



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 septiembre de 2026
Nota C-138-26

Señora Defensora del Pueblo:

Ref.: Pago de la prima de antigüedad a servidores públicos nombrados dentro de la estructura del personal, con cargo de Director Nacional de la Defensoría del Pueblo.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota DPP-DAJ-045-2026, recibida el día 22 de julio de 2026, por cuyo solicita el criterio jurídico de este Despacho, a fin de "*conocer si los servidores públicos nombrados dentro de la estructura de personal con el cargo de Director Nacional en la Defensoría del Pueblo tienen derecho a reclamar el pago de la prima de antigüedad*".

Esta Procuraduría, luego de leída y analizada la materia objeto de su consulta, 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 apuntar 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
ANGELA RUSSO MAINIERI DE CEDEÑO
Defensora del Pueblo de la República de Panamá
Ciudad.

Con respecto a...

Con respecto a los servidores públicos, los artículos 299 y 302 del Texto Fundamental consagran que son aquellas *"personas nombradas temporalmente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado"*, y que los *"deberes y derechos de los servidores públicos... serán determinados por la Ley"*.

De las normas constitucionales anotadas, resaltan las siguientes particularidades:

1. El nombramiento, es el ejercicio de un cargo público o cumplimiento de una función pública, así sea en virtud de un encargo, debe estar precedido del nombramiento y toma de posesión¹.
2. La remuneración, incluye a los servidores públicos nombrados permanente o temporalmente, y a todo aquel que reciba pagos o salarios del Estado, como contraprestación por servicios prestados, en condiciones de dependencia económica o subordinación jurídica².
3. El concepto de Estado, es comprendido en sentido amplio, como organización y unidad jurídica³.
4. La reserva de ley, constituye los deberes y derechos que serán regulados, por conducto del ordenamiento jurídico.

En relación con la organización de los servidores públicos, la Carta Política instituye las carreras de la función pública (artículo 305) y aclara que los *"servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución"*, así como *"el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera"*, no forman parte de las mismas (artículo 307).

De lo anterior, se advierte que *—con independencia de estar acreditado en una carrera pública— la condición de servidor público surge por la acción de percibir, un pago regular por parte del Estado, por lo que sus derechos y obligaciones están determinados en la ley; lo cual conlleva al Texto Único⁴ de la Ley No.9 de 1994⁵ (Ley de Carrera Administrativa), lex generalis de los servidores públicos, en lo concerniente a los derechos y deberes, la cual interviene en forma supletoria "en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales"*, de conformidad con su artículo 5.

Desarrollan lo anterior, los numerales 44, 47 y 48 del artículo 2 ibidem, al señalar:

"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...

¹ Cfr. artículos 768, 771 y 772 del Código Administrativo.

² Cfr. Sentencia de 6 de agosto de 2014 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

³ Cfr. Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público.

⁴ Publicado en la Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

⁵ 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.

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 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.

..."

(Subraya el Despacho)

La excerta precedente, *—en concordancia con el concepto vertido en el artículo 299 de la Carta Magna—* define como servidor público a toda persona que "perciba remuneración del Estado", con independencia del carácter del puesto público ocupado, sea este permanente ("*necesidad constante del servicio*") o temporal ("*funciones en periodos de tres a doce meses*"), clasificándolos según sean de carrera, carrera administrativa, o no pertenezcan a ninguna carrera pública. En el caso de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, advierte que no están incluidos en las carreras públicas y corresponden al personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a aquellos servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera.

En lo que atañe a **prima de antigüedad**, esta fue introducida al ordenamiento positivo patrio, a través del artículo 224 del **Código de Trabajo**⁶, para el beneficio exclusivo de los trabajadores del

sector privado...

⁶ 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.

sector privado, dado que el artículo 2 ibidem dispone que los empleados públicos han de regirse por las normas de carrera administrativa, salvo excepciones expresas.

El reconocimiento de derechos laborales (prima de antigüedad e indemnización) en el ámbito público comienza desde el día 1 de enero de 2014, con la **Ley No.39 de 2013**⁷, efectiva 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, excluyendo 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.

Esta ley, antes de su entrada en vigor, fue modificada por la **Ley No.127 de 2013**⁸, que:

- 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.
- Amplia los derechos laborales (prima de antigüedad e indemnización) a los "*servidores públicos al servicio del Estado*", otorgándole el 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*".
- 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.

