



*República de Panamá*  
*Ministerio Público*  
*Procuraduría de la Administración*  
*Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro*  
*comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di*

Chiriquí, 16 de noviembre de 2023  
C-CH-No.019-23

Alcalde Municipal  
**Abel Fernando Quintero**  
Municipio de Alanje  
Provincia de Chiriquí



**Ref.: Pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos en general.**

Honorable alcalde Quintero:

Me dirijo a usted con motivo de su Nota No. 27 de fecha 24 de octubre de 2023, recibida en esta Secretaría Provincial el día 9 de noviembre de 2023, en esta ocasión para dar respuesta a su escrito de consulta con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial como asesores de los servidores públicos municipales, mediante el cual solicita nuestra opinión jurídica, sobre lo siguiente:

**I. Sobre lo consultado:**

*Como es de conocimiento público se promulgó en gaceta oficial la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021, que modifica 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, surgiendo a nivel del municipio una serie de interrogantes, las cuales elevamos en grado de consulta a su distinguido despacho, las cuáles pasamos a detallar:*

1. *¿Si un funcionario municipal con muchos años de servicio se desvincula de la administración municipal, pasando de manera inmediata a ser empleado público de otra Entidad del Estado, que Entidad deberá pagar su prima de antigüedad?*
2. *¿A partir de qué año la Entidad debe reconocer o pagar la prima de antigüedad a los funcionarios que ya se han desvinculado de la administración municipal?*
3. *¿Quiénes dentro de la planilla municipal tienen derecho al pago de la prima de antigüedad?*
4. *Existe personal transitorio, pagado por el municipio y por las partidas que le corresponden a las Juntas Comunales. ¿tienen estos derechos?*
5. *¿Del personal que se mantiene nombrado en las Juntas Comunales al momento de la desvinculación de la administración comunal, quien debe pagar su prima de antigüedad?*
6. *Aquellos funcionarios que se jubilaron, pero continúan laborando en una Entidad del Estado, ¿cuándo y quien les debe cancelar su prima de antigüedad?*

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, acompañada del criterio jurídico del asesor legal del municipio de Alanje, es importante indicarle que, procederemos a brindarle una orientación general, recordando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al objeto de sus inquietudes.

## **II. Aspectos normativos generales:**

Así las cosas, como quiera que la acción objeto de nuestro estudio versa sobre aspectos relacionados a la Prima de Antigüedad, consideramos oportuno mencionar que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno, el principio de legalidad en lo siguiente:

### **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 todas las actuaciones administrativas 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 debe hacer lo que la Ley le indica.

**III. Criterio de la Procuraduría de la Administración, por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro, comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di:**

En relación con el caso que nos ocupa y en atención a sus múltiples interrogantes damos respuesta de manera general, toda vez que, la norma jurídica es clara al establecer que la Prima de Antigüedad a la que puedan tener derecho los servidores públicos, debe ser tramitada posterior a la desvinculación laboral. Además, en el artículo 1 de la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021, (Gaceta Oficial No. 29398-A de fecha 15 de octubre de 2021) se dejó plasmada una lista de servidores públicos que quedarían excluidos del derecho a prima de antigüedad (*en observancia de los artículos 3 y 4 de esta misma excerta legal la cual más adelante analizaremos*); por consiguiente, de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del mismo artículo 1, se habilita el reconocimiento de este derecho para aquellos servidores públicos que previo a obtener dicha condición, hayan 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. Cabe destacar que, se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio del Estado por más de sesenta (60) días calendario sin causa justificada.

Con referencia a lo anterior, resulta oportuno señalar lo referente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 3 de febrero de 2017. Proceso: Plena jurisdicción. Caso: Maribel del Carmen Molina Laure c. Banco de Desarrollo Agropecuario. Acto impugnado: Negativa tácita por silencio administrativo al no dar respuesta a la solicitud de pago de prima de antigüedad. Magistrado ponente: Cecilio Cedalise Riquelme, veamos:

“...para acceder a la prima de antigüedad se requiere entonces que concurren los siguientes elementos: que se trate de un funcionario público al servicio del Estado; que la relación laboral haya terminado, sin distingo alguno por la causal; y que el servicio se hubiese brindado de forma continua, es decir, sin que se haya desvinculado definitivamente por más de sesenta días calendarios sin causa justificada...”.

