



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de septiembre de 2025
Nota C-248-25

Señor Director General, Encargado:

Ref.: Pago de la Prima de Antigüedad a ex servidores públicos.

Me dirijo a usted en ocasión, de dar respuesta a su escrito AAC-NOTA-2025-4484 de 1 de septiembre de 2025, a través del cual eleva consulta jurídica respecto al: “...*reconocimiento de la Prima de Antigüedad a ciertos ex funcionarios de la Autoridad, que fueron desvinculados antes de entrar en vigencia la Ley 241 de 13 de octubre de 2021*”.

I. Del Principio de Legalidad.

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (*Art. 18 Constitucional y Art. 34 de la Ley No.38 de 2000*), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

II. De las normas relacionadas con el derecho de la Prima de Antigüedad para los Servidores Públicos.

Es importante resaltar en primera instancia, que la figura de la “*prima de antigüedad*”, es una prestación laboral que fue incorporada a la legislación panameña a través del Código de Trabajo y que actualmente se encuentra regulada en el artículo 224 y siguientes de dicho Código, para los trabajadores del sector privado, a la terminación de todo contrato por tiempo indefinido, cualquiera que sea la causa de su terminación, la cual consiste en el derecho que tienen de recibir de su empleador, una semana de salario por año laborado, desde el inicio de esa relación de trabajo.

Licenciado
ABDEL MARTINEZ ESPINOZA
Director General, Encargado de la
Autoridad Aeronáutica Civil (AAC)
Ciudad.

Por su parte...

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, se ha referido al concepto y naturaleza de la prima de antigüedad, señalando entre otras cosas, que ésta, en su sentido más amplio, se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de la relación laboral y cuya cuantía se determina en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador¹.

En el ámbito de las relaciones laborales del sector público, el artículo 1 de la Ley No.39 de 11 de junio de 2013, reconocía ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos y posteriormente fue modificado por el artículo 3 de la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, la cual establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos y dispuso el derecho a la prima de antigüedad para todos ellos, a razón de una semana de salario, por año laborado de manera continua (*aunque sean en diferentes entidades del sector público*), al terminar su relación laboral, independientemente de la causa que hubiere motivado su desvinculación, en base al último salario devengado; aunado a ello, los artículos 8 y 2 de las referidas leyes, establecieron cuales servidores públicos se encontraban excluidos de la aplicación de dichas normas.

Cabe destacar que esas normas no fueron adoptadas con efecto retroactivo, derivando así que no pudiesen reconocerse derechos a favor de los ex servidores públicos que se hubiesen desvinculado previo a la promulgación de estos preceptos legales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Constitución Política².

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 15 de enero de 2019³; sostuvo que:

“ ...

En ese mismo sentido, al revisar cada una de las disposiciones o los artículos que contiene tanto la Ley 39/2013, así como la Ley 127/2013, que modificó la disposición anterior, no se vislumbra ninguna disposición que estableciera que dichas normas tienen efectos retroactivos a efectos de poder reconocerle derechos a favor de los ex servidores públicos, desde el momento que fueron nombrados.

... ”

Lo antes indicado...

¹Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, corregida, interpuestas por la Firma Galindo, Arias & López, actuando en nombre y representación de Cristina Oderay Che Hassan de Gordón, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N DIGAJ-0089-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la Universidad de Panamá, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

² “Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden públicos o de interés social cuando en ellas así se exprese...”

³ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Eric Berbey, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare Nulo, por Ilegal, el artículo primero y segundo de la Resolución Número 365-DDRH de 14 de julio de 2016, emitido por la Contraloría General de la República, así como también el artículo primero del acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

*Lo antes indicado, arriba a que esta Corporación de Justicia llegue a la conclusión que las sumas que deben cancelársele a favor del Licdo. ERIC ALBERTO BERBEY DE LEÓN, **deben iniciar a computarse a partir del día 1 de enero de 2014**, que fue la fecha o el período a partir del cual entró en vigencia la Ley 39/2013, previa promulgación en Gaceta Oficial.*

*La hermenéutica jurídica nos lleva a indicar que si el Estado reconoció un derecho muchos años posteriores a la iniciación de labores de un servidor jurídico, la lógica es que el reconocimiento de dichos derechos consignados en la ley, **puedan ser ejercidos es con posterioridad a la promulgación o vigencia de la Ley, salvo que ésta hubiera indicado de manera expresa que su aplicación era de forma retroactiva** para aquellos servidores públicos que iniciaron a laborar en las entidades públicas del Estado, previo a su correspondiente promulgación en la Gaceta Oficial.*

... ” (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, tal como señaláramos en consultas anteriores⁴, ambas disposiciones fueron derogadas posteriormente por la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017, que reformó la Ley No.9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa; sin embargo, esta disposición legal rescató y/o recuperó el concepto de prima de antigüedad previamente consagrado en ellas, al adicionar a través de su artículo 10, el artículo 137-B a la Ley No.9 de 1994 de Carrera Administrativa, que dispuso de manera específica, que los servidores públicos permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa, gozarían una vez finalizadas sus funciones por cualquier causa, del derecho al pago de la prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente⁵.

