



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de noviembre de 2024
C-SAM-72-24

Licenciado
Adrián Herrera M.
Director de Legal y Cumplimiento
Junta Comunal de Bella Vista
E. S. D.

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

Licenciado Herrera:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No. 616-2024, recibida en este despacho el 21 de octubre de 2024, a través de la cual solicita un pronunciamiento relacionado con el pago de la prima de antigüedad, en los siguientes términos:

I. Lo que se consulta.

- “¿Todos los servidores señalados en dicho artículo son susceptible al pago de prima de antigüedad? ¿Esto incluye a los funcionarios bajo contratos contingente, transitorios o cualquier contrato de modalidad no permanente?”
- ¿La desvinculación definitiva por más de 60 días del servicio del estado es un requisito indispensable para el pago de la prima de todos los servidores o solo para un tipo específico de servidores públicos? ¿A quién aplica el requisito de desvinculación definitiva?
- ¿Cuándo habla de desvinculación en este artículo, se entiende por desvinculación al periodo de 60 días calendario transcurridos sin estar al servicio del estado?
- ¿Si las labores del servicio público contingente o transitorio finalizaron en una institución y el mismo fue contratado por otra institución antes de los 60 días calendarios, se le debe realizar el pago de su prima de antigüedad por parte de la institución saliente o dicho pasivo laboral deberá ser asumido por la nueva institución pública para la cual laborará y será pagadero de su desvinculación?
- ¿A qué servidores públicos aplica el periodo de desvinculación definitiva para el pago de su prima de antigüedad?

- **¿Existen algún tipo de servidor público al que se le deba realizar el pago de la prima de antigüedad inmediatamente se desvincule con la institución?**
- **¿Qué sucede si por error involuntario se le realizó el pago de prima de antigüedad a un servidor público que no reunía las condiciones de desvinculación definitiva.**

II. Consideraciones previas.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, es importante indicarle que, procederemos a brindarle una orientación general, recordando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto a sus inquietudes.

Así las cosas, como quiera que las inquietudes objeto de nuestro estudio versan sobre aspectos relacionados a la prima de antigüedad, consideramos oportuno iniciar nuestro análisis realizando una sucinta anotación sobre esta importante figura, a fin de tener mayor claridad sobre la naturaleza y alcance de la misma en el sector público.

En primer lugar, debe decirse que la prima de antigüedad 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 trabajador.

Asimismo, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha sostenido en sus pronunciamientos que la naturaleza de la prima de antigüedad es aquella que propugna que esta indemnización tiene fundamento de justicia social, basado en el derecho que le asiste al trabajador para que sus energías gastadas por el esfuerzo productor, en favor del empleador, tengan una retribución específica proporcionada al tiempo en que ha trabajado para éste.

Sobre el particular, resulta conveniente traer a colación, las Sentencias de 14 de septiembre 2009 y 11 de diciembre de 2009, ambas proferidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, las cuales indican, en su parte pertinente, lo citado a continuación:

“La prima de antigüedad, al igual que el bono de antigüedad, son prestaciones que se derivan del solo hecho del trabajo, y deben otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo de sus servicios, son un costo beneficio social que en ambos casos coincide en el derecho del trabajador a percibir una cantidad de semana de salario por cada año que estuvo al servicio del empleador. De la misma forma, ambas son pagaderas a la conclusión de la relación de trabajo.”

Realizadas estas consideraciones, relacionadas con el concepto y naturaleza de este derecho adquirido, tenemos a bien indicar que, en el sector público la prima de antigüedad junto con otras prestaciones laborales, se reconoció a partir del 1 de enero de 2014, a través del artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, para toda persona nombrada permanente o eventual; y

que fuese destituida de su cargo en la Administración Pública de manera justificada, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua.

Más adelante, esta prestación laboral fue modificada por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos, disponiendo el derecho a la prima de antigüedad a favor de éstos, a razón de una semana de salario por cada año laborado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público, al momento de terminar la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, siempre y cuando el funcionario estuviera desvinculado definitivamente del Estado, por más sesenta (60) días calendario sin causa justificada.

