



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 09 de octubre de 2023
Nota C-144-23

Licenciado

Armando Fuentes Rodríguez

Administrador General de la Autoridad
Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)

Ref.: Reconocimiento al pago de la Prima de Antigüedad de los servidores públicos que han ejercido los cargos de Administrador General, Director Ejecutivo, Directores Nacionales, entre otros, de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).

Señor Administrador General:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su Nota DSAN 2062-2023 de 25 de septiembre de 2023, a través del cual eleva a este Despacho, unas interrogantes relacionadas con el reconocimiento al pago de la Prima de Antigüedad de los servidores públicos que han ejercido los cargos de Administrador General, Director Ejecutivo, Directores Nacionales, entre otros, de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), en los siguientes términos:

“ ...

¿Los servidores públicos que han ejercido los cargos de Administrador General, Director Ejecutivo, Directores Nacionales, Comisionado Sustanciador, Juez Ejecutor, Director y Subdirector de Administración y Finanzas, Director y Subdirector de Asesoría Legal, Subdirector de Radio y Televisión y Administración del Espectro Radioelectrónico y Subdirector de Redes y los asignados al Despacho Superior de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos están excluidos del pago de la prima de antigüedad en virtud de lo establecido en el artículo 1 de la Ley 241 de 2021, que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994?

¿Los servidores públicos que ocuparon alguno de los cargos enunciados, tienen derecho al pago de la prima de antigüedad si antes de ejercer los cargos excluidos en el artículo 1 de la Ley 241 de 2021, ejercieron otros cargos públicos en la ASEP o en otra entidad del Estado?

Y en caso de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿Qué salario se utiliza para calcular el monto de la prima de antigüedad de estos servidores públicos?

...”

Respecto a su primera y segunda interrogante, este Despacho es del criterio que los servidores públicos que han ejercido los cargos de Administrador General, Director Ejecutivo, Directores Nacionales, Comisionado Sustanciador, Juez Ejecutor, Director y Subdirector de Administración y Finanzas, Director y Subdirector de Radio y Televisión y Administración de Espectro Radioeléctrico y Subdirector de Redes y los asignados al Despacho Superior, están excluidos del pago de la prima de antigüedad; no obstante de conformidad con lo establecido en párrafo segundo del artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, se habilita el reconocimiento de este derecho a 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.

Respecto a su tercera interrogante, somos de la opinión que el cálculo para el pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, que previo a adquirir la condición establecida en el referido artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público, deberá realizarse con base en el último salario devengado, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de dicha Ley por el cual se modifica el artículo 140 de la Ley No.9 de 1994.

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. De la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, "Que modifica la Ley No.23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento de la prima de antigüedad de los servidores públicos"

Esta disposición modificó la Ley No.23 de 2017 y la Ley No.9 de 1994, 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, aun que 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."

Como bien se observa, la modificación realizada al artículo 29 de la Ley 23 de 2017, 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 10¹, los cuales entrarían 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 *ibídem*, modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994², 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 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

¹ Ley 23 de 2017, que reforma la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones.

² 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.

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 establece en su artículo 6, 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. Los servidores públicos enlistados en el artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, se encuentran excluidos del derecho a la prima de antigüedad, por lo tanto compartimos el criterio esbozado por usted cuando señala: "...que los servidores públicos que han ejercido los cargos de Administrador General, Director Ejecutivo, Directores Nacionales, Comisionado Sustanciador, Juez Ejecutor, Director y Subdirector de Administración y Finanzas, Director y Subdirector de Radio y Televisión y Administración de Espectro Radioeléctrico y Subdirector de Redes y los asignados al Despacho Superior, están excluidos del pago de la prima de antigüedad"; no obstante de conformidad con lo establecido en párrafo segundo del mismo artículo, se habilita el reconocimiento de este derecho a 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.
2. El cálculo para el pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, que previo a adquirir la condición establecida en el referido artículo 1 de la Ley No.241 de 2021, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público, deberá realizarse con base en el último salario devengado, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de dicha Ley por el cual se modifica el artículo 140 de la Ley No.9 de 1994.

De esta manera damos respuesta al tema objeto de su consulta, indicándole 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-146-23



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*