Ahora bien, este instrumento jurídico fue adoptado como una norma de interés social y con carácter retroactivo⁶, dando como resultado que sus efectos pudiesen tener alcance sobre hechos consumados cuando se encontraban vigentes las Leyes No.39 y No.127 de 2013; empero, su aplicación por los efectos retroactivos no deben causar perjuicios a los derechos ya adquiridos, tal como fuere señalado en diferentes sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia⁷.

En este sentido...

⁴ Cfr. Notas C-144-20 de 4 de diciembre de 2020, C-064-22 de 4 de mayo de 2022, C-067-23 de 8 de mayo de 2023, C-131-23 de 22 de septiembre de 2023, entre otras.

⁵ Esta disposición fue incorporada en el artículo 140 de Texto Único de la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, adoptado mediante Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018.

⁶ El concepto de retroactividad, es definido por el autor Manuel Osorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales (24ª Edición, pág.882), de la siguiente manera:

“Retroactividad significa calidad de retroactivo, o sea que obra o tiene fuerza sobre lo pasado... Representa un concepto que en Derecho, y con referencia a las normas jurídicas, ofrece importancia extraordinaria, porque sirve para determinar cuándo una disposición legal se puede aplicar, o no, a hechos o situaciones ocurridos anteriormente.”

⁷ Cfr. Sentencias de 9 de marzo de 2018, 29 de junio de 2018, 31 de mayo de 2019, 1 de diciembre de 2021, entre otras.

En este sentido, mediante Sentencia de 27 de diciembre de 2019⁸, nuestro Máximo Tribunal de Justicia señaló que la aplicación de la retroactividad de la Ley No.23 de 2017, no puede causar perjuicio a los derechos adquiridos, como es el caso de la prima de antigüedad y a su vez hizo referencia a la observancia del principio *in dubio pro operario* que obliga a preferir la interpretación que más favorezca al trabajador, con lo cual todo derecho individual constituido o adquirido con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley derogada debe entenderse en lo que más favorezca al exfuncionario que se desvincule del servicio público por cualquiera de las formas establecidas en la ley.

La referida Sentencia, advierte a su vez, que el pago de la prima de antigüedad es un derecho adquirido, que fue introducido en la legislación panameña por el artículo 22 y siguientes del Código de Trabajo de 1972, que surge por el solo hecho del tiempo laborado por el trabajador en el sector privado, computable en el número de años de servicios continuos, constituyéndose en un derecho irrenunciable e intocable del trabajador, y que posteriormente se introduce a favor de los servidores públicos con la Ley No.39 y No.127 de 2013, que la modificó.

Destacamos, que la Sentencia de 9 de julio de 2020⁹ de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, señaló entre otras cosas, que los efectos de la Ley No.23 de 2017, pueden tener alcance a hechos consumados cuando se encontraban vigentes las Leyes No.39 y No.127 de 2013, y que su aplicación no debe causar perjuicios a los derechos ya adquiridos por los servidores públicos.

Hechas las observaciones anteriores, nos permitimos poner de relieve que la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, modificó la Ley No.23 de 2017 y la Ley No.9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, estableciendo entre otras cosas en su artículo 1, lo siguiente:

- Que dicho derecho no incluye a una serie de servidores públicos, tales como: Director y Subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los Secretarios Generales o Ejecutivos de cada institución del estado, así como aquellos servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política.
- Que dichos servidores públicos 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...

⁸ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación del señor Luis Alberto Domínguez González, para que se declare Nula, por Ilegal, la Resolución Número 1113-DDRH De 12 de diciembre de 2016, emitida por la Contraloría General de La República, así como su acto confirmatorio y para que hagan otras declaraciones.

⁹ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación del señor Hernando Morales Reyes, para que se declare Nula, por Ilegal, la Resolución Número 108-DDRH de 23 de enero de 2017, emitida por la Contraloría General de La República, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

- La entidad que deberá realizar el pago es la última en la cual laboró el servidor público. 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.

En este orden de ideas, resulta oportuno resaltar que el artículo 307 constitucional, determina un número plural de servidores que no forman parte de las carreras públicas; de los cuales haremos referencia a los siguientes:

- Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por periodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honorem.
- Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.

Por otro lado, el artículo 3 ibídem, que modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 (*Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018*), consiste en una ampliación del sentido literal de la norma, a través de la cual se preceptúa claramente que el derecho a recibir la prima de antigüedad para los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa será desde el inicio de la relación permanente hasta su desvinculación y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado; en ese sentido se define y/o delimita este beneficio adicional a favor del funcionario público titular de esta prestación laboral.

Por último, debemos destacar que esta normativa en su artículo 6, establece que el derecho al pago de la prima de antigüedad, no es excluyente de cualquier otro derecho o prestación que reciban los servidores públicos con motivo de la desvinculación o terminación definitiva de su vinculación laboral con la Administración Pública descritas en normas especiales o escalafonarias.

