



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de abril de 2024  
Nota C-069-24

Ingeniero  
**Cecilio Ricord Bernal**  
Gerente General del  
Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)  
Ciudad.

**Ref.: Pago de la Prima de Antigüedad a ex servidores públicos del Banco de Desarrollo Agropecuario.**

Señor Gerente General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota O.A.L. No.02-2024 de 9 de abril de 2024, formulada por el Licdo. Rodolfo Sánchez Hernández, Jefe de la Oficina de Asesoría Legal de dicha entidad bancaria, recibida el 10 de abril del mismo mes, a través de la cual se solicita a este Despacho, un pronunciamiento relacionado con el reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, en los siguientes términos:

- “ ...
- *Si es viable o no, el pago de la prima de antigüedad a los servidores públicos que han laborado dentro del Banco de Desarrollo Agropecuario, ejerciendo las posiciones que a continuación detallamos:*
    - *Asesores con funciones de Asesores legales en la Gerencia General.*
    - 
    - *Gerentes Ejecutivos Institucionales con funciones de: Gerente Ejecutivo Jurídico, Gerentes Ejecutivo de Finanzas, Gerente Ejecutivo de Riesgo, Gerente Ejecutivo de Crédito, Gerente Ejecutivo de Asistencia Técnica, Gerente Ejecutivo de Auditoría, Gerente Ejecutivo de Operaciones, Gerente Ejecutivo de informática, Gerente Ejecutivo de Administración.*
- ... ”

Respecto a su interrogante, esta Procuraduría es del criterio 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, qué servidores públicos están excluidos del derecho a la prima de antigüedad y, dentro de los cuales debemos señalar se encuentran los Asesores legales de la Gerencia General del Banco de Desarrollo Agropecuario, así como los Gerentes Ejecutivos institucionales de las diferentes unidades administrativas de mando superior, que de igual forma se encuentran adscritos<sup>1</sup> a un servidor público que no forma parte de una carrera (*Gerente General BDA*) y, además son responsables directamente ante él.

---

<sup>1</sup> Asignar a una persona a un servicio o a un destino concreto. <https://dle.rae.es/adscribir>

No obstante, 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.

- **Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración**

I. Del Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

A. Marco Constitucional:

*"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."*

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ..." (Lo subrayado es nuestro)*

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen 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. 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.

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 trabajador<sup>2</sup>.

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 Política<sup>3</sup>.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 15 de enero de 2019<sup>4</sup>, 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 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.*

... ”

<sup>2</sup>Demanda 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.

<sup>3</sup>“Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden públicos o de interés social cuando en ellas así se exprese...”

<sup>4</sup> 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.

Ahora bien, tal como señaláramos en consultas anteriores<sup>5</sup>, 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 permanente<sup>6</sup>.

Cabe agregar, que este instrumento jurídico fue adoptado como una norma de interés social y con carácter retroactivo<sup>7</sup>, 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 Justicia<sup>8</sup>.

En este sentido, mediante Sentencia de 27 de diciembre de 2019<sup>9</sup>, nuestro Máximo Tribunal de Justicia señaló, que la aplicación de la retroactividad de la Ley No.23 de 2017, no puede causar perjuicios 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.

Cabe resaltar que, en la referida sentencia se 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, y 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.

Corresponde destacar igualmente, que la Sentencia de 9 de julio de 2020<sup>10</sup> 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

<sup>5</sup> 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, C-047-24 de 11 de marzo de 2024, entre otras.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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."*

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

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, 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 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.*
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.” (Lo subrayado es nuestro)*

Se observa claramente del artículo transcrito, que 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, el cual es del siguiente tenor:

**“ARTICULO 307.** *No forman parte de las carreras públicas:*

1. *Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.*

2. 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.
3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera.
4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.
5. Los profesionales, técnicos trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas.
6. Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo.
7. Los jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.” (Lo subrayado es nuestro)

Se desprende del artículo citado, un listado de servidores públicos que no forman parte de las carreras públicas, en los que se incluyen a aquellos que han sido nombrados por tiempo determinado o por periodos fijos establecidos por la Ley, el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos con mando y jurisdicción que no forman parte de ninguna carrera, así como aquellos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.

Por su parte, el artículo 2 de la citada Ley No.241 de 2021, modificó el artículo 37 de la Ley No.23 de 2017, de la siguiente manera:

**“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.” (Lo subrayado es nuestro)*

En cuanto a la reforma realizada al artículo 29 de la Ley 23 de 2017, corresponde a la inclusión de dos (2) nuevos párrafos, 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, 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.
3. Se entiende que no hay continuidad del servicio, cuando el servidor público se haya desvinculado de manera definitiva del servicio del Estado por más de sesenta (60) días calendarios sin causa justificada.

Así mismo, el artículo 3 ibídem, modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994<sup>11</sup>, así:

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

<sup>11</sup> 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.

**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 subrayado 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 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.

Aunado a ello, a través del artículo 4 ibídem, 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.

Cabe 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. De la Ley No.17 de 21 de abril de 2015, "Que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario."

El Banco de Desarrollo Agropecuario, es una entidad del Estado para el fomento y financiamiento de la actividad agropecuaria, con personería jurídica, autonomía presupuestaria y financiera, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, en lo administrativo y funcional, con capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, administrar bienes y gestionar sus recursos, sujeto a la política y orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario<sup>12</sup>.

En cuanto a la administración de dicha entidad Bancaria, el artículo 12 de la Ley No.17 de 2015, señala lo siguiente:

**"Artículo 12. Gerente general.** La Administración del Banco estará a cargo de un gerente general, quien será nombrado por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional.

