

Panamá, 3 de julio de 2025  
Nota C-168-25

Director General:

Ref.: Derecho al pago de prima de antigüedad, a quienes ejercieron cargos de Director y Subdirector General del Servicio Nacional Aeronaval (SENAN).

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota No.0079/SENAN/DNRH/DGP, recibida el 18 de junio de 2025, por cuyo conducto hace referencia a "*servidores públicos dentro de la carrera aeronaval quienes laboraron hasta el año 2010 en el cargo de Comisionados de Policía, y posteriormente ejercieron los cargos de Director General y Subdirector General con mando y jurisdicción hasta el año 2018, siendo miembros activos y dentro de la carrera aeronaval y habiendo cumplido el período de prueba y requisitos legales exigidos por la ley especial*", y solicita el criterio legal de este Despacho respecto a si "*¿Le asiste el pago de este derecho y de ser afirmativo con qué cargo y que salario le correspondería?, siendo éste el último cargo en la carrera aeronaval*".

Inicia el análisis solicitado con la revisión de la Carta Política patria, que en los numerales 3 y 4 de su artículo 307 determina que "*No forman parte de las carreras públicas<sup>1</sup>:... 3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito<sup>2</sup> 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*".

De dicha excerta fundamental, en términos generales, se puede extraer que no forman parte de ninguna carrera de la función pública, aquellos funcionarios:

- De secretaría y de servicio que estén inmediatamente adscritos<sup>3</sup> a servidores públicos que no

Comandante Aeronaval  
**LUIS A. DE GRACIA**  
Director General del Servicio  
Nacional Aeronaval (SENAN)  
Ciudad

*pertenezcan...*

---

<sup>1</sup> Cfr. artículo 305 de la Constitución Política de Panamá.

<sup>2</sup> "...en cuanto al alcance de la "adscripción inmediata" de un servidor público a un funcionario determinado, tenemos que la "Adscripción", de acuerdo con el numeral 7 del artículo 49 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, "Es la atribución a un destino específico". A su vez, "atribución" es definida por el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales del autor Manuel Osorio como "Asignación", entre otras acepciones. "Inmediato", de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, significa "Contiguo o muy cercano a algo o alguien". Consulta C-037-22 de 7 de marzo de 2022.

<sup>3</sup> Cfr. artículo 1 de la Ley No.93 de 7 de noviembre de 2013.

pertenezcan a alguna carrera pública.

- Con mando y jurisdicción, salvo excepciones establecidas por imperio de la Ley.

La materia se encuentra desarrollada en el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, que conforma la norma común (*lex generalis*) de los servidores públicos en lo concerniente a sus derechos y deberes, e interviene supletoriamente al tenor de su artículo 5. En dicha ley se caracteriza a los servidores públicos que no son de carrera como "*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*", dentro de los cuales se incluye a los de libre nombramiento y remoción (artículo 2 numeral 47, *ibídem*), que a su vez son definidos como "*aquellos... 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*" (artículo 2 numeral 49, *ibídem*).

En adición, el artículo 140 de la Ley de Carrera Administrativa, dispone el derecho de todo servidor público, sea permanente, transitorio o contingente o de carrera administrativa, a percibir una prima de antigüedad, equivalente a una semana de salario por cada año laborado.

Prosigue, en orden cronológico, la Ley No.93 de 7 de noviembre de 2013, *lex specialis* para el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), la cual en su artículo 21, instala la Carrera Aeronaval, y en su artículo 46 divide el escalafón aeronaval en niveles de básico, suboficiales, oficiales subalternos, oficiales superiores y directivo.

Es menester acotar, respecto a este artículo 46 de la Ley No.93 de 2013, que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, vía Sentencia de 23 de marzo de 2023, declaró inconstitucional al nivel directivo, externando que: "*...sí genera un problema de inconstitucionalidad el que se incluya, en el escalafón del Servicio Nacional Aeronaval, a través del numeral 5 del artículo 46 de la Ley No.93, al Nivel Directivo, conformado por el Director y el Subdirector General; ello como quiera que estos nombramientos no tienen como base el sistema de méritos, que constituye un principio de administración de personal «fundado en la consideración de las aptitudes, habilidades y competencias del servidor público dentro de las Carreras Públicas instituidas por la Constitución y la Ley, y relacionado al nombramiento, los ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía, jubilaciones y antigüedad», ni tampoco el principio de estabilidad, consustancial a todas las carreras de la función pública «artículos 300 y 302 de la Constitución Política»*".

Es decir, el nivel directivo se mantuvo como parte del escalafón aeronaval hasta el año 2023, fecha en que fue excluido del mismo por la Máxima Corporación de Justicia, al considerar que "*...el Nivel Directivo, en el que están estructurados los cargos de Director General y Subdirector General del Servicio Nacional Aeronaval, ha sido insertado en el Escalafón Aeronaval, estrictamente pensado para el personal juramentado que, luego de superados y observados los requisitos que establece la Ley, hace parte de la Carrera Aeronaval, lo que va en franca contradicción con la naturaleza constitucional de la regulación de los nombramientos del*

Director...

***Director y Subdirector General de los servicios de policía, y, por ende, en discordancia con lo previsto, en tal sentido, por la Constitución Política".*** (Lo resaltado es del Despacho)

Ahora bien, el artículo 29 de la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017, según fue modificado por el artículo 1 de la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, expone en su numeral 10 que los servidores públicos de libre nombramiento y remoción no tienen derecho a prima de antigüedad, en atención al artículo 307 constitucional. Ello sin perjuicio del derecho a recibir la prima de antigüedad que le corresponda por la labor realizada en forma continua a favor del Estado, previo al cargo o condición excluyente contemplada en ese artículo en comento.

Lo expuesto, aunado al **principio de estricta legalidad** *–que profesa el ejercicio de los poderes públicos con apego a lo expresamente permitido en el derecho positivo–*, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General, permite colegir que los cargos de Director y Subdirector General del Servicio Nacional Aeronaval constituyen cargos de libre nombramiento y remoción, en virtud de lo dispuesto en los numerales 47 y 49 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, y en consecuencia no les asiste el derecho al pago de prima de antigüedad por el período de ejercicio de tales cargos directivos.

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-149-25

*Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

\* E-mail: [dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)