



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de noviembre 2024.  
C-253-24

Licenciada  
**Dayra Carrizo Castellero**  
Superintendente de Sujetos no Financieros  
Ciudad.

Ref.: Pago de la prima de antigüedad a los servidores públicos de la Superintendencia de Sujetos no Financieros.

Respetada Señora Superintendente:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su Nota SSNF-SUP-093-2024, mediante la cual plantea algunas interrogantes con relación al pago de la prima de antigüedad a los servidores públicos de la Superintendencia de Sujetos no Financieros; mismas que a continuación citamos:

- “1. ¿Los servidores públicos que ocupan los cargos de directores, subdirectores y jefes de oficinas, según la estructura organizativa de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, tienen derecho al pago de la prima de antigüedad?
2. ¿La secretaria y/o asistente del Superintendente, Subintendente y de la Secretaría General, se consideran personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos señalados en el numeral 8 de la Ley 241 de 2021?
3. ¿El Director de Administración y Finanzas, Subdirector de Administración y Finanzas, Director de Supervisión, Subdirector de Supervisión, Director de Regulación, Subdirector de Regulación, Director de Registro de Beneficiario Final y Subdirector de Registro de Beneficiario Final; Jefe de la Oficina de Asesoría Legal, Jefe de la Oficina de planificación, Jefe de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, Jefe de la Oficina de Cooperación y Asistencia Técnica y Jefe de la Oficina Informática, se consideran personal de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos señalados en el numeral 8 del artículo 1 de la Ley 241 de 2021?
4. ¿Qué servidores públicos de la Superintendencia, de los antes mencionados de acuerdo con la estructura organizativa, se consideran de libre nombramiento y remoción, según la definición contenida en el numeral 49 del artículo 2 de la Ley 9 de 1994?
5. ¿Con base en qué salario se calcula el pago de la prima de antigüedad para aquellos servidores públicos que, al momento de la terminación laboral,

prestaron servicios en cargos excluyentes del pago de la referida prima, que previamente prestaron servicios de manera continua en diferentes instituciones, en cargos con derecho a dicho pago?

6. ¿En aquellos casos de servidores públicos que ingresaron a la Superintendencia de Sujetos no Financieros, con determinada posición y ascendieron a otra posición con mayor salario a la inicial, con base a que salario se calculará el pago de la prima de antigüedad?”

Con relación a su primera interrogante, esta Procuraduría es del criterio, que los servidores públicos de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, que ocupan los cargos de directores, subdirectores y jefes de oficinas, según la estructura organizativa de dicha entidad, **no tienen derecho** al pago de la prima de antigüedad, pues se encuentran inmersos en el supuesto de exclusión contemplado en el numeral 8 del artículo 29 de la Ley N°23 de 2017, modificado por la Ley N° 241 de 2021, el cual es concordante con el numeral 3 del artículo 307 constitucional, al cual remite el numeral 10 del mencionado artículo 29, pues son personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscritos a servidores públicos que no pertenecen a una carrera pública.

Sobre su segunda pregunta, es la opinión de este Despacho que, la secretaria y/o asistente del Superintendente, del Subintendente y de la Secretaria General de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, se enmarcan dentro de la categoría de personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos señalados en el numeral 8 del artículo 1 de la Ley N°241 de 2021.

En cuanto a su tercera interrogante, estimamos que los directores y jefes a cargo de estas unidades organizativas, guardan subordinación jurídica directa con el titular de la entidad, con quien mantienen una relación estrecha o de confianza. De ahí que, a nuestro juicio, tales funcionarios se consideran personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos señalados en el numeral 8 del artículo 1 de la Ley N°241 de 2021.

En lo que corresponde a su cuarta pregunta, este Despacho opina que, según la definición contenida en el numeral 49 del artículo 2 de la Ley N°9 de 1994 y en consonancia con el organigrama de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, podría interpretarse que el Secretario General, al igual que los servidores públicos nombrados como personal de secretaría, asesoría o de servicio inmediatamente adscritos al Despacho Superior de dicha entidad (entre otros, las secretarias o asistentes administrativas, conductores, citadores, porteros, asistentes y secretarios ejecutivos del Superintendente, Subintendente o del Secretario General), se enmarcan en la categoría de servidores públicos de libre nombramiento y remoción.

