



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de junio de 2017.
C-061-17

Ingeniera
Zuleika S. Pinzón M.
Administradora General
Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
E. S. D.

Señora Administradora:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la administración pública, damos respuesta a la Nota No. AG-389-17, fechada 27 de abril de 2017, recibida en este Despacho el 3 de mayo de 2017, la cual guarda concordancia sobre aspectos relacionados a una solicitud de pago de prima de antigüedad presentada por un ex funcionario de dicha institución.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Se puede apreciar que la consulta deriva de una solicitud de pago de prima de antigüedad, realizada por un ex funcionario de la Autoridad de los Recursos Acuáticos.

Explica la entidad consultante, que el referido funcionario inició labores en el año 2011, siendo notificado de su destitución el día 1 de julio de 2015. Continua señalando que firmó contrato por servicios profesionales en otra entidad del Estado, cuya vigencia fue desde el 17 de julio de 2015, hasta el 31 de diciembre de 2015. Finalmente, manifiesta que el 4 de enero de 2016, fue nombrado en la planilla de aquella entidad estatal, en la cual labora hasta la fecha.

En virtud de lo planteado en el párrafo anterior, se nos consulta si dicho funcionario posee el Derecho de recibir el pago de la Prima de Antigüedad por parte de la Autoridad de los Recursos Acuáticos.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Sobre la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración considera que, en virtud de lo normado en el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 3 la Ley 127 de 2013 (leyes aplicables al momento de prestación de funciones, por parte del ex funcionario de la Institución), los servidores Públicos tienen derecho a recibir prima de

antigüedad, desde el momento en que quedan desvinculados del sector público; lo que ocurre a partir del día sesenta y uno (61) calendario desde la fecha que se produjo el cese de labores en la institución para la que prestaba servicios, sin que haya sido contratado en alguna otra entidad estatal; o bien, si habiendo sido contratado por una entidad pública cualquiera que sea, esta contratación haya sido luego de transcurridos más de sesenta (60) días desde la desvinculación de la primera entidad estatal.

Ahora bien, como quiera que en la consulta no se especificó la posición ocupada por el servidor público que solicitó el reconocimiento de la prima de antigüedad, resulta importante destacar lo contenido en el artículo 8 de la Ley 39 de 2013, mediante el cual se excluye de la aplicación de dicha Ley a los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los administradores y subadministradores de entidades del Estado y los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, en consecuencia, los funcionarios recién enlistados no poseen el derecho de recibir el pago de la prima de antigüedad contemplada en la precitada ley 39 de 2013.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

III. Consideraciones previas al fundamento del Criterio.

Como punto previo antes de adentrarnos en el fondo de lo consultado, esta Procuraduría de la Administración estima conveniente señalar que si bien, al momento de absolución de la presente consulta, tanto la Ley 39 de 2013, como la Ley 127 de 2013 (las cuales establecen regímenes de estabilidad para los servidores públicos), se encuentran derogadas por la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, conforme lo dispone el artículo 36 de la normativa, no menos cierto es que dicha derogación entró a regir a partir del 13 de mayo de 2017, tal como lo señala el artículo 37 de la aludida Ley, estableciendo que la misma comenzará a regir a partir del día siguiente al de su promulgación (la norma jurídica no indica que posee efectos retroactivos), por tanto, a la fecha de inicio y culminación de labores del ex funcionario de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, las normas jurídicas vigentes y aplicables en cuanto al reconocimiento de prima de antigüedad, lo eran, tanto la Ley 39 de 2013, como la Ley 127 de 2013, por tanto son éstas últimas las excerptas aplicables para la absolución de la interrogante formulada

El precedente planteamiento, es congruente además con lo contenido en el artículo 3 del Código Civil, que dispone:

“Artículo 3. Las leyes no tendrán efectos retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.”

Tal como queda expuesto de la norma invocada, las leyes no tienen efectos retroactivos en perjuicio de derechos adquiridos.

El eximio procesalista colombiano HERNANDO DEVIS ECHANDÍA, al referirse al tema que ocupa a esta Procuraduría, enseña:

"Algunos autores han sostenido la tesis de que las leyes procesales tienen carácter retroactivo y que contra ellas no pueden alegarse derechos adquiridos.

Pero la necesidad de darle estabilidad al orden jurídico, que es también un principio de orden público, se opone a la retroactividad de la ley procesal.

De ahí que siempre que existe un cambio de leyes procesales, se encuentren muchas situaciones ya consumadas y otras iniciadas pero en trámite, que venían rigiéndose por las anteriores y que van a continuar necesariamente después de la vigencia de la nueva.

