



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de noviembre de 2020  
C-139-20

Licenciada  
**Hanya Martínez**  
Abogada  
Martínez y Lozano Pinzón  
Ciudad

**Referencia:** *Consulta sobre la aplicación y ejecución de la Ley 23 de 2017 en las entidades Autónomas de la República de Panamá.*

Licenciada Martínez:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 38 de 31 julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuradora de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones*” y, sobre la consulta al igual que la petición y la queja administrativa, forma parte del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a su solicitud, planteada en comunicación electrónica recibida en la Procuraduría de la Administración el 21 de octubre del presente año.

En primer lugar, tenemos que su inquietud se redacta de la siguiente manera:

*“Específicamente nos servirá de mucho saber si la Ley 23 de 2017 sobre prima de antigüedad cuya aplicación es de interés social y con efectos retroactivos, a la luz de la Constitución permite a una entidad Autónoma que está pueda estipular desde cuándo se debe reconocer el derecho de prima de antigüedad del Servidor Público que renuncia de la Entidad Autónoma estatal distinto a la estipulada en dicha ley 23 de 2017 ó su autonomía estatal presupuestaria sólo le permite establecer la fecha de pago de la prima de antigüedad?”*

*...nuestra consulta se refiere a que nos confirme e informe sobre cuál de estas dos facultades está legitimada una entidad Autónoma Estatal respecto de los efectos de la ley 23 de 2017:*

- a) la primera a la facultad de decidir desde cuando se reconoce el derecho a la prima de antigüedad distinta a la reconocida desde la vigencia de la ley 23 de 2017 y*
- B) la segunda facultad de decidir cuándo se inician los pagos por disposición presupuestaria por Autonomía económica institucional.*

*O si bien la Entidad Autónoma goza de ambas facultades contraria a la fecha de vigencia y reconocimiento de la ley 23 de 2017”.*

Ante esta interrogante, esta Procuraduría es del criterio de que la autonomía funcional o económica de las entidades públicas descentralizadas, según la legislación vigente, no otorga una distinción especial a la luz de la Ley N° 23 de 2017 en cuanto la autonomía funcional o económica de las entidades públicas, según la legislación vigente, no les otorga una distinción especial a la luz de la Ley N° 23 de 2017 en cuanto al momento de reconocer el derecho a la prima de antigüedad, o una facultad decisoria diferente sobre esto, o relativa al momento de efectuar los pagos correspondientes que vaya más allá de lo estipulado en sus disposiciones normativas.

A modo de antecedentes, le manifestamos que esta Procuraduría con relativa regularidad absuelve consultas de las entidades públicas sobre el tema, dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes:

1. Consulta catalogada como C-123.20, solicitada por la Universidad Especializada de las Américas: *“Derecho a reconocimientos económicos por antigüedad a los servidores públicos de Carrera Administrativa Universitaria que han sido designados en un cargo de libre nombramiento y remoción”*, respondida a través de la Nota fechada 12 de noviembre de 2020.
2. Consulta catalogada como C-096-20, solicitada por la Defensoría del Pueblo: *“Plazo para el pago de la prima de antigüedad. Jurisdicción competente para conocer el acto que niega su pago”*, respondida a través de la Nota fechada 25 de agosto de 2020.
3. Consulta catalogada como C-005-18, solicitada por la Universidad de Panamá: *“Viabilidad legal de incorporar en la normativa universitaria, el concepto de pago de prima de antigüedad”*, respondida a través de la Nota fechada 7 de febrero de 2018.

Estas y otras, pueden ser consultadas en el sitio web <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/> , como parte de los servicios ofrecidos por esta Procuraduría de la Administración.

A continuación, procederemos a sustentar la respuesta a la consulta en los términos planteados en su comunicación de referencia.

#### **A. Sobre la Autonomía Institucional.**

Su pregunta parece invocar varias veces algún tipo de particularidad relativa a la autonomía de las instituciones como condicionante de aplicación de la Ley N° 23 de 2017.

La Ley N° 38, de 31 de julio de 2000, *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”*, define en su artículo 201, numeral 6 a la administración descentralizada, relacionada, como veremos con las entidades autónomas:

*“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:*

...

*6. Administración descentralizada. Conjunto de entidades estatales con personalidad jurídica y autonomía, creadas mediante ley, para asumir funciones administrativas originalmente asignadas a la administración central. Forman parte de la administración descentralizada, las entidades autónomas, semiautónomas y las empresas estatales” (Los resaltados son de la Procuraduría).*

El mismo artículo de la misma disposición jurídica, establece, esta vez en su numeral 103, el concepto de “servidor público”, así:

*“103. Servidor público. Persona que ejerce funciones, temporal o permanentemente, en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas, que presta un servicio personal, o aquellos particulares que por razones de su cargo manejan fondos públicos y, en general, la que perciba remuneración del Estado” (Los resaltados y subrayados son de la Procuraduría).*

De la misma manera, de acuerdo al Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, “*Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, la Ley 24 de 2007, Que modifica y Adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y las reformas incluidas en la Ley N° 14 de 2008*”, el término “Servidor público”, se define de la siguiente manera:

*“Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado...” (Los resaltados son de la Procuraduría).*

Como se observa, la normativa general vigente, incluso a la que pertenece la ley N° 23 de 2017, al momento de referirse al Servidor Público, no hace distinción entre el que labora en una entidad con régimen de autonomía de aquellos que lo hacen a nivel central, o incluso municipal.

