

63  
64



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiséis (26) de enero de dos mil dieciocho (2018).

**VISTOS:**

La licenciada Niurka Del Carmen Palacio, quien actúa en nombre y representación de Abad Augusto Girón, ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Banco de Desarrollo Agropecuario al no dar respuesta a la solicitud de pago de prima de antigüedad.

**I. ANTECEDENTES.**

En los hechos presentados por la apoderada judicial del accionante, se señala que, mediante la Resolución Administrativa No. 723-14 de 21 de agosto de 2014, se destituyó al señor Abad Augusto Girón del cargo de Agrónomo I, con salario mensual de **OCHOCIENTOS VEINTINUEVE BALBOAS (B/. 829.00)**, de la cual se notificó el día 26 de agosto de 2014.

Sostiene que, en el momento en que fue destituido, el señor Abad Augusto Girón, gozaba del derecho a la estabilidad laboral, por lo que no le era aplicable

ST

la facultad discrecional de la autoridad nominadora, como si se tratara de un servidor público de libre nombramiento y remoción.

Manifiesta que, el ex-funcionario inició sus labores como Agrónomo I en el Banco de Desarrollo Agropecuario, el día 30 de septiembre de 2011, por lo que a su fecha de destitución contaba con dos (2) años, diez (10) meses y veintisiete (27) días de laborar de forma continua y estable, lo que le otorga el derecho al pago de la prima de antigüedad.

Alega que, ante la falta de término para la presentación de la solicitud del pago de la prima de antigüedad establecido en la ley, dicha petición es promovida ante el Bando de Desarrollo Agropecuario el día 23 de mayo de 2016 y reiterada el día 2 de agosto de 2016, sin obtener respuesta alguna de la entidad mencionada. Por lo que se entiende negada por silencio administrativo negativo, al transcurrir más de dos (2) meses sin una respuesta oportuna, agotándose así la vía gubernativa.

Por último, considera que debido al término laborado en la institución demandada, le asiste el pago de la prima de antigüedad, correspondiente a una (1) semana de salario por cada año laborado, el cual asciende al monto total de **QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS BALBOAS CON CUARENTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/. 556.42).**

## **II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

De un estudio del expediente se observa que, la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación directa por omisión de las normas siguientes:

- **Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modifica la Ley 39 de 11 de junio de 2013, que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos.**
  - artículo 1 (derecho a la estabilidad laboral por antigüedad en el cargo).
  - artículo 4 (derechos de los servidores públicos al servicio del Estado injustamente destituidos).

En lo medular los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en el desconocimiento del derecho a la estabilidad laboral que le amparaba al ex-funcionario por antigüedad en el cargo, al haber sido destituido del Banco de Desarrollo Agropecuario sin causal de destitución debidamente comprobada en un procedimiento disciplinario previo. Razón por la cual le asiste el derecho al pago de la prima de antigüedad, mismo que ha solicitado en reiteradas ocasiones sin respuesta alguna de parte de la autoridad mencionada.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.**

De fojas 29 a 30 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, rendido por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, contenido en la Nota No. GG. 938-16 de 14 de noviembre de 2016, en el que señala que la solicitud del pago de prima de antigüedad presentado por la apoderado judicial del demandante, no ha sido resuelta por la entidad demandada.

Manifiesta que, si bien se solicitó el pago de la prima de antigüedad el día 18 de mayo de 2016, sin que la entidad demandada diera respuesta, la misma debía entenderse negada por silencio administrativo, con el simple transcurrir de dos (2) meses, no obstante, la parte actora reitera dicha solicitud dejando prescribir el término para la presentación de la demanda contencioso administrativa que nos ocupa.

### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 1467 de 29 de diciembre de 2016, visible a fojas 31 a 35 del dossier, le solicita a los Magistrados, que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por el demandante, pues no le asiste el derecho invocado en este caso.

Manifiesta que, para que pueda hacerse efectivo el cobro del pago de la prima de antigüedad, el mismo debe realizarse al momento de la terminación de la relación laboral, luego de que el interesado formule una petición para tal fin, que en este caso ocurrió el día 23 de mayo de 2016, no obstante, debía cumplirse con

GAP  
07

el requisito de la continuidad en el servicio público, la cual se rompería en el caso en que el funcionario, se haya desvinculado definitivamente en algún momento de dicho servicio, por más de sesenta (60) días calendarios sin causa justificada, de conformidad con el artículo 1 de la ley 39 de 2013, modificado por el artículo 3 de la ley 127 de 2013.

