

Panamá, 14 de julio de 2025  
Nota C-182-25

Señor Administrador:

**Ref.:** Procedimiento legal aplicable para notificar a ex servidores públicos que recibieron pago en exceso en concepto de prima de antigüedad, a fin de recuperar los montos desembolsados.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a la Nota No. PROPANAMA-OAL-2025-011 de 10 de junio de 2025, mediante la cual, la licenciada Christina D'Anello, jefa de la oficina de Asesoría Legal de la institución a su digno cargo, elevó una consulta jurídica a esta Procuraduría, respecto del procedimiento legal aplicable para notificar a ex servidores públicos de la Autoridad para la Atracción de Inversiones y la Promoción de Exportaciones, que recibieron pago en exceso en concepto de prima de antigüedad, a fin de recuperar los montos desembolsados.

Según indica la jefa de Asesoría Legal, específicamente: *“Hemos identificado tres casos en los que se ha hecho un desembolso por pago de prima de antigüedad en sumas que no correspondían a los montos adeudados, ya sea porque el servidor estaba dentro de las exclusiones establecidas en la Ley 23 de 2017 o por el hecho de que en algún momento el servidor público ocupó un cargo excluyente, pero en otros ocupó cargos que generaban derecho al pago de la prima. Los pagos se hicieron según aprobación mediante resolución administrativa interna y basada en la interpretación legal que se hizo de las normas aplicables. En ese sentido, nos surge la duda sobre cuál es el procedimiento legal para notificar a las personas que recibieron pagos en exceso a fin de recuperar los montos desembolsados...”*.

Previo a la revisión jurídica del tema objeto de la presente consulta, se hace necesario referirnos al contenido de la Nota C-001-25 de 7 de enero de 2025, a través de la cual este Despacho le dio respuesta a la Autoridad para la Atracción de Inversiones y la Promoción de Exportaciones, respecto de los servidores públicos que se encuentran excluidos del pago de la prima de antigüedad.

Al respecto, esta Procuraduría sostiene el criterio jurídico esbozado en aquel entonces, cuando señalamos que el artículo 1 de la Ley No. 241 de 2021, que modificó el artículo 29 de la Ley No. 23 de 2017, establece de manera clara, que servidores públicos están excluidos del derecho a la prima de antigüedad y, dentro de los cuales debemos señalar se encuentran el jefe de la Oficina de Asesoría Legal, el jefe de la Oficina de Relaciones Públicas y el jefe de la Oficina de Planificación de PROPANAMA, toda vez que los mismos, están adscritos a un servidor público que no forma parte de una carrera (*Administrador General de PROPANAMA*) y, además son responsables directamente ante él.

Ingeniero  
**GERARDO G. PALÁEZ**  
Administrador General de la  
Autoridad para la Atracción de Inversiones  
y la Promoción de Exportaciones (PROPANAMA)  
Ciudad.

De igual...

De igual manera, señalamos en la consulta absuelta, que la norma dispone que aquellos servidores 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.***

Establecido lo anterior, y respecto a la presente consulta, relacionada con el procedimiento legal aplicable para notificar ex servidores públicos que se encontraban dentro de las exclusiones establecidas en la Ley No. 23 de 2017 *(tema que fuera abordado en nuestra respuesta anterior)*, y que recibieron pago en exceso en concepto de prima de antigüedad, a fin de recuperar los montos desembolsados, debemos señalar que, la Ley No. 67 de 14 de noviembre de 2008 *“Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley No. 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República”*, creó la Jurisdicción de Cuentas para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial, derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos<sup>1</sup>.

En ese sentido, se estableció en el numeral 2 del artículo 3 de la citada Ley No. 67 de 2008 que, la Jurisdicción de cuentas se ejercerá de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar, entre otras cosas, *“Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos”*.

De lo anterior se desprende con meridiana claridad, que los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo, serán investigados ya sea de oficio por una auditoría realizada por la Contraloría General de la República o en su defecto por una denuncia presentada por un particular o servidor público.

Por consiguiente, y para que la Autoridad para la Atracción de Inversiones y la Promoción de Exportaciones (PROPANAMA), pueda recuperar los montos y/o pagos desembolsados en exceso, por concepto de prima de antigüedad pagados ex servidores públicos que se encontraban dentro de las exclusiones establecidas en la Ley No. 23 de 2017, es necesario que esta sumas, sean determinadas por una auditoría forense efectuada por la Contraloría General de la República, misma que puede ser de oficio o por denuncia presentada por un particular o servidor público; la cual una vez formulado el reparo en las cuentas de los agentes y empleados de manejo, o se detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos, la Fiscalía General de Cuentas en nombre del Estado, podrá instruir la investigación patrimonial correspondiente<sup>2</sup>.

Por último, y en lo que corresponde a aquellas Resoluciones administrativas internas emitidas por la Autoridad para la Atracción de Inversiones y la Promoción de Exportaciones (PROPANAMA) a través de las cuales, se autorizaron los pagos de la prima de antigüedad a ex servidores públicos, que se encontraban dentro de las exclusiones establecidas en la Ley

No. 23 de 2017...

<sup>1</sup> Como quedó modificado por el artículo 1 de la Ley No. 81 de 22 de octubre de 2013.

<sup>2</sup> Artículo 26 de la Ley No. 67 de 14 de noviembre de 2008.

No.23 de 2017, consideramos importante señalar que las mismas, cuentan con presunción de legalidad, es decir que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento.

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, *tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*

Por las razones antes expuestas, este Despacho es del criterio jurídicos que, aquellas Resoluciones que autorizaron el pago de la prima de antigüedad a ex funcionarios que por ley no les correspondía, son actos administrativos materializados que cuentan con presunción de legalidad, por lo que le corresponderá a las autoridades competentes actuales, interponer en el menor tiempo posible, las acciones legales que procedan, de manera tal que la Autoridad para la Atracción de Inversiones y la Promoción de Exportaciones (PROPANAMA), pueda recuperar los fondos públicos pagados en exceso, a aquellos ex servidores públicos que se encontraban dentro de las exclusiones establecidas en la Ley No. 23 de 2017; lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales y disciplinarias que correspondan a los funcionarios que pudieron ocasionar un daño patrimonial, al efectuar pagos no correspondientes, a ex servidores de la institución.

Antes de finalizar, debemos recordarle al señor Administrador 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 31 de julio 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.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, indicándole 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/ca/jabsm  
C-140-25

cc. Licenciada

**Christina I. D' Anello**

Jefa de la Oficina de Asesoría Legal

Autoridad para la Atracción de Inversiones

y la Promoción de Exportaciones (PROPANAMA)

Ciudad.