Dichas normas (Leyes No.39 de 2013 y No.127 de 2013), dedicadas exclusivamente a la prima de antigüedad, carecen de un efecto retroactivo, ocasionando que no se pudiese reconocer derechos a

favor de los...

⁷ 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.

⁸ 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.

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...").

La **Ley No.23 de 2017**⁹, deroga ambas leyes (No.39 de 2013 y No.127 de 2013), e incorpora el derecho a la prima de antigüedad, a la Ley de Carrera Administrativa (Ley No.9 de 1994), para el servidor público (permanente, transitorio o contingente) o de Carrera Administrativa, cualquiera sea la causa de finalización de funciones¹⁰. (Cfr. artículo 140 del Texto Único 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 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**¹¹. En el primero de ellos, relacionado con los servidores públicos, el artículo 1 ibidem 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).

Así, el artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, que modifica el artículo 29 de la Ley No.23 de 2017, en su parte pertinente, quedó de la siguiente manera:

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

1. Los servidores públicos que fueron escogidos por elección popular.
2. Los ministros y viceministros de Estado.

Los directores...

⁹ 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.

¹⁰ Cfr. artículo 140 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994

¹¹ 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.

3. Los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas.
4. Los gerentes y subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.
5. Los administradores y subadministradores de entidades del Estado.
6. Aquellos que se retiraron después de haber sido nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley.
7. Los secretarios generales o ejecutivos de cada institución del Estado.
8. El personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores o subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, así como gerentes o subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.
9. El personal que fue nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y del Presupuesto General del Estado.
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."

Se observa así, que el numeral 8 de la citada disposición diáfamanamente excluye del derecho al pago de la prima de antigüedad, al "*personal... de servicios inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores o subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas...*" (Subraya el Despacho).

Ante ello, es necesario precisar que la Defensoría del Pueblo es parte del Gobierno Central, según se desprende del artículo 40 de la Ley No.494 de 2025¹², artículo 40 de la Ley No.454 de 2024¹³ y artículo 39 de la Ley No.418 de 2023¹⁴ –*contentivas del Presupuesto General del Estado, vigencias fiscales 2026, 2025 y 2024*–, así como del Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada 2025¹⁵, razón por la cual puede colegirse que dicha norma alcanza al "*personal de servicio inmediatamente adscrito*" a la Defensora del Pueblo.

En consecuencia, merecen especial atención las voces de la expresión "*inmediatamente adscritos*", en la cual inmediatamente significa "*sin interposición de otra cosa*"¹⁶; en tanto, adscripción está

definido como...

¹² Ley No.494 de 29 de octubre de 2025, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2026". Publicado en la Gaceta Oficial No.30397-A de 29 de octubre de 2025.

¹³ Ley No.454 de 14 de noviembre de 2024, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2025". Publicado en la Gaceta Oficial No.30159-B de 14 de noviembre de 2024.

¹⁴ Ley No.336 de 14 de noviembre de 2022, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2023". Publicado en la Gaceta Oficial No.29662-A de 14 de noviembre de 2022.

¹⁵ Cfr. Resolución Ministerial No.MEF-RES-2025-678 de 19 de marzo de 2019, "Por la cual se aprueba el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada 2025 y su Anexo Estratificación Sectorial del Gasto Público". Publicado en la Gaceta Oficial No.30247-A de 31 de marzo de 2025.

¹⁶ De conformidad con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.
<https://dle.rae.es/inmediatamente?m=form>

definido como "*atribución a un destino específico*"¹⁷ y "*destinar, agregar a una persona al servicio de un cargo o cuerpo*"¹⁸. Podría así inferirse que este término implica la asignación de un servidor público, a un despacho determinado, en calidad de colaborador estrecho, cercano o de confianza del titular o jefe, con quien guarda una relación de subordinación jurídica directa.

En tal sentido, cabe destacar que, en las instituciones del Estado también existen funcionarios asignados a un destino público específico, externo al Despacho de la máxima autoridad (autoridad nominadora), quienes gozan de un alto grado de autonomía y autoridad en la toma de decisiones en sus respectivas áreas, sin embargo, están subordinados jurídicamente y conforman la alta dirección del equipo de trabajo de la máxima autoridad, denominados directores nacionales, regionales, provinciales, de área u otros.

