



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de julio de 2026.
Nota C-103-26

Señor Director General:

Ref.: Reconocimiento y pago la prima de antigüedad para los servidores públicos.

Por este medio damos respuesta a su Nota No.136-2026-DG-CASPAN de 20 de marzo de 2026, recibida el 22 de junio del mismo año, mediante la cual eleva un número plural de interrogantes relacionadas con “...*la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, relacionadas con el reconocimiento y cálculo de la prima de antigüedad de los servidores públicos*”.

A. Cuestión previa.

Téngase presente, que esta consulta se realiza bajo un supuesto de hecho; es decir, que la entidad consultante plantea su escrito, como una “situación hipotética”, no bajo supuestos reales ocurridos y materializado; en el cual, un servidor público ingresa a una entidad estatal para ejercer funciones de un cargo que no se encuentra descrito en el artículo 1 de la Ley No.241 de 2001, que posteriormente, sin interrupción alguna en su relación de servicio con dicha entidad, es designado para desempeñar el cargo de director general o secretario general de la misma institución, por lo tanto, manteniendo una relación continua e ininterrumpida con la entidad durante todo el período de servicio, ocupando sucesivamente ambos cargos, hasta la terminación de sus funciones por alguna de las causas legalmente previstas.

De ahí, surge la interrogante con respecto al alcance del derecho del servidor público hipotético, a recibir un prima de antigüedad reconocida por Ley, particularmente a si debe computarse la totalidad del tiempo laborado de forma continua en la institución y cuál debe ser la base salarial utilizada para determinar el monto de dicha prestación.

En este sentido, es preciso advertir que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, corresponde a esta Procuraduría la interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto; *es decir que nuestras opiniones o criterios*

Señor
ANIBAL MIRANDA CRUZ
Director General del Centro
Ann Sullivan Panamá (CASPAN)
Ciudad.

Deben basarse...

deben basarse en hechos concretos y situaciones reales, no sobre escenarios hipotéticos o supuestos de hechos; por lo tanto, no está dentro de nuestras competencias, poder pronunciarnos sobre casos hipotéticos o aparentes situaciones inciertas, garantizando así que dichos pronunciamientos, estén vinculados a la realidad administrativa.

No obstante, en esta ocasión y, considerando la importancia del tema planteado y el hecho de que ha sido objeto de un amplio desarrollo por parte de esta institución, como lo es la Prima de Antigüedad, procederemos en esta oportunidad a brindar una orientación no vinculante al respecto.

B. Del Principio de Legalidad.

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (*Art. 18 Constitucional y Art. 34 de la Ley No.38 de 2000*), constituye 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; dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

C. Del Origen de la prima de antigüedad para los servidores públicos en la legislación panameña.

Es importante resaltar en primera instancia, que la figura de la “*prima de antigüedad*”, es una prestación laboral que fue introducida en la legislación panameña por el Decreto de Gabinete 221 de 18 de noviembre de 1971, como una bonificación especial para los trabajadores del sector privado, y se incorporó en el Código de Trabajo de 1972, en los artículos 224 y 226, como una indemnización que surge por el solo hecho del tiempo laborado computable en el número de años de servicios continuos, constituyéndose en un derecho irrenunciable e inalienable del trabajador, beneficio que posteriormente se introduce a favor de los trabajadores del sector público con la Ley No.39 de 11 de junio de 31 de diciembre de 2013, modificada por la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013.

El artículo 1 de la Ley No.39 de 2013 consagró el derecho a recibir la prima de antigüedad a toda persona nombrada permanente o eventualmente en el Órgano Ejecutivo, el Órgano Judicial, la Contraloría General de la República, la Caja de Seguro Social, las instituciones descentralizadas y los intermediarios financieros que perciba remuneración del Estado y sea destituida de su cargo de la Administración Pública de manera injustificada, tendrá derecho a recibir una prima de antigüedad a razón de una semana de salario por cada año laborado.

Dicho artículo 1, fue modificado por la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, en el sentido que la prima de antigüedad se consagró para todos los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera sea la causa de la terminación de la relación laboral.

Cabe destacar que esas normas 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 Política.**

Al respecto...

Al respecto, en Sentencia de 15 de enero de 2019¹, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, sostuvo lo siguiente:

“...

*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.*

*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.***

...” (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, tal como señaláramos en consultas anteriores², ambas disposiciones fueron derogadas posteriormente por la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017, 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.

Cabe resaltar que este instrumento jurídico fue adoptado como una 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; empero, su aplicación por los efectos retroactivos no deben causar perjuicios a los derechos ya adquiridos, tal como fuere señalado en diferentes sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia³.

Hechas las observaciones...

¹Demanda 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.

²Cfr. 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.

³Cfr. Sentencias de 9 de marzo de 2018, 29 de junio de 2018, 31 de mayo de 2019, 1 de diciembre de 2021, entre otras.

