



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de enero de 2024
Nota C-007-24

Señor

Roberto E. Haynes Hamilton

Secretario General del Sindicato de Trabajadores del
Instituto de Formación Profesional y Capacitación para
el Desarrollo Humano (SITRAINADEH)
Ciudad.

Ref.: Acciones a realizar, producto de un acontecimiento de carácter jurídico en el INADEH.

Señor Haynes:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota U-002/2024 de 5 de enero de 2024, mediante la cual solicita una orientación relacionada con las acciones que deben efectuar, producto de un acontecimiento de carácter jurídico en el Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), refiriéndose específicamente a lo siguiente:

“...

1- *Nos referimos al artículo #70 del Reglamento Interno del INADEH, que dice textualmente, a diferencia de la que dice la gaceta oficial del mismo artículo, en relación a lo mismo.*

Consideramos que esto representa un delito, que en el código penal está tipificado como “Falsedad Ideológica”, no obstante requerimos su valiosa orientación y asesoría jurídica, a fin que podamos ofrecer la debida interpretación y realizar las denuncias correspondientes.

Estos actos lesionan los derechos de los trabajadores ya que resultan ser un documento auténtico en su forma, pero falso en su contenido.

2- *La verificación del decreto 476 del 27 de diciembre de 2010.*

*POR EL CUAL SE APRUEBA EL DOCUMENTO TITULADO “PROCEDIMEINTOS PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DE LA CONTRATACIÓN Y PAGO DE LOS INSTRUCTORES **EN CALIDAD DE SERVICIOS PROFESIONALES** EN EL INADEH.*

En este sentido queremos indicar que los instructores del INADEH no estamos bajo la figura de servicios profesionales, como se expresa en el contrato de trabajo (páginas 85 y 86 del citado decreto), sino que somos

instructores por servicios especiales lo que nos hace servidores públicos, con todas las obligaciones y derechos...

- 3- *Por último, queremos solicitar su criterio técnico en relación a la prima de antigüedad para los instructores por contrato que no ha sido reconocido por la institución, aduciendo que estos están bajo la figura de servicios profesionales.*
...”

Al respecto debemos indicarle primeramente que, como quiera que su nota hace referencia a la figura del delito de falsedad ideológica, el cual constituye una actuación antijurídica propia de la esfera penal y, además con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, como es el caso de la Resolución No.CD 21-10 de 17 de septiembre de 2010¹, por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del INADEH y el Decreto No.476-2010-DMYSC de 27 de diciembre de 2010², por el cual se aprueba el documento titulado “Procedimientos para la Regulación y Control de la Contratación y Pago de los Instructores en Calidad de Servicios Profesionales en el INADEH”, estimo preciso explicarle que lo consignado en su escrito, escapa de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”.

Es decir, que bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto a los temas objetos de su consulta; no obstante, con fundamento en el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa únicamente sobre el derecho al pago de la prima de antigüedad, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. Sobre el Pago de la Prima de Antigüedad a 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

¹ Gaceta Oficial No.26636-A de 6 de octubre de 2010.

² Gaceta Oficial No.26704-B de 19 de enero de 2011.

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 trabajador³.

En el ámbito de las relaciones laborales del sector público, el artículo 1 de la Ley No.39 de 11 de junio de 2013⁴, 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 2013⁵, 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 Política⁶.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en **Sentencia de 15 de enero de 2019**⁷; 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***

³Demanda 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.

⁴De conformidad con su artículo 9, esta Ley empezaba a regir a partir del 1 de enero de 2014.

⁵De conformidad con su artículo 6 empezaba a regir el 1 de abril de 2014.

⁶“Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden públicos o de interés social cuando en ellas así se exprese...”

⁷Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Eric Berbey, 2016, 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.

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.***
..."

Ahora bien, tal como señaláramos en consultas anteriores⁸, 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 permanente⁹.

Cabe agregar, que este instrumento jurídico fue adoptado como una norma de interés social y con carácter retroactivo¹⁰, 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 Justicia¹¹.

Por último, nos permitimos poner de relieve que, al promulgarse la Ley No.241 de 13 de octubre de 2021, que modificó la Ley No.23 de 2017 y la Ley No.9 de 1994, en lo relativo al

⁸ Cfr. Notas C-144-20 de 4 de diciembre de 2020, C-064-22 de 4 de mayo de 2022, C-131-23 de 22 de septiembre de 2023, entre otras.

⁹ 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.

¹⁰ 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."

¹¹ 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.

reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, se establece entre otros aspectos, que para poder solicitar y/o acceder al derecho al pago de la prima de antigüedad, el servidor público debe haberse desvinculado de manera definitiva del servicio del Estado (*por más de sesenta (60) días calendario sin causa justificada*) y que la entidad que deberá asumir la carga presupuestaria, es decir el pago de dicho derecho, será la última institución en la cual laboró como servidor público¹².

Cabe agregar, que a través de su artículo 2, se 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.”

En cuanto a esta reforma, 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 10¹³, 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 de la Texto Único de la Ley No.9 de 1994¹⁴, así:

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

¹² Cfr. Artículo 1 de la Ley No.241 de 2021.

¹³ Ley 23 de 2017, que reforma la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones.

¹⁴ 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, transitorios¹⁵, 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.

Por último, debemos señalar que la referida Ley No.241 de 2021 establece en su artículo 5, que la prima de antigüedad que reciban los servidores públicos no estará sujeta a medidas cautelares, ni a embargo judicial, ni serán objeto de deducciones de la seguridad social.

II. 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. Para poder solicitar y/o acceder al derecho al pago de la prima de antigüedad, el servidor público debe haberse desvinculado de manera definitiva del servicio del Estado (*por más de sesenta (60) días calendario sin causa justificada*), y la entidad que deberá asumir la carga

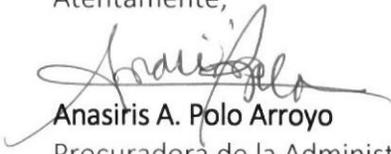
¹⁵ Los nombramientos transitorios son similares a la naturaleza jurídica de las contrataciones eventuales, en donde no se encuentra presente el elemento de la permanencia o estabilidad en el cargo, toda vez que su vigencia se encuentra condicionada a la vigencia de un plazo de tiempo. (Sentencia de 28 de junio de 2022. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción Y.A. c Ministerio de Educación.)

presupuestaria, es decir el pago de dicho derecho, es la última institución en la cual laboró como servidor público.

3. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley No.241 de 2021, se desprende el reconocimiento del derecho al pago de la prima de antigüedad, a los servidores públicos permanentes, **eventuales (transitorios o contingentes)** o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, una vez se produzca su retiro de la institución.
4. Es suficiente que la institución reconozca dicho derecho y tenga los recursos presupuestarios para proceder al pago de la prima de antigüedad reclamada por el servidor público.
5. Resulta fundamental señalar que de conformidad con el artículo 299 de nuestra Constitución Política, son considerados servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.

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,



Anasiris A. Polo Arroyo

Procuradora de la Administración, Encargada

AAPA/mabc

C-004-24



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**