaltado es nuestro)

Luego entonces, se debe entender que los servidores públicos en general<sup>2</sup>, tendrán derecho a gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones establecidas por la Constitución Política, las leyes, reglamentos y otros que decreta el gobierno, así como los demás derechos establecidos en la Ley N°.9 de 1994 y sus reglamentos.

En ese orden de ideas, resulta indispensable destacar que posteriormente, se emitió la Ley N°241 de 13 de octubre de 2021, la cual modifica la Ley N°23 de 2017 y la Ley N°9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos de la siguiente manera:

---

<sup>2</sup> Todas las personas incorporadas al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están relacionadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

Los artículos 1 y 2 de la Ley N°.241 de 2021, modificaron los artículos 29 y 37 de la Ley N°.23 de 2017, de este modo:

“**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.”

La modificación realizada al artículo 29 corresponde a la inclusión de dos párrafos nuevos, 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 de servidor público, 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.

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 10<sup>3</sup>, el cual entraría 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 de la Texto Único de la Ley No.9 de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, 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 resaltado es nuestro)

---

<sup>3</sup> Ley 23 de 2017, que reforma la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones.

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 será desde el inicio de la relación permanente **hasta la 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.

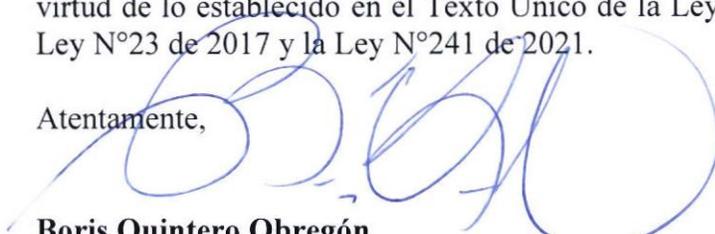
De igual forma, cabe destacar que se reafirma el derecho que tienen los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa, de recibir una prima de antigüedad, cualquiera que sea la causa de finalización de sus funciones.

En este orden de ideas, es oportuno resaltar que de conformidad con el artículo 4 ibídem, el derecho a recibir la prima de antigüedad es sin ningún tipo de distinción, toda vez que la norma hace extensivo el reconocimiento a los servidores públicos **permanentes o transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa y/o leyes especiales**. Ello, en aplicación al artículo 5 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994.

#### IV. Nuestra Conclusión

En virtud del análisis expuesto en párrafos precedentes, concluimos y somos del criterio legal, que los servidores públicos desvinculados de esta entidad estatal, **sí tienen 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 permanente hasta su desvinculación, en virtud de lo establecido en el Texto Único de la Ley N°9 de 1994, en concordancia con la Ley N°23 de 2017 y la Ley N°241 de 2021.

Atentamente,



**Boris Quintero Obregón**  
Jefe de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica

BQO/mabc/jabsm