REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, tres (3) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, en nombre y representación de Maribel del Carmen Molina Laure, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se 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.

Previo a emitir criterio sobre el fondo de la presente demanda, la Sala considera oportuno efectuar un sucinto recorrido al expediente de marras, comprobando que la demanda fue admitida mediante la Resolución de 5 de febrero de 2016, ordenándose remitir copia de la misma al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario a fin de que rindiera informe de conducta y correr en traslado al Procurador de la Administración.

Las pruebas presentadas por las partes fueron admitidas con el Auto No.263 de 12 de julio de 2016, señalándose el término de práctica de éstas, así como el

plazo para la presentación de los alegatos conforme al numeral 5 del artículo 1346 del Código Judicial.

Una vez verificado que se han cumplido las etapas procesales inherentes a éste tipo de causa, corresponde a ésta Sala decidir el fondo del negocio.

LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En la demanda se formula una petición dirigida a la Sala Tercera para que ésta declare la nulidad, por ilegal, de la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Banco de Desarrollo Agropecuario al no responder a la solicitud de pago de prima de antigüedad, a favor de MARIBEL DEL CARMEN MOLINA LAURE.

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

El apoderado judicial de la actora señala que su representada inició labores en la entidad bancaria el dieciséis (16) de enero de 1984 y fue destituida luego de más de treinta y un años (31) años de servicio, el doce (12) de febrero de 2015.

Agrega que, para al momento de darse por terminada la relación de labores con fundamento en la facultad discrecional de la autoridad, la funcionaria devengaba un salario de Ochocientos Balboas (B/.800.00) mensuales.

Explica que con fundamento en el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, se reconoce el derecho de todo servidor público destituido, cualquiera fuera la causal, a recibir una prima de antigüedad a razón de un (1) semana por cada año de servicios, computada en base al último salario del funcionario.

Estima que en virtud de la norma consultada y dada la destitución en firme de la señora MARIBEL DEL CARMEN MOLINA LAURE, ésta tiene derecho a la prima de antigüedad por el tiempo de servicio, lo que fue peticionado a la entidad

acusada mediante escrito dirigido a su Gerente General presentado el día dos (2) de septiembre de 2015.

Indica que, luego de transcurridos dos (2) meses sin que recayera decisión alguna sobre la solicitud formulada, habiéndose producido la negativa tácita por silencio administrativo, ocurre la actora ante está Sala Tercera en ejercicio de la acción contencioso administrativa.

DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS.

La accionante aduce, en primer lugar, la violación por omisión del Artículo 1 de la Ley No. 39 de 11 de junio de 2013 que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos, reformada por la Ley No. 127 de 31 de diciembre de 2013, que señala:

> "Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.
> Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada."

Señala que la norma ha sido infringida puesto que, con el acto administrativo que contiene la destitución de la demandante, la autoridad nominadora está obligada a cancelar el pago de la prima de antigüedad, lo que hasta la fecha ha incumplido, a pesar que la exfuncionaria reúne los requisitos exigidos para hacerse acreedora de ese derecho.

De otra parte, se alega la violación directa por comisión del numeral 8 del artículo 15 de la Ley No. 17 de 21 de abril de 2015, porque entre las atribuciones

del Gerente General de la entidad bancaria se cuenta la de emitir las acciones de personal que correspondan, por lo que la accionante entiende que, luego de proceder a la destitución está obligado a cancelarle simultáneamente la prima de antigüedad. La norma en cuestión señala:

> "Artículo 15: El Gerente General del Banco tendrá la atribuciones siguientes:
> .../
> 8. Nombrar, destituir, sancionar, trasladar y conceder licencias al personal del Banco, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, así como remover del cargo al personal de confianza, establecer la escala de sueldos de acuerdo con la estructura organizativa y emitir las demás acciones de personal."

La violación directa por comisión del artículo 8 del Reglamento Interno del Banco de Desarrollo Agropecuario, se sustenta sobre la base de que como funcionario responsable de la entidad nominadora, el Gerente General está obligado a velar porque se cumplieran con las obligaciones emanadas de la relación jurídica que mantenía la entidad para con la funcionaria.

En cuanto al ordinal 6 del artículo 98 del mismo Reglamento Interno de la entidad, su violación se invoca de manera directa por omisión, toda vez que se ha retenido sin justificación alguna el importe de la prima de antigüedad a que tiene derecha la demandante, por lo que la decisión unilateral de la Gerencia General le afecta. Esta norma señala lo siguiente:

> "Artículo 98: Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo:
> .../
> 6. Retener, por su sola voluntad, los objetivos del servidor público como indemnización, garantía o por cualquier otro título."

La demandante cita, finalmente, como disposición legal infringida, el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto se trascribe a continuación:

> "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.
> Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

Según manifiesta el apoderado judicial de la actora, el artículo precitado ha sido violado de forma directa por omisión, al darse la negativa tácita de la solicitud presentada por su mandante ya que, con ello, se infringen los principios establecidos en la norma como el principio de legalidad y el debido proceso.

POSICIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Banco de Desarrollo Agropecuario para que rindiese informe explicativo de su actuación.

El Gerente General de la entidad bancaria estatal, remitió Nota G.G. No.123-16 calendada 16 de febrero de 2016 (fojas 35 a 38), en la que manifiesta que ciertamente el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modifica el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, invocado por la demandante, establece que los servidores públicos al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad.

De otra parte observa que al momento de su destitución la señora MARIBEL DEL CARMEN MOLINA LAURE se encontraba gozando de jubilación, lo que le exceptúa de la aplicación de la norma arriba señalada y por lo cual considera no le corresponde el pago que reclama.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Número 445 de 26 de abril de 2016 (fojas 39 a 45), el Señor Procurador de la Administración expone sus descargos desestimando la pretensión planteada por la demandante, al considerar que estos carecen de sustento.

Respecto al reclamo del pago de la prima de antigüedad planteado por la actora, el representante del Ministerio Público señala que el mismo no es viable jurídicamente toda vez que aquella se encuentra enmarcada en una de las excepciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 127 de 21 de diciembre de 2013, referente a los funcionarios que no pueden reclamar el reconocimiento de las prestaciones laborales establecidas en dicha excerta legal, en su caso, por recibir la jubilación definitiva del régimen de seguridad social.

En relación al periodo de labores alegado por la accionante, de treinta y un años, elemento determinante para el cálculo del monto de la prima de antigüedad, indica el Procurador de la Administración que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 784 del Código Judicial, le incumbe a las partes probar los hechos que le son favorables, lo que no ocurre en el proceso de marras puesto que la actora no aportó certificación alguna que acredite que en efecto trabajó por el término que señala.

Habida cuenta de lo anterior, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se sirvan declarar que no 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 la prima de antigüedad y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones.

EXAMEN DE LA SALA TERCERA.

Evacuados los trámites previstos para este tipo de demandas, corresponde dirimir el fondo de la presente controversia, previo las consideraciones siguientes.

La competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corete Suprema de Justicia, para conocer los procesos que promueven los servidores públicos destituidos injustificadamente, deviene de lo establecido en el artículo 3 de la Ley No. 39 de 2013 misma que le reconoce ciertas prestaciones laborales, como son la prima de antigüedad y la indemnización.

Al respecto, la Sala se ha pronunciado antes indicando que el proceso para el reclamo de la indemnización o el reintegro en favor del servidor público, será sumario; mientras que para que se reconozca el derecho a la prima de antigüedad, mediante decisión de la Sala, el interesado debe accionar a través del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, cumpliendo las formalidades contenidas en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, lo que comprobamos se ha verificado en el caso de marras.

Las constancias procesales examinadas dan cuenta que la señora MARIBEL DEL CARMEN MOLINA LAURE, fue nombrada en la entidad demandada a partir del 5 de abril de 1984 como Secretaria Ejecutiva, según se confirma del Acta de Toma de Posesión visible a foja 249 del expediente administrativo.

Reposa también en este infolio, la Resolución Administrativa 47-15 del 13 de febrero de 2015 emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario (foja 236) por la cual se le destituyó del cargo que ocupaba, como Oficinista de Cobros I, con funciones de capturador de datos en la Sub Gerencia Ejecutiva Jurídica.

El acto administrativo en cuestión sirvió de fundamento para solicitar a la autoridad demandada el pago de la prima de antigüedad, que sostiene le asiste al interpretar que concurren los elementos necesarios para ello de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, reformado por el artículo 3 de la Ley 127 de 2013.

La petición formal de la cancelación de la prima de antigüedad, fue formulada por el apoderado legal de la parte actora mediante escrito presentado a la autoridad oportunamente, petición sobre la cual no se produjo pronunciamiento alguno luego de transcurridos dos (2) meses, produciéndose su negativa tácita al configurarse el fenómeno denominado silencio administrativo, que con el presente proceso se solicita sea declarada nula, por ilegal.

La entidad demandada considera, por su parte, que la pretensión de la actora carece de sustento jurídico, toda vez que no le corresponde el pago de la prima de antigüedad por virtud del artículo 2 de la Ley 127 de 2013, por encontrarse gozando del beneficio de una jubilación por parte de la Caja de Seguro Social, postura que comparte también el Procurador de la Administración.

El apoderado judicial de la parte actora argumenta esencialmente que el acto demandado deviene de ilegalidad, porque viola de forma directa por omisión lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley No. 39 de 11 de junio de 2013, que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos, según el cual los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad.

El artículo 1 de la Ley 39 de 2013, reformada por la Ley 127 de 2013 establece lo siguiente:

> **"Artículo 1.** Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.
> Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al

> Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada." (La Sala subraya).

La norma en referencia reconoce al servidor público el derecho a recibir, por parte del Estado, la prima de antigüedad al momento de la terminación de la relación laboral cualquiera fuere la causal de destitución, a la vez que señala el parámetro para efectuar su cálculo, a razón de una semana de salario por cada año de servicio brindado de forma continua.

De manera que, para acceder a la prima de antigüedad se requiere entonces que concurran los siguientes elementos: que se trate de un funcionario público al servicio del Estado, que la relación laboral haya terminado, sin distingo alguno por la causal, y que el servicio se hubiese brindado de forma continua, es decir, sin que se haya desvinculado definitivamente por más de sesenta días calendarios sin causa justificada.

Vemos, entonces, que como ocurre en materia laboral, la prima de antigüedad establecida con ésta la Ley es una prestación de carácter reivindicatorio que deriva de la sola existencia de la relación trabajo, que se reconoce por el mero transcurso del tiempo de servicio continuo y debe pagarse al desaparecer el vínculo con la administración pública.

No obstante la propia Ley 39 de 11 de junio de 2013, limita su marco de aplicación, pues en su artículo 8 indica aquellos servidores públicos que están exceptuados el goce del derecho a la prima de antigüedad, cuando recuenta lo siguiente:

> **"Artículo 8.** Quedan exceptuados de la aplicación de esta Ley los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los administradores y subadministradores de entidades del Estado y los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario. " (La Sala subraya).

Analizada la normativa aplicable al asunto bajo estudio, observamos que el cargo o la posición que ocupaba la señora MARIBEL DEL CARMEN MOLINA LAURE, al momento de que fue destituida, no figura listada entre las exclusiones descritas en el artículo 8 de la Ley 39 de 2013, por lo que sus disposiciones le son perfectamente aplicables.

La excepción esgrimida por la entidad demandada, en defensa del acto administrativo acusado, corresponde a una de las determinadas en la Ley 127 de 2013, referente a la inaplicación del régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos, más no al derecho a la prima de antigüedad como prestación laboral instituida en la Ley No. 39 de 11 de junio de 2013.

No debe incurrirse en el yerro de confundirlas, pues si bien es cierto que con la Ley 127 de 2013 se modificaron algunos artículos de la Ley 39 de 2013, es claro y evidente que el ya citado artículo 8 de la Ley 39 de 2013 se mantuvo intacto al no sufrir reforma alguna, por lo que son éstas y no otras excepciones las que corresponde aplicar a procesos de pago de prima de antigüedad.

Esta Sala es del criterio que, en base a las consideraciones expuestas, en el presente caso se ha acreditado que la demandante gozaba del derecho a la prestación laboral de la prima de antigüedad, razón por la cual la actuación de la administración al denegar el pago es violatoria de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, por lo que es procedente declarar la nulidad del acto demandado y acceder a la pretensión de la señora MARIBEL DEL CARMEN MOLINA LAURE.

En consecuencia, 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 presentada por **MARIBEL DEL CARMEN MOLINA LAURE** y, por tanto, **RECONOCE** el pago de la prima de antigüedad a su favor. Se **ORDENA** al Gerente General del Banco de Desarrollo

Agropecuario adoptar las acciones correspondientes, a fin de que se reconozcan íntegramente la referida prestación laboral.

Notifíquese.

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
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. 302 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 7 de febrero de 20 17

_____.
SECRETARIA