Debemos señalar lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley No. 241 de 2021, que modificó la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017 (gaceta oficial No.28277-B) y la Ley No. 9 de 20 de



junio de 1994, (gaceta oficial No.28729), en lo relativo se desprende el reconocimiento del derecho al pago de la prima de antigüedad a los servidores públicos permanentes, eventuales transitorios y contingentes o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, una vez se produzca su retiro de la institución.

De lo anterior, resulta oportuno resaltar que mediante la Ley No. 241 de 2021, se modificó, entre otros, el artículo 140 de la Ley No. 9 de 1994, de la siguiente forma:



“Artículo 3. El artículo 140 de la Ley No. 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.”.

Así mismo se observa el artículo 4 de la Ley No. 241 de 2021, que establece lo siguiente:

“Artículo 4. El derecho al pago de la prima de antigüedad es reconocido al servidor público permanente o transitorio o contingente o de Carrera Administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, en aplicación del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.”.

En su sentido más amplio, tenemos que la Prima de Antigüedad 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.

En este mismo contexto, es fundamental mencionar el principio jurídico **“In Dubio Pro Operario”** la cual implica que el intérprete de una norma debe, ante una duda de interpretación, optar por aquella que sea más favorable a los intereses del trabajador. Dicho principio fue analizado y desarrollado cuando se debatía entre la correcta interpretación del artículo 1 numeral 10 y el artículo 4 de la Ley No. 241 de 2021.

Sobre este tema, el Procurador de la Administración, Rigoberto González Montenegro, respondió al arquitecto Noriel Araúz, Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, mediante la consulta C-091-22 de 8 de junio de 2022, lo siguiente:

“[...] este despacho es del criterio que sería procedente el pago de la Prima de Antigüedad a un ex servidor público de la Autoridad Marítima de Panamá, siempre que cumpla con los criterios establecidos en las normativas vigentes sobre la materia y la institución cuente con las previsiones presupuestarias para ello.

Con relación a este escenario, el Procurador de la Administración también ha manifestado en respuestas a escritos consultivos, que sobre el pago de la Prima de Antigüedad para los exservidores públicos, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha analizado el concepto y naturaleza de esta figura en múltiples fallos, por ejemplo en la *Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, corregida, interpuesta 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 hagan otras declaraciones*, mediante Sentencia de 30 de diciembre de 2021, este cuerpo colegiado señaló, ente otros aspectos, lo siguiente:

“Reconocimiento de la Prima de Antigüedad en el Sector Público”.

Por su parte, debemos manifestar que la Prima de Antigüedad para los servidores públicos del Estado panameño, es un derecho instituido recientemente en nuestra legislación, es por ello que el Procurador de la Administración también expresó, lo siguiente:

“[...] este hecho se originó con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, posteriormente modificada por la Ley 127 de 2013, en cuyo artículo 1 se otorga el derecho de la forma citada a continuación:

“Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de la terminación, tendrá 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 sea en diferentes entidades del 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.”.

Este despacho coincide con la opinión del asesor legal referente al sentido dado al artículo 1 y 4 de la Ley No. 241 de 2021 y sobre lo referente al punto de que sería procedente el pago de la Prima de Antigüedad a un exservidor público, siempre que se cumpla con lo dispuesto en la normativa jurídica analizada, sin soslayar que la Ley No. 23 de 2017, dispuso ser de interés social y con efectos retroactivos, escenarios que es reiterado en el artículo 8 de la Ley No. 241 de 2021, veamos:



“Artículo 8. Esta Ley es de interés social y tendrá efectos retroactivos.”.