En cuanto a su quinta y sexta interrogantes, referentes al salario que ha de tomarse como base para el cálculo de la prima de antigüedad, en el caso de aquellos servidores públicos que, al momento de la terminación laboral prestaron servicios en cargos excluyentes del pago de esta prestación, y que, previamente prestaron servicios de manera continua en diferentes instituciones, en cargos con derecho a dicho pago, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 29 de la Ley N°23 de 2017, antes citado, los mismos tendrían derecho a la 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”*.

Según el artículo 140 de la Ley N°9 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley N°241 de 2021, “*el cálculo se realizará con base en el último salario devengado*”; criterio que es aplicable en estos casos, así como también, tratándose de servidores públicos que hubieren ingresado al servicio de la institución con determinada posición y, posteriormente, hubieren ascendido a otra con mayor salario al inicial.

- A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

En lo concerniente a su primera interrogante, referente a si los directores, subdirectores y jefes de oficinas, según la estructura organizativa de dicha entidad, tienen derecho al pago de la prima de antigüedad, es preciso remitirnos a lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley N°9 de 1994, como quedó modificado por el artículo 3 de la Ley N°241 de 2021; e igualmente, en el artículo 4 de esta última excerta; normas jurídicas cuyo texto expresa lo siguiente:

**“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, 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.” (Resaltado y subraya del Despacho)<sup>1</sup>

**“Artículo 4.** El derecho al pago de la prima de antigüedad es reconocido al servidor público **permanente o transitorio o contingente o** de Carrera Administrativa **y de otras carreras públicas** y leyes especiales, en aplicación del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.” (Resaltado y subraya del Despacho)

Como se aprecia, al tenor del artículo 140 de la Ley N°9 de 1994, como quedó modificado por el artículo 3 de la Ley N°241 de 2021, en concordancia con el artículo 4 de esta última, los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa u otras carreras públicas o leyes especiales, tienen derecho a recibir de su institución la prima de antigüedad, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación, siendo que el cálculo se realizará con base en el último salario devengado.

No obstante, el artículo 29 de la Ley N°23 de 2017, como quedó reformado por artículo 1 de la Ley N° 241 de 13 de octubre de 2021, “*Que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos*”, señala lo siguiente:

**“Artículo 29.** El derecho a la prima de antigüedad **no incluye** a los siguientes servidores públicos:

---

<sup>1</sup> Norma contenida en el Capítulo VIII, que contempla disposiciones sobre “Carrera del Funcionario del Mercado de Valores”.

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 entidades autónomas 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 por períodos 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 de Estado, directores o 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.** En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente, para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado. **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.”** (Resaltado y subraya del Despacho)

El artículo 307 de la Constitución Política de la República de Panamá al cual remite el numeral 10 del artículo 29 de la Ley N°23 de 2017, antes citado, señala:

**“ARTICULO 307. No forman parte de las carreras públicas:**

1. Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.
2. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por periodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honorem.
3. **El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera.**

4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.
5. Los profesionales, técnicos trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas.
6. Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo.
7. Los jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.”  
(Resaltado del Despacho)

Como es posible apreciar, el artículo 29 de la Ley N°23 de 2017, señala los funcionarios que se encuentran excluidos del derecho al pago de la prima de antigüedad, pudiendo advertirse que el numeral 8 de dicha excerpta, se refiere al personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscrito a servidores públicos que no pertenecen a una carrera pública, como es el caso de aquellos cuyo nombramiento regula la Constitución, de los que fungen como titulares de entidades ministeriales o instituciones públicas del sector descentralizado, nombrados por período fijo, entre otros. Dicha norma, cabe agregar, es concordante con el numeral 3 del artículo 307 constitucional, el cual, por remisión del numeral 10 del citado artículo 29, excluye de la prima de antigüedad al personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera.

Precisamente en esta categoría se enmarcarían, a juicio de este Despacho, los servidores públicos de la Superintendencia de Sujetos no Financieros que ocupan los cargos (permanentes) de directores, subdirectores y jefes de oficinas (tanto del nivel asesor, como del nivel operativo, según la estructura organizativa de dicha entidad); toda vez que los mismos están inmediatamente adscritos al titular de dicha entidad (Quien no forma parte de ninguna carrera), ante quien responden por sus gestiones y actuaciones de manera directa.

