



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de septiembre de 2024
Nota C-197-24

Licenciada
Miriam Anduray
Ciudad.

Ref.: Pago de prima de antigüedad a ex funcionarios públicos.

Licenciada Anduray:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 9 de septiembre de 2024, a través del cual, consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“...como profesional del derecho deseo solicitar su observación e interpretación, sobre la aplicación y vigencia de la Ley 39 de 11 de junio de 2013 “Que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos” modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre, posteriormente ambas derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 publicada en gaceta oficial N°28277-B y modificada por la Ley 241 de 2021; esto con relación a una solicitud sobre la prima de antigüedad, realizada al ministerio de economía y finanzas por la ciudadana Marta Hayde González de Valdés, misma que fue negada por haber terminado su relación laboral con esta institución en el año 2013.

La consulta se centra, en el hecho de la vigencia para gozar del derecho como exfuncionario a la prima de antigüedad; y objetivamente la pregunta en este sentido: ¿Puede un exfuncionario público, que término su relación laboral con una institución pública en este caso el Ministerio de Economía y Finanzas, gozar de prima de antigüedad, por el derecho que otorga el carácter social y retroactivo que menciona la Ley 241 de 2021, o no es viable este derecho por vigencia de Ley?. (Lo destacado es de la cita).

Sobre el particular, tengo a bien indicarle que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que solicita guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria 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; por consiguiente, hacer un pronunciamiento en ese sentido, implicaría ir más allá de los límites que nos impone la Ley, toda vez que el organismo competente y/o facultado para conocer sobre la legalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Aunado a ello, siendo que quien formula la consulta en la condición de abogada litigante, es un particular, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, el cual señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, situación que tampoco se configura en el caso que nos ocupa.

Es decir, que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, y a manera de docencia, nos permitimos ilustrarle sobre la normativa pertinente aplicable, indicándole además que la orientación brindada, 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 del 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, mediante el cual tiene derecho a recibir de su empleador, una suma de salario por cada año laborado, desde el inicio de esa relación de trabajo.

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 determinará en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador¹.

En el ámbito de las relaciones laborales del sector público, el artículo 1 de la Ley No. 39 de 11 de junio de 2013², 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

¹ Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, corregida, interpuesta por la Firma Galindo, Arias & López, actuando en nombre y representación de Cristina Oderay Che Hassan de Gordon, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No 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.

² De conformidad con su artículo 9, esta Ley empezaba a regir a partir del 1 de enero de 2014.

2013³, 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 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 Política⁴.

Al respecto, la Sala tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 15 de enero de 2019⁵, sostuvo que:

“ ...

En ese mismo sentido, al revisar cada una de las disposiciones a 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 retroactivo 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 cancelarse a favor del Licdo. ERIC ALBERTO BERBEY DE LEÓN, deben iniciar a computarse a partir del día 1 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 público, 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 laboral en las entidades públicas del Estado, previo a su correspondiente promulgación en la Gaceta Oficial.

... ” (Lo destacado es nuestro).

Ahora bien, tal como señaláramos en consultas anteriores⁶, ambas disposiciones fueron derogadas posteriormente por la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, que reformó la Ley

³ De conformidad con su artículo 6, empezaba a regir a partir del 1 de enero de 2014.

⁴ “Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando ellas así se exprese...”

⁵ Demanda Contenciosa 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.

⁶ Cfr. Notas C-144-20 de 4 de diciembre de 2020, C-064-22 de 4 de mayo de 2022, entre otras.

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 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 permanente⁷.

Cabe agregar, que este instrumento jurídico fue adoptado, como una norma de interés social y con carácter retroactivo⁸, 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 fue señalado en diferentes sentencias de la Sala tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Supremas de Justicia⁹.

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 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 Estado¹⁰.

Po su parte el artículo 3 *Ibíd*em, modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley No. 9 de 1994¹¹, 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,

⁷ Esta disposición fue incorporada en el artículo 140 del 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.

⁸ El concepto de retroactividad. Es definido por el Autor Manuel Osorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales (24ª Edición, página 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 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”

⁹ 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.

¹⁰ Cfr. Artículo 1 de la Ley No. 241 de 2021.

¹¹ Mediante el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, se adoptó el Texto Único de la Ley 9 de 1884, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, numeración consecutiva.

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 y, en virtud de su artículo 8 ibídem, se establece que es una ley de interés social y tendrá efectos retroactivos.

Una vez aclarado lo anterior, procederemos a emitir unos breves comentarios respecto a la presunción de legalidad de los actos administrativos.

II. De la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos.

Al respecto, debemos señalar que la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

Para el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra Teoría General del Acto Administrativo¹², la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, *tienen fuerza obligatoria, y serán 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.*

¹² SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. Pág. 5.

En consecuencia, la respuesta emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, a la petición realizada por su representada, es un acto administrativo materializado, que goza de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes¹³.

Siendo ello así, si considera que dicho acto administrativo materializado, lesiona sus derechos subjetivos, cuenta con los mecanismos establecidos en la ley, para atacarlos mediante los recursos que contempla la vía gubernativa.

De todo lo antes expuesto, podemos concluir lo siguiente:

1. Las Leyes No. 39 y No. 127 de 2013, no fueron adoptadas con efecto retroactivo por lo que debería entenderse que el derecho contemplado en ellas, sólo podría reconocerse y hacerse efectivo con posterioridad a su entrada en vigencia, es decir a partir del 1 de enero de 2014.
2. La retroactividad establecida en la Ley No. 23 de 2017, modificada por la Ley No. 241 de 2021, respecto al cálculo de la prima de antigüedad, deberá ser aplicada a partir del 1 de enero de 2014, fecha en que nace este derecho para el sector público.
3. Los actos administrativos materializados gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ca
C-183-24



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

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

¹³ Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.