III. Conclusiones:

1. La prima de antigüedad a la que puedan tener derecho los servidores públicos después de su desvinculación laboral, deberá ser calculada de conformidad con lo dispuesto en las normas aplicables vigentes en el momento en que se produzca la salida definitiva del servicio público.

Dicho en otras palabras, se deberá tomar en consideración si el servidor público se desvinculó de manera definitiva durante la vigencia de las Leyes No.39 de 2013, modificada por la No.127 de 2013; la Ley No.23 de 2017 (*que las derogó y dispuso ser de interés social y con efectos retroactivos*), así como la Ley No.241 de 2021, que la modificó.

2. *Se debe entender...*

2. Se debe entender, que todo servidor público adquiere el derecho al pago de la prima de antigüedad, desde el momento en que se incorpora a la estructura institucional, ya sea como funcionario permanente, transitorio, contingente o de Carrera Administrativa.
3. Para poder solicitar el pago de la prima de antigüedad, el servidor público deberá estar desvinculado de manera definitiva del Servicio del Estado por más de sesenta (60) días calendarios; dicho en otras palabras tendrá que transcurrir dicho periodo, para que no exista continuidad laboral dentro de la administración pública y pueda el servidor hacer su solicitud ante la última institución para la cual laboró.

En el caso que un servidor público, se haya desvinculado por más de sesenta (60) días calendarios de una institución del Estado y posteriormente empieza a laborar en otra, le corresponderá a la primera, realizar el pago de la prima de antigüedad, toda vez que no existe una continuidad laboral al cumplirse el tiempo estipulado por ley; por lo tanto, se entiende que comenzará a contabilizarse un nuevo periodo en la nueva entidad.

No obstante, en reciente jurisprudencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 27 de septiembre de 2024, ha señalado lo siguiente:

“ ...

De las disposiciones antes descritas, se fortalece el reconocimiento de la Prima de Antigüedad como un derecho de los funcionarios públicos permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa, en modo similar a lo dispuesto en las normativas legales derogadas, variando a lo atinente, al cálculo el cual se realizará con base al último salario devengado, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la Institución hasta la desvinculación, más no incluye la desvinculación definitiva, esto es el período de tiempo de sesenta (60) días sin incorporarse a otra Entidad Estatal.

...

*En esta línea de pensamiento, este Tribunal Colegiado no concuerda con lo aducido por parte de la Procuraduría de la Administración, en considerar que el Licenciado **BENJAMÍN VON CHONG ECHEVERS**, ha incumplido con el requisito de desvinculación definitiva, es decir, por más de sesenta (60) días calendario sin causa justificada, como exigencia legal para recibir el pago de la Prima de Antigüedad, por mantener una relación laboral con el mismo patrono, esto es, el Estado panameño...” (Lo subrayado es de la Sala)*

En este sentido...

En este sentido, se desprende del extracto de la referida sentencia, que para que el servidor público pueda recibir y/o acceder al pago de la prima de antigüedad, no es necesario que haya una desvinculación definitiva, es decir, que transcurra un período de sesenta (60) días, sin que se incorpore a otra Entidad Estatal, basta con que haya finalizado su relación laboral con la institución.

Por lo tanto, todo aquel servidor público que finalice sus funciones en cualquier Entidad Estatal, tendrá derecho a recibir de ella una prima de antigüedad, calculada desde el inicio de la relación laboral permanente en dicha institución hasta su desvinculación; dicho en otras palabras, le correspondería a cada institución en la que haya laborado el servidor público, realizar de manera individual el pago de la prima de antigüedad.

4. La norma excluye del derecho al pago de la prima de antigüedad a una serie de servidores públicos, dentro de los cuales se encuentran los que sean de libre nombramiento y remoción de conformidad con lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política, y que a criterio de este Despacho, se enmarcan los cargos adscritos a los niveles Directivos, tales como: Juez Ejecutor y Jefe de Auditoría Interna; así como también el Subdirector General, de la Autoridad Aeronáutica Civil.

No obstante, la norma dispone que aquellos servidores públicos 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.

Ahora bien, en el evento que dichos servidores públicos excluidos del pago de este derecho, ocuparan de manera posterior, cargos permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa, sí tendrían derecho al pago de esta prerrogativa; calculada a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio en que ocuparon dichos cargos hasta su desvinculación.

5. 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 su entrada en vigencia.

Antes de finalizar...

Antes de finalizar, consideramos importante señalar que la Dirección General de Carrera de Carrera Administrativa, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018 *“Que adopta el Texto Único de la Ley No. 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley No. 23 de 2017”*, es la entidad facultada para regular, asesorar y/o recomendar a las instituciones del Estado panameño, en lo que respecta a todo aquello que constituya un deber, derecho y prohibición del recurso humano, en el ámbito gubernativo; es por esta razón que, le recomendamos de mantener dudas respecto a los cargos que deben ser considerados para el pago de la prima de antigüedad, elevar las interrogantes que correspondan a través de una consulta, ante dicha institución, por ser esta la instancia competente para ello.

Por último, debemos recordarle muy respetuosamente al señor Director General, Encargado, 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 un asesor legal, situación que no se dio en la presente consulta.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico 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/mabc
C-224-25