Con referencia al efecto retroactivo que empieza a reconocerse y hacerse efectivo con posterioridad a su entrada en vigencia a partir del 1 de enero de 2014, es oportuno mencionar un texto de la sentencia de 26 de enero de 2018. Proceso: Plena jurisdicción. Caso: Abad Augusto Girón c. Banco de Desarrollo Agropecuario. Acto impugnado: Negativa tácita por silencio administrativo por no darse respuesta a una solicitud de pago de prima de antigüedad. Magistrado ponente: Abel Augusto zamorano, que considera lo siguiente:

“...La Ley 127 de 2013, que modifica la Ley 39 de 11 de junio de 2013, fue derogada por la Ley 23 de 2017, que reforma la ley que regula la carrera administrativa; sin embargo, siendo el pago de la prima de antigüedad un derecho adquirido por el funcionario demandante, el mismo no puede ser desconocido por una ley posterior, tal como estipula el artículo 3 del Código Civil, el cual establece lo siguiente: “Artículo 3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos...”.

Sobre el efecto retroactivo, el Procurador de la Administración, Rigoberto González Montenegro, respondió a los señores Javier Peña Acosta y Humberto Ríos, mediante consulta C-131-23 de 22 de septiembre de 2023, lo siguiente:

“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, al terminar su relación laboral, independientemente de la causa que hubiere motivado su desvinculación, en base al último salario devengado; cabe destacar que dichos instrumentos jurídicos no fueron adoptados 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.”.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 15 de enero de 2019; sostuvo que:

“... ”

En ese mismo sentido, al revisar cada uno de los 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 o efectos de poder reconocerle derechos o favor de los ex servidores públicos, desde el momento que fueron nombrados.**

...

Lo antes indicado, arriba o 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 o computarse a partir del día 1 de enero de 2014**, que fue la fecha o el periodo a partir del cual entró en **vigencia la Ley 39/2013**, previa promulgación en Gaceta Oficial.

...”.

Cabe señalar que, en nuestra legislación el derecho a la Prima de Antigüedad para los servidores públicos, se encuentra reconocido en el artículo 10 de la Ley No. 23 de 2017 cuyo contenido dispone:

“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”.

De la norma citada, se desprende que el derecho al pago de la Prima de Antigüedad surge una vez cesa el vínculo laboral entre el servidor público y la institución, toda vez que hay una ruptura de la relación existente entre ambos.

Sobre este mismo tema, este Despacho respondió al señor alcalde municipal del distrito de Tierras Altas, mediante Nota C-CH-No.010-2022, lo siguiente:

“Lo anotado en el párrafo previo, obedece al hecho que la relación de empleo en el sector público o “relación laboral pública” se desarrolla mediante numerosos actos de la Administración (central o descentralizada), que debe obrar conforme a minuciosas normas y principios del Derecho Público-constitucional, legal y reglamentario- (legalidad, tipicidad, procedimentalidad, entre otros), siendo este el aspecto diferenciador entre las relaciones laborales en el sector privado y el sector público.

La cuestión planeada resulta importante, debido a que la Prima de Antigüedad a favor de los servidores el Estado pertenece a la rama del Derecho Público, en consecuencia, las actuaciones en esta esfera sólo pueden llevarse a cabo atendiendo al trámite preestablecido en las normativas legal correspondiente [...].



Esta Secretaría Provincial es de la opinión que le corresponde al municipio que usted preside, hacer las reservas necesarias para hacerle frente al pago de la Prima de Antigüedad, de aquellos servidores públicos que por mandato constitucional y legal tenga derecho a la misma. En cuanto a la forma de pago e inmediatez dependerá de la viabilidad presupuestaria con la que cuente la municipalidad para hacer frente al reconocimiento del derecho de los exservidores públicos, ya sea en su totalidad o en etapas, dependiendo de cada caso. Esto tomando en cuenta que, cada entidad del Estado debe realizar las reservas presupuestarias, a fin de cancelar la prima de antigüedad a la terminación de la relación laboral. La modificación realizada al artículo 29 de la Ley No. 23 del 12 de mayo de 2017, se caracterizó por la inclusión de la carga presupuestaria, es decir el pago a la prima de antigüedad, corresponderá asumirla a la última institución a la cual laboró el servidor público.