Sostiene que, el señor Abad Augusto Girón, no ha logrado acreditar que tenía dos (2) años y diez (10) meses laborando en la institución demandada, hecho que le corresponde probar de conformidad con el artículo 784 del Código Judicial, toda vez que no aportó certificación alguna en la que conste, que en efecto trabajó por el término indicado de forma continua, y que actualmente se haya desvinculada definitivamente del servicio del Estado; por lo que mal puede pretender el pago de la prestación laboral a la que dice tener derecho.

Considera que, a la aplicación del artículo 3 de la ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modifica el artículo 1 de la ley 39 de 2013, que contempla el derecho a la prima de antigüedad que tienen los servidores públicos al servicio del Estado al momento de la terminación de la relación laboral, no se le puede conceder un alcance de carácter retroactivo, según lo que establece el artículo 46 de la Constitución Política Nacional, ya que no se trata de una ley de orden público o de interés social. Razón por la cual, debe considerarse dicho reconocimiento a partir de la fecha en que entró a regir, que en este caso, es a partir del 1 de abril de 2014.

Agrega que, lo anterior cobra relevancia en el presente negocio jurídico; ya que es la propia ley 39 de 11 de junio de 2013, modificada por la ley 127 de 31 de diciembre de 2013, la que debió especificar cómo cuantificar la prima de antigüedad para aquellas personas que entraron a laborar antes y después de la entrada en vigencia de esa legislación, de tal suerte que dicho derecho sólo podrá ser computado en uno u otro caso, a partir del 1 de abril de 2014.

67  
CO

## V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

El señor Abad Augusto Girón, estando legitimado activamente de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, por la negativa tácita por el silencio administrativo en que incurrió el Banco de Desarrollo Agropecuario, quien ejerce la legitimación pasiva, al no dar respuesta a su solicitud de pago de prima de antigüedad.

De forma previa, es de lugar destacar que mediante la Resolución Administrativa No. 723-14 de 21 de agosto de 2014, se decidió destituir al señor Abad Augusto Girón, del cargo de Agrónomo I, con funciones de Técnico Agropecuario en la Sucursal de Ocú, en base a la facultad discrecional que le otorga la ley a la autoridad nominadora para destituir a los funcionarios de la institución, acto que fue confirmado por la Resolución Administrativa No. 845-14 de 3 de septiembre de 2014, ambas emitidas en atención a la delegación realizada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, por medio del Resuelto No. DAL-051-ADM-2014 de 28 de julio de 2014.

Es de lugar advertir que, el accionante debía activar la vía gubernativa para que la autoridad demandada se pronunciara sobre la de la prima de antigüedad que se pretende, situación que ocurrió a través de la solicitud de 23 de mayo de 2016 visible a fojas 16 a 19 del expediente contencioso.

En base a lo anterior, el accionante presentó solicitudes de certificación de silencio administrativo e impulso procesal, en reiteradas ocasiones, sin obtener respuesta alguna de parte del Banco de Desarrollo Agropecuario, por lo que entendiendo agotada la vía gubernativa con el transcurso de dos (2) meses, el día

23 de julio de 2016, el mismo presenta en tiempo oportuno la demanda contencioso administrativo que nos ocupa el día 19 de septiembre de 2016.

Una vez expuestos los hechos anteriores, nos adentramos al análisis de fondo de la presente demanda, en la que corresponde a la Sala determinar la legalidad de la actuación de la Administración Pública, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, que argumenta que se ha desconocido el derecho adquirido de la prima de antigüedad que le corresponde, por haber laborado en el Banco de Desarrollo Agropecuario de forma continua e ininterrumpida por el plazo de dos (2) años, diez (10) meses y veintisiete (27) días, hasta el momento en que fue destituido del cargo que ocupaba como Agrónomo I, sin motivación alguna.

En este punto, es de lugar destacar que de acuerdo al cargo que ocupaba el señor Abad Augusto Girón, al momento en que presentó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción bajo análisis, siendo que el único requisito exigido por la normativa que le era aplicable, que en este caso era la ley 127 de 2017, que modifica la Ley 39 de 11 de junio de 2013, que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos, era que no fuera excluida de su aplicación, presupuesto que cumplía al no ser mencionada su posición en el artículo 2 de dicha normativa, por lo que tenía derecho al pago de la prima de antigüedad. La norma mencionada es del tenor siguiente:

“Artículo 2. Esta Ley no será aplicable a los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley, los secretarios generales o ejecutivos, el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de contrataciones públicas y de Presupuesto General del Estado y los servidores públicos que reciban una pensión o

jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.”