En consecuencia, este Despacho opina en respuesta a su primera interrogante que, los servidores públicos de la Superintendencia de Sujetos no Financieros que ocupan los cargos de directores, subdirectores y jefes de oficinas, según la estructura organizativa de dicha entidad, **no tienen derecho** al pago de la prima de antigüedad, pues se encuentran inmersos en el supuesto de exclusión contemplado en el numeral 8 del artículo 29 de la Ley N°23 de 2017, modificado por la Ley N° 241 de 2021, el cual es concordante con el numeral 3 del artículo 307 constitucional, al cual remite el numeral 10 del mencionado artículo 29.

A estos funcionarios, aun cuando ocupen un cargo permanente, no les correspondería percibir la prima de antigüedad, con fundamento en ese criterio (la permanencia en el cargo), en los términos que señala el artículo 140 de la Ley N° 9 de 1994, como quedó modificado por el artículo 3 de la Ley N°241 de 2021, en concordancia con el artículo 4 de esta última excerpta, toda vez que se enmarcan en uno de los supuestos de exclusión establecidos en las normas constitucionales y legales mencionadas en el párrafo anterior.

Sobre su segunda interrogante, referente a si la secretaria y/o asistente del Superintendente, Subintendente y de la Secretaria General, se consideran personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos señalados en el numeral 8 del artículo 1 de la Ley N°241 de 2021, me permito referirle a la opinión externada por este Despacho mediante la Nota N°C-037-22, en la cual se señala lo siguiente:

“A efecto de precisar qué servidores públicos estarían comprendidos dentro de la categoría de “*personal de secretaría y de servicios*”, dado que la Ley N°241 de 2021, como tampoco las excerptas por ella modificadas (Ley N°23 de 2017 y Ley N°9 de 2021) abundan al respecto; resulta oportuno remitimos al contenido del artículo 97 de la Ley N°53 de 27 de agosto de 2015, “*Que regula la Carrera Judicial*”; mismo que en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 202 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, “*Sobre Procedimiento Administrativo General*”, podría entenderse aplicable al caso que nos ocupa, habida cuenta que la referida Ley N°38 de 2000, no contempla disposiciones sobre procedimientos de acciones de personal que definan dichos conceptos, siendo la norma que regula la situación más próxima o similar a la del Tribunal Electoral (dada la naturaleza jurisdiccional de la función que por mandato constitucional y legal le corresponde ejercer) la contenida en el segundo párrafo del mencionado artículo 97, cuyo texto reza:

“**Artículo 97. Ámbito de aplicación.** La Carrera Judicial se aplica a:

(...)

El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que incluye **escribientes, asistentes, conductores, citadores y porteros, así como asistentes de magistrados y jueces en general y sus secretarios ejecutivos serán de libre nombramiento y remoción.**” (Subraya y negrilla del Despacho)

Como se aprecia, la norma legal citada indica cuales son los servidores públicos judiciales que se enmarcan dentro de la categoría de “*personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia*”, a saber, los escribientes, asistentes, conductores, citadores, porteros adscritos al Despacho de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al igual que los asistentes de magistrados y jueces y sus secretarios ejecutivos.

Por otra parte, en cuanto al alcance de la “adscripción inmediata” de un servidor público a un funcionario determinado, tenemos que la “*Adscripción*”, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 49 del Texto Único de la Ley N°9 de 1994, “*Es la atribución a un destino específico*”. A su vez, “*atribución*” es definida por el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales del autor Manuel Ossorio como “*Asignación*”, entre otras acepciones. “*Inmediato*”, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, significa “*Contiguo o muy cercano a algo o alguien*”.

Podría inferirse entonces que la “*adscripción inmediata*” no es otra cosa que la asignación de un servidor público a un Despacho público específico, en calidad de colaborador estrecho, cercano o de confianza de su titular y jefe inmediato, con quien guarda una relación de subordinación jurídica directa, sin sujeción (en términos absolutos) a otras autoridades o mandos medios institucionales.

De allí que pueda interpretarse que en el caso específico del Tribunal Electoral, el numeral 10 del artículo 29 de la Ley N°23 de 2017, como quedó modificado por la Ley N° 241 de 13 de octubre de 2021, excluye del derecho al pago de la prima de antigüedad a aquellos servidores públicos que han sido nombrados para ocupar un cargo como colaboradores estrechos, cercanos o de confianza de los magistrados del Tribunal Electoral, asignados a sus respectivos Despachos, mediando una relación de subordinación jurídica directa, tales como los escribientes, asistentes administrativos, conductores, citadores, porteros, asistentes de magistrados y sus secretarios ejecutivos.”

