



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de noviembre de 2024
Nota C-256-24

Licenciado
Walter Santiago E.
Ciudad.

Ref.: Pago de la Prima de Antigüedad a ex servidores públicos.

Licenciado Santiago:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido en este Despacho el 7 de noviembre del año en curso, a través del cual solicita que este Despacho se pronuncie respecto al pago de la prima de antigüedad, en los siguientes términos:

“...
Como ciudadano concurro a su Despacho con el propósito de consultarle a fin de obtener una respuesta referente al derecho que me corresponde o no de reclamar los beneficios de la prima de antigüedad, por los períodos de trabajo ininterrumpidos laborado en las diferentes entidades del sector público, como servidor público, desde el 1 de enero de 1986 hasta el 31 de diciembre de 2017.
...”

Al respecto, debo señalarle que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, situación que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que quien consulta es un particular y no un servidor público; no obstante, con fundamento en el numeral 6, del artículo 3 ibídem, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, respecto a lo consultado.

- I. Normas relacionadas con el derecho de la Prima de Antigüedad para los Servidores Públicos.

Debemos resaltar 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, la cual consiste en el derecho que tienen de 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 la 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 2013, 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 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 (*aunque sean en diferentes entidades del sector público*), 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 o instrumentos jurídicos no fueron adoptadas 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 Política².

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 15 de enero de 2019³; 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 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.*

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

³ 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.

*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 anteriores⁴, ambas disposiciones fueron derogadas posteriormente por la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017⁵, 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 permanente⁶.

Por último, nos permitimos poner de relieve que la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, 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, estableciendo entre otros aspectos:

- a) Que 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.
- b) Se modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994⁷, la cual 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.

II. 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**

⁴ Cfr. Notas C-144-20 de 4 de diciembre de 2020, C-064-22 de 4 de mayo de 2022, C-067-23 de 8 de mayo de 2023, C-131-23 de 22 de septiembre de 2023, entre otras.

⁵ Norma de interés social y con carácter retroactivo, 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, sin causar perjuicios a los derechos ya adquiridos.

⁶ 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.

⁷ 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.

servicio público; por lo tanto, se deberá tomar en consideración si el servidor público se desvinculó de manera definitiva durante la vigencia de las Leyes No.39 de 2013, modificada por la No.127 de 2013; la Ley No.23 de 2017 (*que las derogó y dispuso ser de interés social y con efectos retroactivos*), así como la Ley No.241 de 2021, que la modificó.

2. Para poder solicitar el pago de la prima de antigüedad, el servidor público deberá estar desvinculado de manera definitiva del Servicio del Estado por más de sesenta (60) días calendarios; dicho en otras palabras tendrá que transcurrir dicho periodo, para que no exista continuidad laboral dentro de la administración pública y pueda el servidor hacer su solicitud ante la última institución para la cual laboró.

En el caso que un servidor público, se haya desvinculado por más de sesenta (60) días calendarios de una institución del Estado y posteriormente empieza a laborar en otra, le corresponderá a la primera, realizar el pago de la prima de antigüedad, toda vez que no existe una continuidad laboral al cumplirse el tiempo estipulado por ley; por lo tanto, se entiende que comenzará a contabilizarse un nuevo periodo en la nueva entidad.

No obstante, en reciente jurisprudencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 27 de septiembre de 2024, ha señalado lo siguiente:

“ ...

De las disposiciones antes descritas, se fortalece el reconocimiento de la Prima de Antigüedad como un derecho de los funcionarios públicos permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa, en modo similar a lo dispuesto en las normativas legales derogadas, variando a lo atinente, al cálculo el cual se realizará con base al último salario devengado, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la Institución hasta la desvinculación, más no incluye la desvinculación definitiva, esto es el período de tiempo de sesenta (60) días sin incorporarse a otra Entidad Estatal.

... ”

*En esta línea de pensamiento, este Tribunal Colegiado no concuerda con lo aducido por parte de la Procuraduría de la Administración, en considerar que el Licenciado **BENJAMÍN VON CHONG ECHEVERS**, ha incumplido con el requisito de desvinculación definitiva, es decir, por más de sesenta (60) días calendario sin causa justificada, como exigencia legal para recibir el pago de la Prima de Antigüedad, por mantener una relación laboral con el mismo patrono, esto es, el Estado panameño...” (Lo subrayado es de la Sala)*

En este sentido, se desprende del extracto de la referida sentencia, que para que el servidor público pueda recibir y/o acceder al pago de la prima de antigüedad, no es necesario que haya una desvinculación definitiva, es decir, que transcurra un periodo de sesenta (60) días, sin que se incorpore a otra entidad Estatal, basta con que haya finalizado su relación laboral con la institución.

3. La retroactividad establecida en la Ley No.23 de 2017, modificada por la Ley No.241 de 2021, respecto al cálculo de la prima de antigüedad, **deberá ser aplicada a partir del 1 de enero de 2014, fecha en que nace este derecho para el sector público.**

De esta manera damos respuesta a su consulta, reiterándole 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-235-24