Las leyes descritas, no fueron adoptadas con efecto retroactivo, es decir que, el derecho contemplado en éstas solo se reconocía y hacía efectivo luego de su entrada en vigencia. Además, en las mismas se indicaban quienes eran los funcionarios públicos que quedaban exceptuados de su aplicación.

Posteriormente, tanto la Ley 39 de 2013 como la Ley 127 de 2013, fueron derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones. Esta disposición legal en su artículo 10 adicionó a la Ley 9 de 1994, el artículo 137-B, que luego fue incorporado en el artículo 140 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, cuyo texto es el 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."

Cabe destacar, que la Ley 23 de 2017, fue adoptada como norma de interés social y con efectos retroactivos, permitiendo que sus efectos pudiesen tener alcance a hechos consumados cuando se encontraban vigentes en las Leyes 39 de 2013 y 127 de 2013, cuya aplicación por los efectos retroactivos no deben causar perjuicios a los derechos ya adquiridos. (Sentencia de 29 de junio de 2018 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia).

Finalmente, mediante la Ley 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", se modificaron los artículos 29 y 37 de la Ley 23 de 2017 y el artículo 140 de la precitada Ley 9.

"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.”

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Habiendo aclarado los puntos anteriores, pasaremos a dar respuesta a sus interrogantes las cuales agruparemos en razón de que en su mayoría versan sobre el derecho que tienen los servidores públicos de recibir el pago de la prima de antigüedad, la desvinculación definitiva y cómo se debe realizar el pago de la misma.

En atención a sus múltiples interrogantes relacionadas con quienes son los servidores públicos con derecho a recibir la prima de antigüedad y si todos los servidores públicos señalados en el artículo 1 de la Ley 241 del 13 de octubre de 2021, son susceptible de recibir dicho aporte, debemos resaltar que dicha excerta legal es clara al establecer una lista de servidores públicos que quedarían excluidos del derecho a la prima de antigüedad. No obstante, de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del mismo artículo 1, se habilita el reconocimiento de este derecho para aquellos servidores públicos enlistados (Ministros, Viceministros, Directores, Subdirectores, Gerentes, Subgerentes, Administradores, Subadministradores, etc.) que previo a adquirir esta condición, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.

Por su parte, en los artículos 3 y 4 de la Ley 241 de 13 de octubre 2021, se desprende el reconocimiento del derecho al pago de la prima de antigüedad, a los servidores públicos permanentes, eventuales, transitorios y contingentes o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, en aplicación al artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

Por otro lado, en cuanto a sus inquietudes relacionadas con la desvinculación definitiva del servicio del Estado por más de sesenta (60) días calendario sin casusa justificada como requisito para el pago de la prima de antigüedad. Esta Procuraduría ha señalado en consultas anteriores que, *“es de la opinión que para poder solicitar el pago de la Prima de Antigüedad, el servidor público debe haberse desvinculado de manera definitiva del servicio del Estado por más de sesenta (60) días calendario, dicho en otras palabras, tendrá que transcurrir ese periodo, para que no exista una continuidad laboral dentro de la administración pública y pueda el servidor hacer su solicitud ante la última institución para la cual laboró”*.¹

No obstante, es importante destacar que, aunque este despacho se ha pronunciado en varias ocasiones en los términos mencionados anteriormente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, como autoridad competente para interpretar las normas, ha emitido fallos recientes que ofrecen una perspectiva diferente. En este sentido, debe subrayarse que la situación

¹ Nota C-060-24 de 8 de abril de 2024.

jurídica planteada en sus interrogantes fue resuelta por la Sala, **en virtud del carácter retroactivo de los efectos de la ley y del principio indubio pro operario, aplicables tanto a los trabajadores del sector privado como a los servidores públicos.**

En este contexto, a continuación comparto lo esbozado por la Sala en la sentencia del 9 de diciembre de 2022, en la que se analiza el carácter retroactivo de los efectos de la ley, como parte de su interpretación jurídica aplicada al caso, veamos:

“...Observamos que el fundamento de la negativa de la Entidad recae básicamente en el hecho que al momento de elevar su petición, la accionante no se había desvinculado definitivamente del servicio público, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, que exigían que el funcionario que pretendiera el reconocimiento de la Prima de Antigüedad debía permanecer fuera del servicio estatal por más de sesenta (60) días, motivo por el cual, al cumplir funciones la demandante en otra entidad estatal sin que transcurriera dicho término, incumplió el requisito de desvinculación definitiva necesario para acceder a la Prima de Antigüedad.