Hechas las observaciones anteriores, 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 de los servidores públicos, estableciendo en su artículo 1, lo siguiente:

“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. ...*
- 3. Los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas.*
- 4. ...*
- 7. Los secretarios generales o ejecutivos de cada institución del Estado.*
- 8. ...*
- 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 ms de sesenta días calendario sin causa justificada.”

Se desprende del artículo citado los siguientes aspectos de importancia:

- Que el derecho a la prima de antigüedad no incluye a una serie de servidores públicos, tales como: Directores y Subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los Secretarios Generales o Ejecutivos de cada institución del estado, así como aquellos servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política.
- Que dichos servidores públicos 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, porque se trata de un derecho adquirido.
- La entidad que deberá realizar el pago es la última en la cual laboró el servidor público.

Se entiende que...

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.

Sobre el particular, Guillermo Cabanellas de Torres nos dice que el derecho adquirido es *“El que por razón de la misma ley se encuentra irrevocable y definitivamente incorporado al patrimonio de una persona, como la propiedad privada por usucapión, una vez transcurrido el tiempo y concurriendo los demás requisitos sobre intención, título y buena fe”*⁴, por lo que la prima de antigüedad es un derecho que se encuentra incorporado al patrimonio del servidor público y, por lo tanto, es irrevocable y debe ser reconocido.

Así las cosas, no aplica en el presente caso el principio pro operario como lo afirma la entidad consultante, porque dicho principio consiste en aplicar la norma más favorable cuando el juzgador abrigue duda o conflicto sobre la aplicación o interpretación de preceptos legales, convencionales o reglamentarios y exige que, ante un conflicto normativo o una duda razonable en la interpretación, se aplique la norma o el sentido más beneficioso al trabajador, y resulta que la disposición contenida en el artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, es clara al señalar lo siguiente:

- Cuáles son los servidores públicos que se encuentran excluidos de dicho beneficio.
- Establece que si dichos servidores públicos, previo a esa condición de exclusión han laborado al servicio del Estado en forma continua tendrán derecho a recibir una prima de antigüedad.
- Determina que la entidad que debe realizar el pago es la última en la cual laboró el servidor público, tomando en consideración el último salario devengado.

D. 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 servicio público.

Dicho en otras palabras, 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 de...

⁴ CABANELLAS de TORRES, Guillermo, *“Diccionario Jurídico Elemental”*, Editorial Heliasta, S.R.L, Buenos Aires, Argentina, 3ra. Ed. 1980, página 94

En el caso que un servidor público, se haya desvinculado por más de sesenta (60) días calendarios de una institución del Estado y posteriormente empiece 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 y lo resaltado es nuestro)*

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 período de sesenta (60) días, sin que se incorpore a otra Entidad Estatal, basta con que haya finalizado su relación laboral con la institución.**

Por lo tanto, todo aquel servidor público que finalice sus funciones en cualquier Entidad Estatal, tendrá derecho a recibir de ella una prima de antigüedad, calculada desde el inicio de la relación laboral permanente en dicha institución hasta su desvinculación; dicho en otras palabras, **le corresponderá a cada institución en la que haya laborado el servidor público, realizar el trámite correspondiente al pago de la prima de antigüedad.**

3. El servidor público que tenga el derecho a recibir la prima de antigüedad, lo adquiere tomando en consideración la totalidad del tiempo continuo laborado en la institución, aunque sea en entidades distintas, pero para el pago de la misma, no se deberá calcular el

tiempo en que...

tiempo en que ejerció algunos de los cargos descritos en el artículo 29 de la Ley No.23 de 2017, tal como quedó modificado por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, pues dichos cargos están excluidos de recibir dicho beneficio.

No obstante, la norma dispone que aquellos servidores públicos que previo a adquirir dicha condición, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, (aunque sea en diferentes entidades del sector público), tendrán derecho al pago de la prima de antigüedad.

Entendiéndose de esta manera, que el cálculo de esta prerrogativa, deberá ser en atención únicamente al último puesto previo a ocupar la posición excluyente, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución.

4. En virtud de lo previamente señalado, tenemos a bien indicar que en el caso de **aquellos servidores públicos que hayan ocupado cargos de confianza durante toda su relación laboral, no les asistirá el derecho al pago de la prima antigüedad, por ser ésta una posición excluyente por ley.**

Antes de finalizar, consideramos importante señalar que la Dirección General de Carrera Administrativa, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018 *“Que adopta el Texto Único de la Ley No. 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley No. 23 de 2017”*, es la entidad facultada para regular, asesorar y/o recomendar a las instituciones del Estado panameño, en lo que respecta a todo aquello que constituya un deber, derecho y prohibición del recurso humano, en el ámbito gubernativo; es por esta razón que, le recomendamos de mantener dudas respecto a los cargos que deben ser considerados para el pago de la prima de antigüedad, elevar las interrogantes que correspondan a través de una consulta, ante dicha institución, por ser esta la instancia competente para ello.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/gac/mabc
C-091-26