



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de septiembre de 2026
Nota C-135-26

Señor Director General:

Ref.: Alcance y efectos de la Sentencia de 21 de julio de 2026, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 1 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021 (pago de prima de antigüedad).

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota No.DG-BCBRP-1114-2026, recibida el día 28 de agosto de 2026, por cuyo conducto solicita el criterio jurídico de este Despacho, en relación con el *"alcance y los efectos de la sentencia proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia el 21 de julio de 2026, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 1 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, particularmente en lo concerniente al derecho a la prima de antigüedad de los servidores públicos que, bajo la vigencia de dicha disposición, se encontraban excluidos del referido beneficio"*.

Manifiesta, en adición, que *"...con posterioridad al referido pronunciamiento constitucional, se han venido presentando ante esta Institución solicitudes de reconocimiento y pago de prima de antigüedad por parte de exservidores públicos que durante la vigencia del artículo 1 de la Ley 241 de 2021, se encontraban comprendidos dentro de las categorías que dicha disposición excluía del beneficio. Ante esta nueva realidad jurídica, resulta necesario establecer una línea de actuación uniforme que permita a esta Administración resolver tales solicitudes en observancia del principio de estricta legalidad y de los efectos que jurídicamente corresponden a las sentencias de inconstitucionalidad"*.

Esta Procuraduría, luego de un prolijo análisis de la materia objeto de su consulta, inicia advirtiendo que el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, consagran el **principio de estricta legalidad**, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben

Coronel
VÍCTOR RAÚL ÁLVAREZ V.
Director General del Benemérito Cuerpo de
Bomberos de la República de Panamá
Ciudad

estar sometidas...

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 consecuencia, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

La importancia de este principio público ha sido exaltada en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, entre ellas la Sentencia de 24 de septiembre de 2020, al indicar 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"*¹.

Se desprende así 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.

En torno a la **prima de antigüedad**, este derecho fue introducido al ordenamiento positivo patrio, a través del artículo 224 del **Código de Trabajo**², en exclusivo beneficio de los trabajadores del sector privado, dado que el artículo 2 ibídem dispone que los empleados públicos han de regirse por las normas de carrera administrativa, salvo excepciones expresas.

Es con la **Ley No.39 de 2013**³, cuya entrada en vigencia data del 1 de enero de 2014, que empieza el reconocimiento de derechos laborales (prima de antigüedad e indemnización) en el ámbito público, para todo servidor público, permanente o eventual, del Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo, Contraloría General de la República, Caja de Seguro Social, instituciones descentralizadas e intermediarios financieros, que sea destituido injustificadamente.

Con exclusión de aquellos escogidos por elección popular, ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, administradores y subadministradores de entidades del Estado, y gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital accionario.

La Ley No.39 de 2013, antes de su entrada en vigor, fue modificada por la **Ley No.127 de 2013**⁴, la cual introduce la estabilidad laboral para los servidores públicos, permanentes o eventuales, ya sean transitorios, contingentes o por servicios generales, al cumplir dos (2) o más años de servicio continuo, luego de los cual no podrán ser despedidos sin que medie causa justificada.

La Ley No.127...

¹ <https://consultafallos.organojudicial.gob.pa/es/vid/1089001295>

² Decreto de Gabinete No.252 de 20 de diciembre de 1971, "Por el cual se aprueba el Código de Trabajo". Publicado en la Gaceta Oficial No.17040 de 18 de febrero de 1972.

³ Ley No.39 de 11 de junio de 2013, "Que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos". Publicada en la Gaceta Oficial No.27308 de 13 de junio de 2013.

⁴ Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, "Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos". Publicada en la Gaceta Oficial No.274469-B de 3 de enero de 2014.