En estos términos, es de lugar indicar que haciéndonos eco de los fundamentos jurídicos utilizados por la Procuraduría de la Administración para negar la solicitud formulada por la demandante, en efecto, en la fecha en que se peticionó el pago de la Prima de Antigüedad, la norma que se encontraba vigente era la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127, cuyo artículo 1 indicaba lo siguiente:

...

Tal como queda de manifiesto, la normativa en referencia, medularmente, establecía el derecho de los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación laboral, de recibir una Prima de Antigüedad, siempre y cuando dicho servidor público estuviera “desvinculado definitivamente del Estado”, lo cual ocurría cuando el funcionario luego de culminado labores en una Entidad, no prestara servicios para ningún Ente Estatal durante los próximos sesenta (60) días.

...

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que posterior a la interposición de la Demanda y estando el presente Proceso en curso, la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, fue derogada por la Ley 23 de 2017, que además adicionó el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, que incluyó en dicho Cuerpo Legal el Derecho a la Prima de Antigüedad. Del mismo modo, es importante destacar que mediante la Ley 241 de 2021, se modificó, entre otros, el artículo 140 de la Ley 9 de 1994, y se estableció normativa complementaria, de la siguiente forma:

...

Las excertas invocadas, ponen de relieve que a través de la Ley 241 de 2021, se concibió la Prima de Antigüedad como un derecho de los servidores públicos, en términos muy similares a los contenidos en la Ley 39 de 2013; **pero eliminó lo referente al tema de la desvinculación**

definitiva, es decir, el lapso de sesenta (60) días sin ingresar a otra entidad estatal, para ser beneficiado con este Derecho.

Por su parte, se advierte que conforme lo establece el contenido del artículo 8 de la referida Ley, esta es de interés social y tiene efectos retroactivos.

Ante ese escenario, como quiera que previo a la emisión del Proyecto de Fallo hoy analizado se profirió la referida Ley 241 de 2021, que además propugnó un carácter retroactivo de dicho Cuerpo Legal, este Tribunal es del criterio que esta Ley es aplicable a la situación de hecho sometida a nuestra consideración, puesto que, no se puede perder de vista que el carácter retroactivo de los efectos de una Ley implica un alcance a aquellas circunstancias que han tenido vigor con anterioridad a su entrada en vigencia, situación que cobra mayor relevancia aun si se tiene en cuenta que la Ley 241 de 2021, que, como hemos indicado, subroga las normativas anteriores sobre la Prima de Antigüedad en el sector Público, contempla una situación favorable para la demandante.

...

Siendo ello así, ante la existencia de una Ley general con efectos retroactivos, como lo es la Ley 241 de 2021, que concedió el derecho a la Prima de Antigüedad a todos los servidores públicos sin distinción, incluyendo dentro de estos a **LOURDES DEL CARMEN MORENO CEDEÑO**, es evidente que la misma es aplicable a al caso objeto de nuestro estudio, puesto que reiteramos, le otorgó a la hoy demandante el derecho a recibir la Prima de Antigüedad de forma más favorable, es decir, **al momento de la culminación de su relación laboral.**"²

De lo anterior, observamos que la Sala indica que al momento de tramitar la solicitud del derecho al pago de la prima de antigüedad, no se debe perder de vista que, con la entrada en vigencia de la Ley 241 de octubre de 2021, esta tiene como objetivo otorgar un reconocimiento económico a favor de los funcionarios al servicio del Estado, por los años de servicio prestados a la entidad a la que han pertenecido. Además, es una disposición legal de carácter social y con efectos retroactivos, tal como lo señala su artículo 8.³

A su vez, nuestra máxima corporación de justicia ha resaltado la importancia de la prima de antigüedad como un derecho adquirido y ha expresado que, ante el caso de existir una duda en cuanto a la hermenéutica de normas diferentes, se debe escoger la que más favorezca al trabajador, esto a través del principio jurídico que protege a los trabajadores, tanto del sector privado como del sector público, conocido como indubio pro operario, reconocido en diversos pronunciamientos.

² Sentencia de 9 de diciembre de 2022. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción L.C.M.C. c Procuraduría de la Administración.

³ Cfr. Ley 241 de octubre de 2021, artículo 8. Esta ley es de interés social y tendrá efectos retroactivos.

Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia se ha referido al principio indubio pro operario de la siguiente manera:

Sentencia de 27 de diciembre de 2019:

En ese mismo sentido, estima este tribunal importante considerar también el principio indubio pro operario que obliga a preferir la interpretación que más favorezca al trabajador. Ello significa, que aplicando lo expresado por la normativa vigente y lo externado por la doctrina, aquel derecho individual constituido o derecho adquirido con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley derogada, debe entenderse en lo que más favorezca al exfuncionario que se desvincula del servicio público, por cualquiera de las formas establecidas en la ley...

Así pues, este despacho considera necesario mencionar que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia hace una explicación basada en el principio indubio pro operario de cómo deben ser interpretados los artículos 1 y 3 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, relacionados intrínsecamente con las preguntas que nos realiza referente a la desvinculación definitiva y como definir a que institución le corresponde realizar el pago de la prima de antigüedad, veamos:

“Sentencia de 27 de septiembre de 2024:

...En todo caso, al realizar una interpretación del cuerpo normativo aplicable tenemos que acoger la que resulte más favorable al servidor en atención al Principio Pro Operario. Esto, en adición, resulta viable y atendible al realizar una interpretación hermenéutica legal, de los artículos 1 y 3 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, con sustento en el numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, cuya letra dispone:⁴

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observaran en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.”(lo resaltado es nuestro).

Así pues, en el negocio jurídico objeto de reparo, se contempla el Principio de Especialidad, en el cual es aplicable el primer supuesto contenido en el numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, que versa que, en el caso de disposiciones que tengan la misma especialidad o generalidad, y se encuentren en un mismo cuerpo legal, se preferirá la norma consignada en el

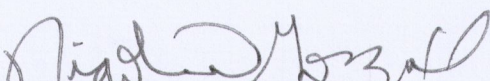
⁴ Cfr. Sentencia de 27 de septiembre de 2024 Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción.

artículo posterior. **Por lo tanto, resulta aplicable el artículo 3 de la Ley 241 de 2021, que modifico el artículo 140 de la Ley 9 de 1994,** considerando que el Licenciado **BENJAMÍN VON CHONG ECHEVERS**, ostentaba el estatus de servidor público permanente en la Entidad acusada, que al finalizar sus funciones, tras su renuncia al cargo, tendría derecho a recibir de su Institución una Prima de Antigüedad, calculada desde el inicio de la relación laboral permanente hasta la desvinculación, sin la exigencia de la desvinculación definitiva por más de sesenta (60) días, como lo indica el Ente demandado con sustento en el artículo 1 de dicha Ley que modificó el artículo 29 de la Ley 23 de 2017, pues, como hemos expresando la norma posterior, es decir, el artículo 3 de la Ley 241 de 2021, que modificó el artículo 140 de la Ley de Carrera Administrativa, no exige estos requisitos. (Lo resaltado es nuestro).

Dicho lo anterior, con base a los pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y lo previsto en el artículo 3 de Ley 241 de 2021, que modificó el artículo 140 de la Ley de Carrera Administrativa, todo 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.

De esta manera consideramos haber dado respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de su consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jgv
Exp.SAM-CON-71-24