Sobre el particular, la "Guía Técnica para determinar los niveles jerárquicos de las unidades administrativas de las instituciones del Órgano Ejecutivo"¹⁹, del Ministerio de Economía y Finanzas, plasma que las estructuras organizativas comprenden tres (3) niveles jerárquicos, a saber: dirección, departamento y sección. Añade que el término dirección es de uso general en los ministerios, mientras que la nomenclatura gerencia general, gerencia ejecutiva, dirección general y dirección son de mayor utilización en entidades descentralizadas, intermediarios financieros, entre otros.

La referida Guía Técnica, adicionalmente señala que:

"E. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS

1. Nivel de Dirección:

El nivel de Dirección es el primer nivel de la escala jerárquica en las instituciones públicas. En este nivel se ubican las direcciones, independientemente de las diferentes acepciones con que se las denomine: direcciones, direcciones generales, nacionales y ejecutivas, y otras unidades administrativas que entran en este nivel como lo son las gerencias, gerencias ejecutivas, gerencia de divisiones.

Las "direcciones" son las unidades administrativas más importantes en las instituciones, especialmente las sustantivas, ya que son la razón de ser de las mismas.

...

b. Dirección Nacional:

También es utilizada dentro del nivel jerárquico de "dirección", la nomenclatura dirección nacional para denominar aquellas direcciones de línea (sustantivas) responsables de normar, fijar políticas y regular acciones que rigen para todo el sector público y/o el país en el cumplimiento de sus objetivos y del objetivo institucional. Además, dirige y controla programas sustantivos que responden a la razón de ser de la institución.

Son unidades...

¹⁷ Cfr. numeral 7 del artículo 2 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa.

¹⁸ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 1993. 11ma edición. Editorial Heliasta S.R.L. pp.19

¹⁹ <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2019/11/Guia-de-los-Niveles-Jerarquicos-1.pdf>

Son unidades administrativas del más alto nivel jerárquico de la institución, propias de los ministerios. Estas unidades responden directamente a la máxima autoridad o nivel superior institucional y señalan dentro de las direcciones de línea, el rumbo de la entidad. Es una unidad exclusiva del área operativa o sustantiva de la institución.

La relación de estas direcciones con la máxima autoridad debe ser estrecha, frecuente y efectiva y pueden tener alto grado de independencia en sus decisiones, las cuales son estratégicas y fundamentales, de manejo inherente al desarrollo de las funciones de la unidad administrativa. Están dotadas de autoridad para proponer, desarrollar y cumplir políticas, estrategias y actividades.

..."

(Subraya del Despacho)

Del extracto *ut supra*, se puede colegir que las direcciones nacionales revisten el carácter de colaboradores estrechos, cercanos o de confianza de la máxima autoridad institucional (autoridad nominadora), con quienes mantienen una relación de subordinación jurídica, al estar adscrita a la misma.

Bajo tal marco jurídico, en concordancia con el criterio esgrimido en su consulta, es dable interpretar que a aquellos servidores con el cargo de Director Nacional, no le asiste el derecho a la prima de antigüedad, con excepción de aquellos que, antes de ocupar el puesto de director, hubiesen trabajado de forma continua para el Estado, en otro cargo de menor jerarquía, en cuyo caso éstos conservarían el derecho a percibir su prima de antigüedad, en razón del período laborado en aquel cargo.

Ahora bien, vía la **Sentencia de 21 de julio de 2026**²⁰, 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, una vez ejecutoriada y publicada en la Gaceta Oficial²¹, el artículo 29 de la Ley No.23 de 2017, se leería 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...

²⁰ Expediente No.149867-2025.

²¹ Cfr. artículo 2569 del Código Judicial y artículo 1 de la Ley No.53 de 28 de diciembre de 2005.

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)

Como consecuencia directa, **una vez ejecutoriado y publicado el fallo de 21 de julio de 2026**, los 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 1 de la Ley No.241 de 2021, que modifica el artículo 29 de la Ley No.23 de 2017.

Visto el recorrido jurídico realizado, esta Procuraduría considera que, **luego de la ejecutoria y debida publicación en Gaceta Oficial de la Sentencia de 21 de julio de 2026, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, los servidores públicos, que estén nombrados dentro de la estructura de personal, con el cargo Director Nacional en la Defensoría del Pueblo, sí le asistiría el derecho a reclamar el pago de la prima de antigüedad.**

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-0106-26