Las explicaciones dadas en la opinión jurídica citada, a nuestro juicio, podrían entenderse aplicables a cualquier institución del Estado panameño, que cuente con personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a funcionarios que no pertenecen a una carrera pública, en los términos que se expresan en dicho criterio jurídico, como sería el caso de la secretaria y/o asistente del Superintendente, del Subintendente y de la Secretaria General de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, quienes en la opinión de este Despacho se enmarcan dentro de la categoría de personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos señalados en el numeral 8 del artículo 1 de la Ley N°241 de 2021, con lo que doy respuesta a su segunda interrogante.

En lo que atañe a su tercera interrogante, sobre si los directores y subdirectores de las direcciones del nivel asesor (Administración y Finanzas) y operativo (Supervisión de Sujetos no Financieros, Regulación de Sujetos no Financieros y Registro de Beneficiarios Finales); e igualmente, los jefes de oficinas institucionales (Asesoría Legal, Planificación, Relaciones Públicas, Fiscalización, Auditoría Interna, Recursos Humanos e Informática), se consideran personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos señalados en el numeral 8 del artículo 1 de la Ley N°241 de 2021, como ha expresado este Despacho en opiniones anteriores (Cfr., la Nota N°C-037-22, ut supra citada), *“la adscripción inmediata” no es otra cosa que la asignación de un servidor público a un Despacho público específico, en calidad de colaborador estrecho, cercano o de confianza de su titular y jefe inmediato, con quien guarda una relación de subordinación jurídica directa, sin sujeción (en términos absolutos) a otras autoridades o mandos medios institucionales.”*

El organigrama institucional de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, publicado en la Gaceta Oficial 29391 de 6 de octubre de 2021 (Cfr., pág.37), el cual acompaña a su misiva, permite constatar que las direcciones y oficinas institucionales a las cuales se refiere su pregunta están directamente adscritas al Despacho del Superintendente; siendo claro así, que los directores y jefes a cargo de estas unidades organizativas, guardan subordinación jurídica directa con el titular de la entidad, con quien mantienen una relación estrecha o de confianza. De ahí que, a nuestro juicio, tales funcionarios se consideran personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos señalados en el numeral 8 del artículo 1 de la Ley N°241 de 2021.

En lo que corresponde a su cuarta interrogante, sobre cuáles servidores públicos de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, de acuerdo con su estructura organizativa, se consideran de libre nombramiento y remoción, según la definición contenida en el numeral 49 del artículo 2 de la Ley N°9 de 1994; tal como lo señala la mencionada definición legal, son servidores públicos de libre nombramiento y remoción, *“Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función,*

*están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acaree la remoción del puesto que ocupan. ”*

De acuerdo a lo anotado y en consonancia con el organigrama institucional de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, podría interpretarse que el Secretario General, al igual que los servidores públicos nombrados como personal de secretaría, asesoría o de servicio inmediatamente adscritos al Despacho Superior de dicha entidad (*es decir, al Superintendente, al Subintendente o al Secretario General*), se enmarcan en la categoría de servidores públicos de libre nombramiento y remoción según numeral 49 del artículo 2 de la Ley N°9 de 1994.

En cuanto a su quinta y sexta interrogantes, referentes al salario que ha de tomarse como base para el cálculo de la prima de antigüedad; en el caso de aquellos servidores públicos que, al momento de la terminación laboral, prestaron servicios en cargos excluyentes del pago de esta prestación, y que, previamente prestaron servicios de manera continua en diferentes instituciones, en cargos con derecho a dicho pago, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 29 de la Ley N°23 de 2017, antes citado, los servidores públicos listados en los numerales 1 al 10 de ese artículo (excluidos del derecho a la prima de antigüedad), que antes de ocupar alguno de los cargos listados en dicha excerpta, laboraron de manera continua al servicio del Estado, tendrán derecho a la 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”*.

Según el artículo 140 de la Ley N°9 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley N°241 de 2021, citado ut supra, *“el cálculo se realizará con base en el último salario devengado”*; criterio que es aplicable en estos casos, así como también, tratándose de servidores públicos que hubieren ingresado al servicio de la institución con determinada posición y, posteriormente, hubieren ascendido a otra con mayor salario al inicial.

De esta manera, damos respuesta a sus interrogantes, señalándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/dc  
C-209-24