*El gerente general tendrá la representación legal del Banco y será el responsable de ejecutar las políticas, directrices y disposiciones emanadas de la junta directiva para su eficiente y correcta operación técnica y administrativa, con sujeción al cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, los manuales y reglamentos.*

---

<sup>12</sup> Cfr. Artículo 1 de la Ley No.17 de 2015.

El Banco tendrá un subgerente general, quien será nombrado por el Órgano Ejecutivo y asistirá al gerente general en el cumplimiento de sus atribuciones.” (Lo subrayado es nuestro)

Dos (2) son los aspectos de importancia que se destacan del artículo reproducido.

1. El Gerente General del Banco, es nombrado por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional.
2. El Subgerente General del Banco, es de igual forma nombrado por el Órgano Ejecutivo.

Dentro de las atribuciones que ostenta el Gerente General, se encuentra la de nombrar, destituir, sancionar, trasladar y conceder licencias al personal del Banco, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, así como la de remover del cargo al personal de confianza<sup>13</sup>.

Con referencia al personal de confianza, resulta conveniente hacer alusión a lo señalado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, en Sentencia de 16 de abril de 1993<sup>14</sup>:

“ ...  
**El personal de confianza de una Institución Gubernamental, no se rige por el principio de estabilidad precisamente por las características que revisten los mismos al momento de ser escogidos para laborar conjuntamente con los representantes legales de estas entidades. El Título XI de la Constitución Nacional, regula lo relativo a los servidores públicos y en su Capítulo 3º, se refiere a la organización de la administración de personal. Pues bien, el artículo 302, numerales 3 y 5, contiene normas constitucionales de tipo administrativo, que establecen claramente que el personal de Secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos, no forman parte de ninguna carrera; y lo mismo se dice de los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales.**

**Histórica y tradicionalmente los asesores legales son puestos de confianza y por tanto, excluidos del régimen de estabilidad. Dicho cargo es esencialmente de libre nombramiento y remoción del funcionario que requiere el asesoramiento técnico.**

“ ...”

Se colige de la referida Sentencia, los siguientes aspectos de relevancia:

1. El personal de confianza de una institución gubernamental, por las características que revisten los mismos al momento de ser escogidos para laborar conjuntamente con los representantes legales de estas entidades, no forman parte de ninguna carrera.
2. Los Asesores Legales son puestos de confianza, esencialmente de libre nombramiento y remoción del funcionario que requiere el asesoramiento técnico.

<sup>13</sup> Cfr. Numeral 8 del Artículo 15 ibidem.

<sup>14</sup> <https://juris.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2015/05/Sentencia-de-16-de-abril-de-1993.pdf>

Por último, debemos señalar que el artículo 23 *ibídem*, establece que el Banco tendrá Gerentes Ejecutivos para cada una de las áreas de Administración, Auditoría Interna, Crédito, Finanzas, Informática, Jurídica, Mercadeo, Operaciones, Recursos Humanos, Relaciones Públicas, Riesgo y Técnica Agropecuaria; así como también con otros Gerentes y Subgerentes Regionales y de sucursales, entendiéndose que dichos cargos dependen directamente de la Gerencia General, tal como se desprende del numeral 2 del acápite B (Gerencia General/Organización) del Capítulo II sobre Unidades Administrativas del Texto Único del Manual de Organización y Funciones<sup>15</sup>.

#### IV. Del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario<sup>16</sup>.

El artículo 8 de este Reglamento, establece que el Gerente General en su condición de autoridad nominadora, delega en las unidades administrativas de mando superior, funciones de dirección. Veamos:

##### **"ARTÍCULO 8: DE LA AUTORIDAD NOMINADORA**

*El Gerente General en su condición de Autoridad nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley.* (Lo subrayado es nuestro)

A su vez, el artículo 9 *ibídem* es del siguiente tenor:

##### **"ARTÍCULO 9: DE LOS GERENTES**

*Al frente de cada unidad administrativa de mando superior estará un Gerente Ejecutivo o Gerente Regional, el cual desempeñará las funciones de planificación, organización, dirección, coordinación y supervisión propias al cargo, y como tal este será responsable directo ante el Gerente General.* (Lo subrayado es nuestro)

Se desprende de este artículo, que cada unidad administrativa de mando superior estará a cargo de un Gerente Ejecutivo o Gerente Regional, que es responsable directo ante el Gerente General del Banco.

#### V. 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 (de interés social y con efectos retroactivos), que la modificó.

2. 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, qué servidores públicos están excluidos del derecho a la prima de antigüedad y, dentro de los cuales debemos señalar se encuentran los Asesores legales de la Gerencia General del Banco de Desarrollo Agropecuario, así como los Gerentes Ejecutivos institucionales de las diferentes

<sup>15</sup> Gaceta Oficial No.25980 de 18 de febrero de 2008. [https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma\\_screen?numsec=38626](https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=38626)

<sup>16</sup> Gaceta Oficial No.25980 de 18 de febrero de 2008. [https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma\\_screen?numsec=38626](https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=38626)

unidades administrativas de mando superior, que de igual forma se encuentran adscritos a un servidor público que no forma parte de una carrera (*Gerente General BDA*) y además son responsables directamente ante él.

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.

3. La retroactividad establecida en la Ley No.23 de 2017, modificada por la Ley No.241 de 2021, respecto al cálculo de la prima de antigüedad, deberá ser aplicada a partir del 1 de enero de 2014, fecha en que nace este derecho para el sector público.

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/mabc  
C-062-24

c.c. **Licdo. Rodolfo Sánchez Hernández**  
Jefe de la Oficina de Asesoría Legal.