La Ley No.127 de 2013, en su artículo 2, aumenta las excepciones de aplicabilidad para incluir a los servidores públicos nombrados por períodos fijos establecidos en la Constitución Política o la ley, a los secretarios generales o ejecutivos, al personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a servidores públicos como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, administradores y subadministradores de entidades del Estado, y gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital accionario, al personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y de Presupuesto General del Estado, y a los que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

La Ley No.127 de 2013, en sus artículos 3 y 4, que respectivamente modifican los artículos 1 y 2 de la Ley No.39 de 2013, amplía los derechos laborales (prima de antigüedad e indemnización) a los *"servidores públicos al servicio del Estado"*. Con este giro, todo funcionario protegido por la norma tendría derecho a recibir prima de antigüedad cualquiera que sea la causa de finalización de la relación laboral, *"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"*.

Es menester aclarar que dichas normas (Leyes No.39 de 2013 y No.127 de 2013), dedicadas exclusivamente a la prima de antigüedad, no fueron investidas con un efecto retroactivo, ocasionando que no se pudiese reconocer derechos a favor de los ex servidores públicos desvinculados previo al día 1 de enero de 2014, fecha de entrada en vigencia conjunta, en puntual cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Política (*"Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese..."*).

Con la expedición de la **Ley No.23 de 2017**⁵, se deroga ambas leyes (No.39 de 2013 y No.127 de 2013), y se incorpora el derecho a la prima de antigüedad, a la **Ley de Carrera Administrativa (Ley No.9 de 1994)**⁶ –*lex generalis en lo relativo a los derechos y deberes de los servidores públicos, con aplicación supletoria para las instituciones estatales reguladas por otras carreras públicas o por leyes especiales*–, para el servidor público (permanente, transitorio o contingente) o de Carrera Administrativa, cualquiera sea la causa de finalización de funciones (Cfr. artículo 140 del Texto Único⁷ de la Ley No.9 de 1994).

Esta Ley presenta tres particularidades que impactan el derecho a la prima de antigüedad, a saber:

- Puntualiza a cuáles servidores públicos no es aplicable (artículo 29).
- Declara que es de interés social y tiene efectos retroactivos (artículo 35).

Supedita el...

⁵ Ley No.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"*. Publicada en la Gaceta Oficial No.28277-B de 12 de mayo de 2017.

⁶ Ley No.9 de 20 de junio de 1994, *"Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa"*. Publicada en la Gaceta Oficial No.22562 de 21 de junio de 1994.

⁷ Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, *"Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017"*. Publicado en la Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

- Supedita el derecho al nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública (artículo 37).

Estos matices son revisados en la **Ley No.241 de 2021**⁸. En el primero de ellos, relacionado con los servidores públicos, el artículo 1 ibídem da un giro al artículo 29 de la Ley 23 de 2017, en el sentido que, en lugar de declarar que "*no será aplicable a*" –no tiene validez para ellos–, sostiene que "*el derecho... no incluye a*" –podrían tener derecho, pero están excluidos–, y, por otra parte, también acepta el pago de la prima de antigüedad por los años servidos a favor del Estado, antes de acceder al puesto público excepcionado.

Esta norma, asimismo, mantiene el criterio de interés social y efecto retroactivo de la norma (artículo 8), y pone en vigor el artículo 10 de la Ley No.23 de 2017, que establece el derecho al pago de la prima de antigüedad, y descarta que dependa del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública (artículo 2).

Ahora bien, vía la **Sentencia de 21 de julio de 2026**⁹, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se declaró inconstitucionales los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, al ponderar que comportan un trato desigual, razón por la cual, en adelante, el artículo 29 de la Ley No.23 de 2017, se lee así:

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

9. El personal que fue nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y del Presupuesto General del Estado.

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."

(Subraya el Despacho)

Consecuencia directa...

⁸ Ley No.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*". Publicada en la Gaceta Oficial No.29398-A de 15 de octubre de 2021.

⁹ Expediente No.149867-2025.

Consecuencia directa del aludido fallo de 21 de julio de 2026, puede colegirse que los actuales servidores públicos (permanentes, transitorios o contingentes) o de Carrera Administrativa, cualquiera sea la causa de finalización de funciones, tendrían derecho al beneficio de la prima de antigüedad, excepto aquellos a que se refiere el numeral 9 del artículo 29 de la Ley No.23 de 2017.

Respecto a la retroactividad de la prima de antigüedad, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 18 de mayo de 2026¹⁰, ha exteriorizado lo siguiente:

"... si bien los efectos de la Ley 23 de 2017 y de la Ley 241 de 2021, pueden tener alcance a hechos consumados cuando se encontraban vigentes la Leyes 39 y 127 de 2013, su aplicación por los efectos retroactivos no debe causar perjuicios a los derechos ya adquiridos, de allí que resulte imperativo determinar si la parte actora había adquirido el derecho a la prima de antigüedad antes de su desvinculación laboral con esta Institución del Estado, dado que la sola existencia de estas disposiciones normativas no son suficientes por sí solas, para amparar retroactivamente situaciones jurídicas que se consumaron con anterioridad a su entrada en vigor.

Ya en sentencia del 15 de enero de 2019, la Sala Tercera de lo Contenciosos Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, sostuvo sobre lo que indicamos, 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 exservidores 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 ..., 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...

¹⁰ <https://consultafallos.organojudicial.gob.pa/es/vid/1132311008>

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."

Como vemos, la Sala ya ha abordado con anterioridad este tema, considerando que el hecho generador del derecho a la prima de antigüedad no es simplemente la existencia de la relación laboral con el Estado, sino que se estima su existencia tomando en cuenta la finalización de dicha relación laboral, que es cuando el servidor público se desvincula definitivamente del cargo que ocupa, siendo a partir de ese momento en que puede causarse la obligación del Estado de reconocer y pagar la prima de antigüedad, siempre que exista sustento legal para ello.

Esto nos conduce a concluir que el efecto retroactivo que alega infringido la demandante a través de la alegada infracción del artículo 8 de la Ley 241 de 2021, no encuentra sustento jurídico en el presente caso.

La Sala ha sido del criterio que, para situaciones de esta ocurrencia, la cláusula de retroactividad contenida en el artículo 8 de la Ley No.241 de 2021, no puede interpretarse de forma tal que altere situaciones jurídicas consumadas con anterioridad a la vigencia de la norma ni que genere efectos sobre hechos acaecidos bajo un régimen legal distinto, en ausencia de una disposición específica que autorice tal aplicación retroactiva.

..."

(Subraya el Despacho)

Del extracto jurisprudencial *ut supra*, se desprende, con meridiana claridad, que la retroactividad conferida a la prima de antigüedad (Leyes No.23 de 2017 y No.241 de 2021), le permite regular relaciones laborales iniciadas bajo un distinto marco normativo, con la salvedad de aquellas que puedan afectar derechos adquiridos, seguridad jurídica, situaciones consumadas, modificación de efectos y otros, para los cuales la norma debe prever expresamente dicha capacidad.

Bajo el criterio exteriorizado por la Corte Suprema de Justicia, y al amparo del principio público de estricta legalidad, a las autoridades nacionales únicamente le es jurídicamente viable reconocer los derechos laborales contemplados en la ley, conforme el régimen normativo vigente al momento de concluir la relación de trabajo con el Estado (situación consumada); en otras palabras, al servidor público (ahora ex servidor) se le pagaron los derechos adquiridos a la fecha de finalización del vínculo existente; por tanto, no es factible reexaminar actos jurídicos materializados, sin que la ley posterior expresamente lo autorice.

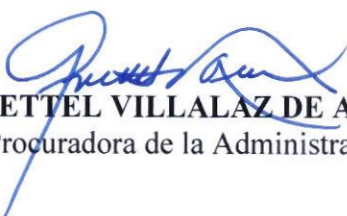
Visto el recorrido jurídico realizado, esta Procuraduría considera que la Administración no está facultada para reconocer y hacer efectivo el beneficio de la prima de antigüedad, a favor de los

ex servidores públicos...

ex servidores públicos cuya relación laboral con el Estado culminó antes de la ejecutoria, y debida publicación en Gaceta Oficial¹¹, de la referida Sentencia de 21 de julio de 2026, esto es bajo la vigencia de la exclusión contenida en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, que modificó el artículo 29 de la Ley No.23 de 2017.

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.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-129-26

¹¹ Cfr. artículo 2569 del Código Judicial y artículo 1 de la Ley No.53 de 28 de diciembre de 2005.