## **B. Sobre la Norma Objeto de la Consulta.**

La mencionada Ley N° 23 de 2017, “*Que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones*”, funciona en las materias no reformadas, en conjunto con la Ley reformada, es decir, la Ley N° 9 de 1994.

Aquella disposición, al definir el término de “*servidor público*”, incluye a aquellos que laboren en entidades autónomas, sin que exista distinción legal establecida entre éste tipo de funcionarios y aquellos que laboran en entidades del Gobierno Central.

Sobre “*desde cuándo*” debe reconocerse el derecho de la prima de antigüedad, se hace necesario observar la literalidad del artículo 10 de la Ley 23 de 2017, que adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994:

*“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 le cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente”* (Los subrayados son de la Procuraduría).

El artículo transcrito arriba establece claramente que el reconocimiento del derecho señalado es inmediato y determinable *a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente*, en términos usuales y en el caso de que el año de servicio no se cumpliera al terminar la relación laboral, el derecho sería hasta a *la parte proporcional correspondiente*.

El supuesto presentado por usted en materia de que el cese de las funciones del servidor público se dieran por la renuncia de éste, se cubren también en esta disposición, toda vez que ésta contempla *cualquiera que sea la causa de finalización de funciones*.

La disposición señalada no hace distinción tampoco sobre el tipo de entidad afectada por la mencionada renuncia con relación a su autonomía, por lo cual no sería dable ni a la Administración o a los administrados a otorgar tal distinción no contemplada en la norma jurídica correspondiente.

Así las cosas, la Administración no puede “decidir” sobre “*desde cuándo se reconoce el derecho a la prima de antigüedad, distinta a la de la ley 23 de 2017*”.

En cuanto a la interrogante sobre “*la facultad de decidir cuándo se inician los pagos por disposición presupuestaria por Autonomía económica institucional*”, esta Procuraduría es del criterio que es necesaria la observancia del artículo 24 de la misma ley, que establece lo siguiente:

*“Artículo 24. Las prestaciones finales de los servidores públicos serán canceladas dentro de los treinta días hábiles siguientes a su desvinculación de la Administración Pública...”*.

Otra de sus interrogantes, versa sobre “*Si bien la Entidad Autónoma goza de ambas facultades contraria a la fecha de vigencia y reconocimiento de la Ley 23 de 2017*”.

Lo anterior, no corresponde a otra interpretación que al que establecen palmariamente las normas arriba transcritas. En materia interpretativa, la doctrina ha establecido lo que abajo se transcribe:

*“Este era, sin duda, el mejor instrumento para arrebatarse a la judicatura el único poder de que hubiera podido disponer: la facultad de interpretar las leyes, de asignarle un sentido al texto legal divergente a aquel plasmado en el texto por el legislador. Así, la caracterización de este método interpretativo es, según Villoro Toranzo:*

1. *Primero, hay que acudir a la interpretación gramatical, que es aquella que se funda en las reglas del lenguaje y la gramática; 2) si la anterior no fuere suficiente, habrá que reconstruir la intención del legislador al tiempo que fue dictada la Ley, para lo cual se deberá recurrir a las exposiciones de motivos, al texto de las discusiones parlamentarias y los trabajos preparatorios; 3) los comentarios y notas de aquellos que participaron directamente en la elaboración legal se convierten en una guía inapreciable para el intérprete, ya que permiten reconstruir con fidelidad el espíritu de la legislación y autorizar la aplicación de leyes análogas, y 4) si los pasos anteriores no bastasen, entonces habrá que acudir a la aplicación de los principios generales del Derecho”<sup>1</sup>.*

Como se desprende de la lectura doctrinal anterior, la letra de la norma es lo suficientemente clara como para no extender su interpretación más allá de la letra de su texto, como expresan las normas pertinentes de hermenéutica legal consagradas en el Título Preliminar del Código Civil de la República<sup>2</sup>.

Por otro lado, la Constitución Política de la República consagra el Principio de Estricta Legalidad por el cual deben regirse todos los actos y actuaciones de los servidores públicos, en su artículo número 18, dictaminando que: “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas*”.

La Administración debe cumplir los mandatos de la ley, independientemente de la configuración de algunos de sus componentes en entidades autónomas, siguiendo aquel principio de estricta legalidad de orden constitucional, mencionado como orientación legal para todos los servidores públicos. Volviendo a la Ley N° 38, de 31 de julio de 2000, “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, que dice en su artículo 34, lo siguiente:

*“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. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición” (Los resaltados son de la Procuraduría).*

---


<sup>1</sup> PICCATO RODRÍGUEZ, Antonio Octavio. Teoría del Derecho. IURE Editores. México, D.F., 2017. Página 214.

<sup>2</sup> El Código Civil de la República, en su artículo 9, dice: “*Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento*”; mientras que en su artículo 10, establece que: “*Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal*”.

Por tanto, la autonomía funcional o económica de las entidades públicas descentralizadas, según la legislación vigente, no les otorga una distinción especial a la luz de la Ley N° 23 de 2017 en cuanto al momento de reconocer el derecho a la prima de antigüedad, o una facultad decisoria diferente sobre esto, o relativa al momento de efectuar los pagos correspondientes que vaya más allá de lo estipulado en sus disposiciones normativas.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus in sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/hjmm