



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 4 de agosto de 2023  
Nota C-113-23

Licenciado  
**Luis Alberto Martínez Sánchez**  
Fiscal Superior del Segundo Distrito Judicial  
Regional de Veraguas

Ref.: Bonificación por antigüedad y Prima de Antigüedad para funcionarios del Ministerio Público.

Señor Fiscal Superior:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su Oficio No.276 de 28 de julio de 2023, a través del cual eleva a este Despacho, una consulta relacionada con la Bonificación por Antigüedad y Prima de Antigüedad para funcionarios del Ministerio Público, en los siguientes términos:

*“...si el reconocimiento del derecho a la Bonificación por Antigüedad que establece la Resolución N°12 de 26 de marzo de 2014, excluye el derecho a la Prima de Antigüedad establecido por la Ley N°241 de 13 de octubre de 2021. Si no la excluye, cuál de las dos instituciones debe pagar la Prima de Antigüedad por los años que laboré en el Órgano Judicial, es decir esta última o el Ministerio Público.*

*También quisiera saber si existe un límite de años para pagar las Prima de Antigüedad, o se debe pagar la totalidad de los años servidos.”*

En atención a lo consultado, esta Procuraduría es de la opinión 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.

Cabe destacar, 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.

## 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 Resolución No.12 de 26 de marzo de 2014, “Por la cual se reconoce a los funcionarios del Ministerio Público el derecho a la Bonificación por Antigüedad establecida en el Acuerdo No.159 de 13 de marzo de 2014, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.”

Esta normativa establece, entre otros aspectos, que la Bonificación por Antigüedad se calculará en atención a los años de trabajo desempeñados en el Ministerio Público, de la siguiente manera:

1. Cuatro (4) meses de sueldo al completar diez (10) años de servicio.
2. Seis (6) meses de sueldo al completar quince (15) años de servicio.
3. Ocho (8) meses de sueldo al completar veinte (20) años de servicio.
4. Diez (10) meses de sueldo al completar veinticinco (25) años de servicio.

Aunado a ello, dispone que tanto los servidores de Carrera de Instrucción como los que en el ejercicio de sus funciones hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos, tendrán derecho a esta bonificación.

Por otro lado es preciso resaltar, que el Acuerdo No.159 al que alude la Resolución No.12 de 2014, instituyó la bonificación por antigüedad para los servidores del Órgano Judicial, sin embargo el mismo quedó insubsistente al entrar en vigencia la Ley No.53 de 27 de agosto de 2015 *“Que regula la Carrera Judicial de los servidores del Órgano Judicial”*, toda vez que la materia (*bonificación por antigüedad*) se encuentra regulada en su artículo 82.

No obstante, la Resolución No.12 de 2014 se mantiene vigente ya que los efectos de la mencionada Ley No.53 de 2015 no la alcanza, en vista de que la misma (*la resolución*) fue dictada para los servidores del Ministerio Público y deberá ser aplicada mientras no sea derogada por una resolución posterior dictada por el Procurador (a) General de la Nación, o declarada contraria a la Constitución o a las leyes, de conformidad a lo que establece el artículo 15 de Código Civil. (*Véase Nota C-010-18 de 16 de febrero de 2018*).

III. 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, 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 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 10<sup>1</sup>, 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

---

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

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 1994<sup>2</sup>, 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 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.

#### IV. 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

---

<sup>2</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.

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. 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; 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.
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 y contingentes*) o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, una vez se produzca su retiro de la institución.
4. Somos del criterio que al estar vigentes ambos instrumentos jurídicos (*Resolución No.12 de 2014 y la Ley No.241 de 2021*), éstos son aplicables a los funcionarios del Ministerio Público; es decir, que uno no es excluyente del otro, por consiguiente quien considere tiene derecho al pago de ambos beneficios (*Bonificación y Prima de Antigüedad*), deberá solicitarlo ante la Dirección de Recursos Humanos de dicho Ministerio.

De esta manera damos respuesta a su consulta, recomendando que se consulte a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público, sobre el trámite y/o procedimiento a seguir para el pago de ambos beneficios e igualmente le indicamos que, esta opinión no reviste un carácter vinculante.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/mabc  
C-113-23