República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de junio de 2025
Nota C-154-25

Señor Director General:

Ref.: Efecto retroactivo de la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a su Nota DG-BCBRP Nº 0617-2025 de 4 de junio de 2025, mediante la cual solicita el criterio jurídico de esta Administración, a efecto de conocer si la retroactividad enunciada en la Ley No.23 de 2017, alcanza a reconocer el pago de la prima de antigüedad a jubilados bomberiles, que se hayan retirado antes del 1 de enero de 2014, de la Administración Pública.

Al respecto debemos indicarle, que el principio de retroactividad se refiere a la aplicación de una nueva norma, a actos jurídicos, a hechos pasados o previos a la ley, que, por regla general no son retroactivos, ya que solo regulan hechos posteriores a su sanción; sin embargo, una ley puede ser retroactiva y regular hechos anteriores a su sanción, cuando así se disponga expresamente por un nueva ley, tal como lo expresa el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuando señala que: "*Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada*".

En relación al tema consultado, tenemos que la prima de antigüedad fue instituida para los servidores públicos en el artículo 1 de la Ley No.39 de 11 de junio de 2013, para ser calculada a razón de una semana de salario, por cada año laborado en forma continua, pero mediante la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, se modificó el citado artículo 1, para indicar cuando no existe la continuidad en el servicio, señalando que se entiende que no hay continuidad cuando el servidor púbico se haya desvinculado definitivamente del servicio del Estado, por más de sesenta días calendario sin justificación. Ninguna de estas dos leyes expresaron que las mismas tenían efecto retroactivo.

Posteriormente, a través de la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017 se reformó la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y derogó las Leyes No.39 y No.127 de 2013, al mismo tiempo que le adicionó varios artículos a la Ley No.9 de 1994, entre ellos el artículo 137-B referente al pago de la prima de antigüedad, que en su Texto Único de la última de las leyes citada, le correspondió el artículo 140.

Coronel
Víctor Raúl Álvarez V.
Director General del Benemérito
Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.
Ciudad.

Por su parte...

Por su parte, la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, en el sentido que la prima de antigüedad se reconoce a partir del inicio de la relación laboral, y el artículo 8 de esta ley dice que la misma es de interés social y tendrá efecto retroactivo.

La retroactividad que señala la ley es para los servidores públicos que, para esa fecha, es decir, 1 de enero de 2014, se encontraban laborando en alguna institución del Estado, o sea, que tienen derecho a recibir el pago de la prima de antigüedad, los servidores públicos que para la fecha se desempeñaban como tales, y el cálculo para su pago es a partir del inicio de la relación laboral, independientemente que esta haya iniciado con anterioridad la fecha arriba indicada.

En este punto, es oportuno traer a colación la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y la opinión de la Procuraduría de la Administración. Al respecto, mediante la Sentencia dictada el 14 de febrero de 2023, la Sala dijo lo siguiente:

> "(...)
> En este sentido, advertimos que la relación laboral entre la señora **VANESA RACINES VIUDA DE FERNÁNDEZ** y el Estado finalizó el 3 **octubre de 1995**, cuando decide acogerse a la pensión por vejez, tal como lo señala ella misma, y se corrobora del Informe rendido por la entidad demandada, así como de la Certificación de Cuotas Individuales emitida por la Caja de Seguro Social, del Departamento de Cuentas Individuales; razón por la que es claro determinar que para aquel entonces, *el derecho a la prima de antigüedad no estaba regulado en nuestra legislación a favor de los servidores públicos*, pues tal como se ha expresado anteriormente, *este derecho a la prima de antigüedad se estableció a partir del 1 de enero de 2014, según lo establecido en el artículo 9 de la derogada Ley 39 de 2013*; *en consecuencia, es a partir de esta fecha en que se inicia su regulación y aplicación a los servidores públicos*, acotando además la referida Ley que no era de orden público o de interés social, por la cual, no tenía efectos retroactivos, y en consecuencia el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad, al caso en estudio *solo puede ser calculado y pagado a partir del 1 de enero de 2014*." (Las cursivas y subrayado es del Despacho).

En esta misma línea, la Procuraduría de la Administración, mediante Nota C-131-23 de 22 de septiembre de 2023, absolvió una consulta referente al pago de prima de antigüedad a ex servidores públicos y beneficios adicionales, otorgados por el SIACAP (Bomberos y Fuerza Pública), en la que entre otras cosas concluyó:

> "4. De ocurrir la desvinculación laboral del servidor público antes de la promulgación de las **Leyes No. 39 y 127 de 2013** (normas que establecieron en un principio el derecho a la prima de antigüedad para los servidores públicos y que no fueron adoptadas con efecto retroactivo), debe entenderse que no tendrá derecho a la prerrogativa contemplada en ellas (*prima de antigüedad*), ya que la misma sólo puede reconocerse y hacerse efectivo ***con posterioridad a la entrada en vigencia***". (Las cursivas y negrita no aparecen en el original).[1]

[1] Véase la respuesta completa en https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-131-23 Así, pues,...

Así, pues, en concordancia con lo que señala nuestra jurisprudencia, y la Procuraduría de la Administración, no es posible acceder a pagar la prima de antigüedad a quienes se desvincularon antes de entrada en vigencia de la Ley No.39 de 2013, ya que sus efectos comenzaron a regir a partir de la entrada en vigencia de la misma (1 de enero de 2014), y debemos recordar que el principio de legalidad consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, desarrollado en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, establece que toda actuación de los servidores públicos debe estar fundamentada en la ley y someterse a ella. En otras palabras, la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite, y sus actos deben ser conformes a la norma.

Por las razones antes expuestas, este Despacho es del criterio que los servidores públicos que se desvincularon antes de entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, no tienen derecho a que se les pague la prima de antigüedad, contemplada en el artículo 140 de la Ley No. 9 de 1994, ya que se violaría el principio de legalidad.

Antes de finalizar, debemos recordarle muy respetuosamente al señor Director General, que esta Procuraduría emitió la Circular No.PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025, dirigida a todas las Dependencias del Estado, en la que informó respecto del requisito legal obligatorio establecido en el artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, en el sentido que toda consulta elevada a la Procuraduría de la Administración, debe venir acompañada del criterio jurídico respectivo, salvo que no cuente con asesor jurídico, situación que no se dio en la consulta.

En esta forma dejamos externada nuestra opinión, no sin antes advertir que la misma no es vinculante para la Procuraduría de la Administración.

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

GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
DESPACHO SUPERIOR
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

GVdeA/gac
C-134-25