Sobre lo antes mencionado, si es oportuno indicarle que en la Nota C-096-20, esta Procuraduría le respondió a la Defensora del Pueblo encargada, María Coco de Garibaldi, la siguiente interrogante: ¿En qué tiempo se debería pagar la prima de antigüedad, una vez el funcionario sea desvinculado de la institución?, respondiéndole que “esta Procuraduría es del criterio que, de conformidad con el artículo 24 de la Ley N°23 de 2017, el cual se encuentra vigente, las prestaciones finales a las que tenga derecho el servidor público, deben cancelarse dentro de los treinta días hábiles siguientes a su desvinculación de la Administración Pública.”.

A manera de referencia, hacemos alusión a las notas de consultas siguientes: C-144-23, C-131-23, C-127-23, C-122-23, C-CH-010-22, C-096-20, C-221-21, C-010-18, C072-18, C-013-19, C-026-19 y C-144-20, las cuales consideramos que es oportuno que verifique en la página WEB de esta Procuraduría; toda vez que, guardan relación con temas similares como el plazo para el pago de la prima de antigüedad y el periodo de tiempo que deberá ser computado para el reconocimiento al servidor público.

Tal como lo hemos señalado con anterioridad con relación al artículo 3, que modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley No. 9 de 1994, el Procurador de la Administración mediante consulta C-113-23, ha señalado lo siguiente:

“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.

Cabe destacar que la Ley No. 241 de 2021, 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.



terminación definitiva de su vinculación con la Administración Pública descritas en normas especiales o escalafonarias”.

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 consecuencia, es suficiente que la institución reconozca dicho derecho y tenga los recursos presupuestarios, para proceder al pago de la prima reclamada.

En su sentido más amplio, tenemos que la Prima de Antigüedad se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor por el desgaste de energías experimentando 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 del monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador (Sentencia de 18 de noviembre de 2021. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción M.E.C.C. c Universidad de Panamá).

“El respetado autor Guillermo Cabanellas, sobre esta figura, indicó “que se trata de la compensación económica que el empresario le abona al trabajador por el lapso de servicios prestados y por los perjuicios que le causa la ruptura del contrato sin motivo imputable al obrero o empleado.

En este orden de ideas, existen diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza de la Prima de Antigüedad, siendo históricamente la más aceptada por esta Sala aquella que propugna que esta indemnización tiene fundamento de justicia social, basado en el derecho que le asiste al trabajador para que sus energías gastadas por el esfuerzo productor, en favor del empleador, tengan una retribución específica proporcionada al tiempo en que han trabajado para este.”.

Sobre el particular, resulta conveniente traer a colación, entre otras, las Sentencias de 14 de septiembre de 2009 y 11 de diciembre de 2009, ambas proferidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, las cuales indican, en su parte pertinente, lo citado a continuación:

“La prima de antigüedad, al igual que el bono de antigüedad, son prestaciones que se derivan del solo hecho del trabajo, y deben otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo de sus servicios, son un costo beneficio social que en ambos casos coincide en el derecho del trabajador a percibir una cantidad de semana de salario por cada año que estuvo al servicio del empleador. De la misma forma, ambas son pagaderas a la conclusión de la relación del trabajo.”.



#### IV. Conclusiones:

Finalmente, esta secretaría de la Procuraduría de la Administración atendiendo a la Ley es del criterio que 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 y que la carga presupuestaria en cuanto al pago de la prima de antigüedad, corresponderá asumirla a la última institución a la cual laboró el servidor público.

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021, se desprende el reconocimiento del derecho al pago de la prima de antigüedad, a los servidores públicos permanentes, eventuales, transitorios y contingentes o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, una vez se produzca su retiro de la institución; sin soslayar que la Ley No. 23 de 12 de mayo 2017, dispuso ser de interés social y con efectos retroactivos, escenarios que es reiterado en el artículo 8 de la Ley No. 241 de 2021.

De ocurrir la desvinculación 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 a partir del 1 de enero de 2014.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo con relación a la potestad de los municipios para el pago de prima de antigüedad, indicándole que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,



**Dr. Giuliano Mazzanti A.**  
Secretario Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,  
Comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di  
Procuraduría de la Administración



ld

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

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 774-26-22, 774-15-06 \* Fax: 774-96-26

\* E-mail: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*

*Rolando E. Pineda*  
Hora: 12. PM  
FGHA - 24-11-23