Ahora debemos advertir, que al momento de encontrarse la acción incoada en estado de resolver, 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.”

Bajo este contexto, cabe resaltar que aunque la ley 127 de 2013, fue derogada por la ley 23 de 2017, no obstante, esta última mantiene el reconocimiento del pago de la prima de antigüedad en su artículo 10, observándose que la misma no va en detrimento de los derechos adquiridos por el funcionario, ya que no excluye el cargo que ocupaba el señor Abad Augusto Girón de su aplicación, siendo por ende, aplicable al caso al ser una ley de interés social y de aplicación retroactiva. La disposición en comento, es del tenor siguiente:

**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 sus 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.”

En base a lo anterior, debemos tomar en consideración para el pago de la prima de antigüedad solicitada por el exfuncionario, que el mismo fue nombrado en el cargo de Agrónomo I con funciones de Técnico de Operaciones en la

70  
71

Sucursal de Ocú en la provincia de Herrera, con un sueldo de **SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS (B/. 697.00)**, por medio del Resuelto No. 374-11 de 18 de agosto de 2011, del cual tomó posesión el día 30 de septiembre de 2011 y se le realizó un ajuste salarial, por el monto de **OCHOCIENTOS VEINTINUEVE BALBOAS (B/. 829.00)**, a partir del 1 de octubre de 2011; cargo que ejerció de manera continua e ininterrumpida hasta el 26 de agosto de 2014, día en que se notificó del acto de destitución, contenido en la Resolución Administrativa No. 723-14 de 21 de agosto de 2014, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario.

En este aspecto, cabe agregar que si tomáramos en cuenta el transcurso de tiempo que se mantuvo laborando el señor Abad Augusto Girón en el Banco de Desarrollo Agropecuario en el cargo de Agrónomo I, se desprende que el mismo ocupaba un cargo de carácter permanente, de conformidad con el artículo 2 del Texto Único de la ley 9 de 1994, que regula la carrera administrativa, en el cual se define el concepto de **puesto público permanente**, como "*Posición en la estructura de personal del Estado, existente para cubrir una necesidad constante de servicio público*"

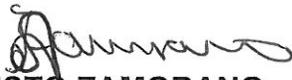
En base lo anterior, este Tribunal reitera el criterio que se ha desconocido el derecho a la prima de antigüedad del ex-funcionario al terminar la relación laboral que mantenía con el Estado panameño, en un puesto público permanente por dos (2) años, diez (10) meses y veintisiete (27) días. Por lo tanto, el Banco de Desarrollo Agropecuario está en la obligación de pagar la prima de antigüedad que le corresponde al señor Abad Augusto Girón por el tiempo laborado en la institución, en razón de una semana de salario por cada año laborado en forma continua y proporcional en los años que no se hayan completado en su totalidad.

Cabe destacar que, la parte actora presenta en el libelo de la demanda el cálculo de la prima de antigüedad en atención a la fórmula proporcionada en la ley 127 de 2013, mantenida en la norma vigente, en razón de dos (2) años, diez (10) meses y veintisiete (27) días proporcionales de salario, en base a su último

suelo devengado que era de **OCHOCIENTOS VEINTINUEVE BALBOAS (B/. 829.00)**, lo que suma un total de **QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS BALBOAS CON CUARENTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/. 556.42)**. Calculo que una vez verificado por esta Sala coincide en que se ajusta a lo que debe recibir el actor, en concepto de prima de antigüedad.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que es ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Banco de Desarrollo Agropecuario al no dar respuesta a la solicitud de pago de prima de antigüedad y, **ORDENA** al Banco de Desarrollo Agropecuario que realice el pago de **QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS BALBOAS CON CUARENTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/. 556.42)**, en concepto de prima de antigüedad a favor del señor **ABAD AUGUSTO GIRÓN**, con cédula de identidad personal No. 6-50-901.

**Notifíquese.**

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
**MAGISTRADO**

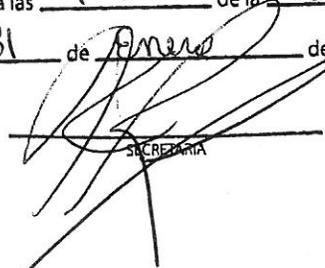
  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**EFRÉN C. TELLO C.**  
**MAGISTRADO**

  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

**Sala III de la Corte Suprema de Justicia**  
 NOTIFIQUESE HOY \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 20\_\_\_\_  
 A LAS \_\_\_\_\_ DE LA \_\_\_\_\_  
 A \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 287 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 31 de enero de 2018

  
SECRETARIA

*[Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page]*