



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de mayo de 2022
Nota C-064-22

Licenciado
Alexander Cubilla Quiroz
Chorrera.

Ref.: Pago de la Prima de Antigüedad por jubilación de los funcionarios de la fuerza pública.

Licenciado Cubilla:

En cumplimiento de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones” y, sobre la base que, la consulta al igual que la petición y la queja administrativa, forman parte del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a su solicitud formulada mediante nota de 21 de abril de 2022, en el siguiente tenor:

- Lo que se consulta:

“¿El pago de la prima de antigüedad por jubilación de los funcionarios de la Fuerza Pública, es desde el año de 1994?”

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación que brindaremos no constituye un pronunciamiento de fondo o una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante, de manera objetiva nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

Debemos iniciar haciendo referencia a las normativas introductorias de este derecho (*prima de antigüedad*).

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; posteriormente fue modificado por el artículo 3 de la Ley No.27 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, al terminar su relación laboral, independientemente de la causa que hubiere motivado su desvinculación, en base al último salario devengado; cabe destacar que **esas normas no fueron adoptadas con efecto retroactivo** en esos instrumentos jurídicos, por lo que, debía entenderse que el derecho contemplado en ella sólo podría reconocerse y hacerse efectivo con posterioridad a su entrada en vigencia.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en **Sentencia de 15 de enero de 2019**¹; 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, 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 38/2013**, 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.

... ”

Posteriormente, esas disposiciones legales (*Ley N°.39 y N°.127 de 2013*) fueron derogadas por la Ley N°23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones, en cuyo artículo 10 dispuso lo siguiente:

“**Artículo 10.** Se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, así:

Artículo 137-B. 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. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.”

¹ 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.

Del artículo transcrito se desprende que todo servidor público permanente, transitorio o contingente o de carrera administrativa, que finalice sus funciones por cualquier causa, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad a razón de una semana de salario por cada año laborado, desde el inicio de la relación permanente.

Cabe destacar, que la citada Ley No.23 de 2017, de acuerdo a lo establecido de manera expresa en su artículo 35, es una ley de interés social y con efectos retroactivos.

En este sentido, debemos manifestar que, mediante **Sentencia de 27 de diciembre de 2019**², 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 todos 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.

Debemos resaltar igualmente, la **Sentencia de 9 de julio de 2020**³, en la cual 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.

Por último es fundamental hacer referencia a la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, la cual 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 de la siguiente manera:

“**Artículo 1.** El artículo 29 de la Ley 23 de 2017 queda así:

Artículo 29. El derecho a la prima de antigüedad no incluye a los siguientes servidores públicos:

1. Los servidores públicos que fueron escogidos por elección popular.
2. Los ministros y viceministros de Estado.
3. Los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas.
4. Los gerentes y subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.
5. Los administradores y subadministradores de entidades del Estado.
6. Aquellos que se retiraron después de haber sido nombrados en periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley.

² 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.

³ 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.

7. Los secretarios generales o ejecutivos de cada institución del Estado.
8. El personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros del Estado, directores, subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, así como gerentes o subgerentes de sociedades anónimas en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.
9. El personal que fue nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y del Presupuesto General del Estado.
10. En general, todos los servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política.

Los servidores públicos señalados en este artículo y 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 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.”

“**Artículo 2.** El artículo 37 de la Ley 23 de 2017 queda así:

Artículo 37. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación, con excepción del artículo 1 que entrará en vigencia a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.”

La modificación realizada al artículo 29 corresponde a la inclusión de dos párrafos nuevos, de los cuales se desprenden los siguientes aspectos:

1. Se reconoce el derecho a recibir una prima de antigüedad a aquellos servidores públicos enlistados (*Ministros, Viceministros, Directores, Subdirectores, Gerentes, Subgerentes, Administradores, Subadministradores, etc*) que previo a adquirir esa condición de servidor público, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.
2. La carga presupuestaria, es decir el pago a la prima de antigüedad, corresponderá asumirla a la última institución en la cual laboró el servidor público.

En cuanto a la reforma implementada por el artículo 2, es preciso señalar las siguientes particularidades:

1. El artículo 37 original, establecía que la misma empezaría a regir a partir de su promulgación; con excepción de los artículos 1 y 10⁴, el cual entraría a regir a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.
2. Con la modificación se rescata la importancia de haber eliminado la suspensión del artículo 10, que determinaba el derecho al pago de 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, a los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa.
3. En consecuencia, es suficiente que la institución reconozca dicho derecho y tenga los recursos presupuestarios, para proceder al pago de la prima reclamada.

Por su parte el artículo 3 íbidem, modificó el artículo 140 de la Texto Único de la Ley No.9 de 1994⁵, así:

“**Artículo 3.** El artículo 140 de la Ley 9 de 1994 queda así:

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 realizará con base en el último salario devengado.** En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.” (Lo resaltado es nuestro)

Debemos indicar que esta modificación 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 será desde el inicio de la relación permanente **hasta la 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.

Aunado a ello, a través de su artículo 4 íbidem, se reafirma el derecho que tienen los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales de recibir una prima de antigüedad, en aplicación del artículo 5 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 y, en virtud de su artículo 8 íbidem, se establece que es una ley de interés social y tendrá efectos retroactivos.

Ahora bien, tal como indicáramos en consulta anterior⁶, la Ley No.241 de 2021, por ser una norma legal joven, no ha sido objeto, aún de análisis por parte de nuestra máxima corporación de justicia, sin embargo, de su exposición de motivos⁷, se desprende que su carácter de interés

⁴ Ley 23 de 2017, que reforma la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones.

⁵ Mediante el Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, se adoptó el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, con numeración consecutiva.

⁶ Nota C-221-21 de 28 de diciembre de 2021.

⁷ https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2021/2021_P_524.pdf

social y el que mantenga efectos retroactivos, fue inspirado, específicamente, en el artículo 35 de la Ley No.23 de 2017, máxime que así lo expone el informe rendido por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, con relación a la objeción parcial por inexequibilidad que fue formulada en contra del Proyecto de Ley No.524 de 2020 (*hoy Ley No.241 de 2021*), a saber:

“...la Ley 23 de 2017, que en su artículo 35 hace mención a que es de interés social y tendrá efecto retroactivo, siendo ella la razón misma de que el Proyecto de Ley 524 contemplará en su artículo 10 que fuera de orden público y de interés social, y con efectos retroactivos. Por ende, la Comisión, en aras de que el Proyecto de Ley 524 tenga viabilidad y se enmarque en el mismo sentido y alcance de la Ley 23 de 2017, a la cual reforma, recomienda que se modifique el mencionado artículo 10 del Proyecto de Ley, para que contenga la misma redacción que contiene el artículo 35 de la Ley 23 de 2017, la cual es del tenor siguiente:

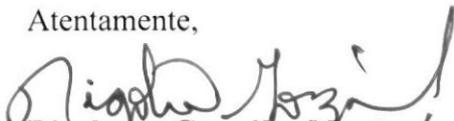
Artículo 10. Esta Ley es de interés social y tendrá efectos retroactivos.”

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***, es decir las Leyes No.39 y No.127 de 2013, sin soslayar que la Ley No.23 de 2017 que las derogó, dispuso ser de interés social y con efectos retroactivos, escenario que es reiterado por la Ley No.241 de 2021, que la modificó.
2. De ocurrir la desvinculación laboral del servidor público una vez promulgada la Ley No.241 de 2021, se debe tener en cuenta que el derecho a recibir la prima de antigüedad, será ***desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado***.

De esta manera damos respuesta al tema objeto de su consulta, 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.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-065-22