



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de agosto de 2025

Nota C-210-25

Ref: Pago de la prima de antigüedad a un servidor público que fue jubilado por error administrativo, sin cumplir con los años de servicio en la institución.

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a la nota número BCBP-DG-0869-2025, recibida el 21 de julio del presente año, mediante la cual solicita el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración *“respecto al caso de una exservidora pública que se acogió a la jubilación establecida para el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, conforme a lo dispuesto en la Ley 10 de 2010, la cual exige 25 años de servicios continuo para acceder a dicho beneficio. No obstante, debido a un error administrativo, la mencionada persona fue jubilada en el año 2015, habiendo cumplido únicamente 22 años de servicio”*.

Al respecto debemos indicar, que el artículo 54 de la Ley 10 de 18 de marzo de 2010, señala que: “Los miembros remunerados en la Carrera Bomberil del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, gozarán de jubilación con el último salario devengado al completar veinticinco años de servicios continuos en la institución”, agregando que: “Quienes ingresen con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley gozarán de este beneficio al completar treinta años de servicios continuos en la institución”.

De acuerdo a la consulta, la citada ex servidora pública, fue jubilada sin cumplir con los requerimientos de ley que exige veinticinco años continuos dentro de la institución, cuando en realidad, solo había completado veintitrés años de servicios, situación que se debió a un

Coronel

VÍCTOR RAÚL ÁLVAREZ V.

Director General del

Benemérito Cuerpo de Bomberos de la

República de Panamá.

Ciudad.

si ella...

si ella “¿Tiene derecho a cobrar la prima de antigüedad, a pesar de no haber completado los 25 años requeridos por la Ley 10 de 2010?”.

En primer lugar, hay que advertir **que el error administrativo resulta contrario al principio de la buena fe**, el cual tiene su fundamento en que “el administrado confía en lo que afirma la administración” y, dicho error no le puede ser imputable a la ex servidora, porque la norma señala que debe cumplir con los 25 años de servicios continuos en la institución, y esta norma tiene carácter obligatorio y el administrado no es responsable de dicho error.

A juicio de esta Procuraduría, el error administrativo cometido por la institución (BCBRP), no puede desconocer los derechos subjetivos otorgados a la ex servidora pública, a gozar de su jubilación; en este mismo sentido, somos de la opinión que la institución no puede revocar oficiosamente tales derechos, sin el consentimiento expreso de la persona afectada.

Por lo anterior, es el criterio de este Despacho, que el error incurrido por la Administración, tiene como presupuesto un derecho subjetivo a favor de la interesada, convencida que ha cumplido con los requisitos que exigen la ley para adquirir y gozar de su jubilación, derecho éste que le fue reconocido formalmente por el BCBP, mediante un acto administrativo que se encuentra materializado y debidamente ejecutoriado. Este comportamiento y convencimiento de actuar conforme a lo que establece la ley, no puede ser defraudado por una equivocación de la Administración.

Sobre el particular, el artículo 62 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, prevé expresamente los supuestos o motivos por los cuales la Administración está habilitada, para proceder a revocar o anular de oficio sus propios actos, los cuales que regulan una situación jurídica en concreto o individualizada. Veamos:

“Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

- 1-. Si fuese emitida sin competencia para ello;
 - 2-. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
 - 3-. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
 - 4-. Cuando así lo disponga una norma especial.
- ...” (Subraya la Procuraduría)

Así las cosas, en el presente caso, es evidente que la ex servidora pública no prestará su consentimiento para que se revoque el acto administrativo que le concedió la jubilación, por causa del error incurrido por la Administración, por lo tanto, le corresponderá al BCBRP presentar la nulidad del acto emitido (*la jubilación*), ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

El principio de la buena fe, en las actuaciones administrativas con énfasis en esa relación ineludible que existe entre la Administración Pública y los particulares, no debe ir en perjuicio del administrado, así lo manifestó la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo mediante la sentencia de 18 de mayo de 1981, cuando, en reconocimiento de prestación por cambio de categoría de una ciudadana, la Sala aplicó el comentado principio de la siguiente manera:

*“Debe entonces aplicarse al caso bajo estudio, el principio de buena fe, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, pues, al ser la señora Elsie de Ayuso clasificada en diferentes categorías como Terapista Ocupacional, **de modo alguno puede ahora la administración desconocerle ese derecho y aún más ordenar mediante otro acto administrativo descontar una suma de dinero que por derecho percibió en concepto de sueldo y que corresponden a la diversas categorías a las que fue ascendida. Esta omisión no es imputable al administrado**”*
Caso: *Elsie de Ayuso versus IPHE*. Magdo. Ponente. Arturo Hoyos). (Las negritas y cursivas son del Despacho).

Así mismo, desde hace más de tres décadas, la misma Sala ha dejado sentado el aludido principio, cuando sostuvo:

*“...el principio de buena fe en el Derecho Administrativo, que vinculara a la Autoridad Portuaria Nacional en las relaciones con los servidores públicos que en ella laboran. La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo. Así, el tratadista uruguayo Sayagués afirmaba que ‘el principio general de la buena fe debe regir en todas las relaciones jurídicas’ (Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, Tomo I L959 páq. 148) y el catedrático español Jesús Gonzalez Pérez le ha dedicado una obra reciente en que expone sus aplicaciones en este campo (Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 2a. edición, Ed. Civitas, Madrid, 1989, páq. 199 páginas.) ... **Sería contrario a la buena fe que los servidores públicos de la Autoridad Portuaria Nacional hayan prestado servicios con expectativas razonables de recibir ciertas contraprestaciones pactadas que no contratarían la ley y que luego de recibir los servicios, la Autoridad Portuaria Nacional no pague esta contraprestación (ayuda económica en caso de desastre), alegando extemporáneamente, después de beneficiarse con la prestación de esos servicios, por no estar expresamente autorizada por una ley no podía pagar lo***

convenido en la cláusula que no es esencial en la convención colectiva”.(Las negritas y cursivas son del Despacho)¹.

En este orden ideas a y, razón a que fue jubilada, la ex servidora pública desvinculada de la institución, entonces tiene derecho a que se le pague la prima de antigüedad, como lo señala el artículo 3 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, que modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, que dispone lo siguiente:

“Artículo 140. El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación, y el cálculo se realzará con base al último salario devengado. En el caso de que el año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte correspondiente.”
(Subraya el Despacho).

A su vez, el artículo 4 de la Ley 241 de 2021, hace extensivo el reconocimiento del derecho a recibir la prima de antigüedad, al servidor público de Carrera Administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, como es el caso de la Carrera Bomberil.

Así es que, por el solo motivo que la ex servidora pública quedó desvinculada de la institución por la jubilación especial, tiene derecho a que se le pague su prima de antigüedad, equivalente a los años de servicios prestados en la entidad, siempre que la partida correspondiente se encuentre presupuestada.

Por las razones antes expuesta, la Procuraduría de la Administración es de opinión que la ex servidora pública a quien se le concedió la jubilación especial, con solo tener 23 años de servicios continuos en la institución, tiene derecho a recibir la prima de antigüedad, ya que la causa que la desvinculó de sus funciones, fue precisamente el acto administrativo que dictó el BCBRP que le concedió la jubilación, sin perjuicio que la entidad pueda solicitar la nulidad del acto administrativo dictado por error ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, si así lo tiene a bien.

Antes...

¹Véase el sitio <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2015/06/Setencia-de-14-de-junio-de-1991.pdf>

Antes de finalizar, debemos recordarle muy respetuosamente al señor Administrador, que esta Procuraduría emitió la Circular No.PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025, dirigida a toda 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 legal, situación que no se dio en la presente 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



GVdeA/gac
Exp. C-185-25