Todos los efectos que la norma jurídica atribuyó a un acto efectuado bajo su dominio, u únicamente ellos, subsisten, pese al cambio de ley.¹

Así las cosas, retomamos nuestras primeras palabras, en el sentido que a la fecha de inicio y culminación de labores del ex funcionario de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, las normativas jurídicas vigentes y aplicables en cuanto al reconocimiento de prima de antigüedad, lo eran, tanto la Ley 39 de 2013, como la Ley 127 de 2013, en consecuencia, nuestro análisis será basado en dichas excertas.

IV. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

El reconocimiento al pago de prima de antigüedad a los servidores públicos al servicio del Estado, se encontraba contemplado en el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 3 la Ley 127 de 2013 (vigentes y aplicables a la fecha de prestación de funciones del ex funcionario de la entidad consultante), que dispone lo siguiente:

“Artículo 1: Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades el sector público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.

Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio del Estado por más de sesenta días calendarios sin causa justificada.”

¹ DEVIS Echandía, Hernando. Compendio de Derecho Procesal Teoría General del Proceso; Tomo I, Biblioteca Jurídica Diké, Colombia, 1994, págs. 65 y 66

El primer párrafo de la normativa transcrita reconoce los siguientes derechos a los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación laboral: a) el derecho a recibir una prima de antigüedad, cualquiera que sea la causa que origine dicha terminación laboral, y; b) reconocimiento, en concepto de prima de antigüedad, del pago de una semana por cada año laborado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades, en el sector público.

Sobre el reconocimiento al derecho de prima de antigüedad por parte de los servidores públicos al servicio del Estado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 5 de mayo de 2015, manifestó:

“En ese orden cabe precisar que con relación a la prima de antigüedad el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 3 la Ley 127 de 2013, dispone lo siguiente:

(...)

La disposición citada interpretamos que terminada la relación laboral de un servidor público surge el derecho a recibir por parte del Estado, la prima de antigüedad al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa.” (El subrayado y resaltado es nuestro)

Por su parte, el párrafo segundo del mencionado artículo 1 de la Ley 39 de 2013, viene a explicar el sentido de la frase “en forma continua”, empleada en el párrafo que le antecede, indicando que *“no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio del Estado por más de sesenta días calendarios sin causa justificada.”*

Es decir, que para que se entienda que un funcionario público se haya desvinculado del servicio del Estado, deberán transcurrir más de sesenta días calendario sin que dicho funcionario presente sus servicios al Estado en cualquier Entidad Pública.

Sobre el particular, esta Procuraduría se ha pronunciado de manera reiterada en diversas consultas, de entre las cuales vale la pena destacar, la No. C-92-16², fechada 9 de septiembre de 2016, que en su parte medular señaló:

“El criterio reiterado por esta Procuraduría de la Administración es que los servidores Públicos tienen derecho a recibir prima de antigüedad, desde el momento en que quedan desvinculados del sector público, lo que ocurre a partir del día sesenta y uno (61) calendario desde la fecha que se produjo la desvinculación, o bien, si habiendo sido contratado por una entidad pública cualesquiera que sea, esta contratación haya sido luego de transcurridos más de sesenta (60) días desde la desvinculación de la primera entidad estatal.

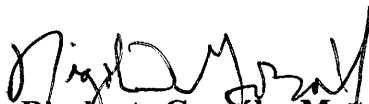
² Absuelta a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

Es decir, a nuestro juicio, no existe desvinculación cuando el funcionario sigue manteniendo una relación laboral en una entidad del sector público, cuando entre las fechas de terminación y la de inicio de una nueva relación no hayan transcurrido más de sesenta (60) días calendario, tal como ha quedado normado en el artículo 3 de la Ley 127 de 2013, que modifica el artículo 1 de la Ley 39 de 2013.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que, en virtud de lo normado en el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 3 la Ley 127 de 2013 (leyes aplicables al momento de prestación de funciones, por parte del ex funcionario de la Institución), los servidores Públicos tienen derecho a recibir prima de antigüedad, desde el momento en que quedan desvinculados del sector público; lo que ocurre a partir del día sesenta y uno (61) calendario desde la fecha que se produjo el cese de labores en la institución para la que prestaba servicios, sin que haya sido contratado en alguna otra entidad estatal; o bien, si habiendo sido contratado por una entidad pública cualquiera que sea, esta contratación haya sido luego de transcurridos más de sesenta (60) días desde la desvinculación de la primera entidad estatal.

Finalmente, como anotamos en nuestras primeras líneas, la consulta no especifica la posición que ocupaba el servidor público cuya situación motiva la misma, por lo que se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 39 de 2013, que establece la exclusión de la aplicación de dicha Ley a los funcionarios mencionados en ese mismo artículo.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf