



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de marzo de 2026
Nota C-049-26

Magistrada Presidenta:

Ref.: Pago de la prima de antigüedad a exmagistrados y exservidores públicos del Tribunal Administrativo Tributario.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a la Nota No.TAT-MP-067-2026 de 24 de marzo de 2026, mediante la cual eleva formal consulta, contentiva de un número plural de interrogantes, todas relacionadas al pago de la prima de antigüedad a exmagistrados y exservidores públicos del Tribunal Administrativo Tributario.

Esta Procuraduría, luego de leída y analizada la materia objeto de su escrito petitorio, estima prudente iniciar señalando el contenido del artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "*se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados*".

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Magíster
LUZ ELEIDA ECHEVERRÍA ALVARADO
Magistrada Presidenta del
Tribunal Administrativo Tributario
Ciudad.

En otro aspecto...

En otro aspecto que atañe al presente análisis, la Carta Fundamental, en su artículo 305, reconoce como carreras de la función pública a la administrativa, la judicial, la docente, la diplomática y consular, la de ciencias de la salud, la policial, la de ciencias agropecuarias, y la del servicio legislativo, así como aquellas otras determinadas por ley; mientras que, el artículo 307 ibídem, excluye taxativamente a quienes no forman parte de ellas, a saber:

1. Los servidores públicos cuyo nombramiento está regulado en la 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.

En desarrollo de las disposiciones constitucionales previas, el Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, establece y regula la carrera administrativa, constituyéndose en la norma común (*lex generalis*) a los servidores públicos, en lo concerniente a sus derechos y deberes, e, incluso, interviene de forma supletoria "en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales", conforme el artículo 5 del mismo.

En este sentido, el artículo 2 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, ofrece las siguientes definiciones relevantes al objeto en examen:

"Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

44. Servidor público. *Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.*

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. *Servidores públicos de carrera.*
2. *Servidores públicos de Carrera Administrativa.*
3. *Servidores públicos que no son de carrera."*

...

47. Servidores públicos que no son de carrera. *Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política.*

Los servidores...

Los servidores públicos que no son de carrera se denominan así:

1. *De elección popular.*
2. *De libre nombramiento y remoción.*
3. *De nombramiento regulado por la Constitución Política.*
4. *De selección.*
5. *En periodo de prueba.*
6. *Eventuales.*

- ...
- 49.** *Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia 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 acarree la remoción del puesto que ocupan."*

La excerpta precedente, define como servidor público a toda persona que "*perciba remuneración del Estado*", con independencia del carácter del puesto público ocupado, sea este permanente¹ ("necesidad constante del servicio") o temporal² ("funciones en períodos de tres a doce meses"), clasificándolos según sean de carrera, carrera administrativa, o no pertenezcan a ninguna carrera pública. Para el caso de los *servidores públicos de libre nombramiento y remoción*, advierte inequívocamente que no están incluidos en las carreras públicas y que corresponden al personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito³ a aquellos servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera, lo cual claramente comprende a los asistentes de magistrado, secretarías ejecutivas, conductores y demás personal asignado a los magistrados.

En lo concerniente a la *prima de antigüedad*, el artículo 140 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, en conjunto con el artículo 4 de la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, consagra este derecho a favor de todo funcionario público permanente, 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 No.9 de 1994, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, calculado en base al último salario devengado.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 3 de febrero de 2017, exterioriza que "*...para acceder a la prima de antigüedad se requiere entonces que concurren los siguientes elementos: que se trate de un funcionario público al servicio del Estado; que la relación laboral haya terminado, sin distingo alguno por la causal; y que el servicio se hubiese brindado de forma continua, es decir, sin que se haya desvinculado definitivamente por más de sesenta días calendarios sin causa justificada...*".

Por su parte, el artículo 29 de la Ley No.23 de 2017, señala cuales cargos públicos no ocasionan

el derecho...

¹ Cfr. artículo 2, numerales 36 y 37, del Texto Único de la Ley No.9 de 1994.

² Cfr. artículo 2, numerales 36 y 38, del Texto Único de la Ley No.9 de 1994.

³ De conformidad con el Diccionario de la lengua española, adscribir es: "*Asignar a una persona a un servicio o a un destino concretos*". <https://dle.rae.es/adscribir>

el derecho del funcionario público a recibir una prima de antigüedad; y, por tanto, a criterio de esta Procuraduría, no han ser considerados para tales efectos. En tal sentido, la norma aclara que dichos servidores públicos conservan su derecho a prima de antigüedad por los años previamente laborados a favor del Estado en forma continua, entendiéndose que el cálculo de esta prerrogativa, deberá ser en atención únicamente al último puesto previo a ocupar la posición excluyente.

Por ello, en caso de haber laborado en distintas entidades estatales, la responsabilidad de pagar la prima de antigüedad recae en la última a la que sirvió el servidor público, es decir en la cual finaliza efectivamente su vínculo laboral con el Estado, aún si en ésta ocupó un puesto excluyente del derecho a la prima en mención. El cálculo de esta prerrogativa, deberá ser en atención únicamente al último puesto previo a ocupar la posición excluyente.

En consecuencia, la carga presupuestaria (*pago a la prima de antigüedad*) compete a la última institución en la cual laboró el servidor público, debiendo la misma tener la previsión de hacer oportunamente las reservas necesarias para hacerle frente al pago de la prima de antigüedad, de aquellos servidores públicos que por mandato constitucional y legal tenga derecho a la misma.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole 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.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.



JOSÉ ALBERTO ÁLVAREZ VALDÉS
Procurador de la Administración, Encargado



JAAV/drc
C-046-26