



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Licenciado Juan Carlos Chavarria Hernández, actuando en nombre y representación de **JOU SUE CHENG OROBIO**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 219 de 15 de septiembre de 2020, emitida por el Ministerio de Desarrollo Social, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA.**

Como ya hemos adelantado, la parte actora solicita mediante Demanda visible de foja 2 a 9 del Expediente Judicial, que se declare nula, por ilegal, el acto contenido en la Resolución No. 219 de 15 de septiembre de 2020, emitido por el Ministerio de Desarrollo Social, por medio del cual se resolvió medularmente lo siguiente:

**"PRIMERO: NEGAR** la solicitud del pago de la prima de antigüedad al señor **JOU SUE CHENG OROBIO** con cédula de identidad personal No. 8-761-887."

Del mismo modo, el demandante solicita la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 387 de 14 de diciembre de 2020, expedida igualmente por el Ministerio de Desarrollo Social, que confirma el contenido de acto administrativo primigenio.

Finalmente, y como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos impugnados, peticona que se declare la obligación a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de pagar a su favor el monto correspondiente en concepto de Prima de Antigüedad.

#### **I. ANTECEDENTES.**

En los hechos planteados por el apoderado judicial de **JOU SUE CHENG OROBIO**, señala que éste fue nombrado en el Ministerio de Desarrollo Social mediante Decreto de Personal No. 219 de 3 de agosto de 2015, en el cargo de Abogado I, en la posición No. 2537, con un salario de Mil Balboas (B/. 1,000.00) mensuales, en calidad de Eventual.

Prosigue indicando, que en atención al nombramiento antes descrito, su representado se desempeñó en el cargo para el que fue contratado de forma ininterrumpida, aun luego de vencido el término original de vigencia de dicha contratación en virtud de diversas renovaciones de contrato, hasta el día 28 de junio de 2019, fecha en la que se hizo efectiva la carta de renuncia que presentara el 14 de mayo de 2019, ante la Ministra del Ramo.

En este orden de ideas, manifiesta que a través de apoderado judicial, el día 2 de septiembre de 2020, **JOU SUE CHENG OROBIO** solicitó al Ministerio de Desarrollo Social el pago de la Prima de Antigüedad correspondiente al período laborado en dicho Ente Ministerial.

Bajo esos términos, relata que el día 13 de octubre de 2020, el accionante fue notificado de la Resolución No. 219 de 15 de septiembre de 2020, hoy impugnada, la cual decidió negarle el Derecho a la Prima de Antigüedad que según aduce, le corresponde. Disconforme con dicha decisión, afirma que

presentó en tiempo oportuno Recurso de Reconsideración a objeto que dicha decisión fuese variada; sin embargo, por conducto de la Resolución No. 387 de 14 de diciembre de 2020, se decidió confirmar en todas sus partes la Resolución primigenia; quedando agotada la Vía Gubernativa.

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

De un estudio de la Demanda presentada, se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

- **De la Ley 39 de 11 de junio de 2013.**

Indica que se ha violado el contenido de su artículo 1, en concepto violación directa por omisión, puesto que, a su criterio, dicha norma otorgó plenamente el derecho a la Prima de Antigüedad a **JOU SUE CHENG OROBIO**. Del mismo modo, es del criterio que aunque la Ley 39 de 2013, estaba derogada al momento de la desvinculación del funcionario del Ministerio de Desarrollo Social, dicha derogatoria no afecta el reconocimiento de la Prima de Antigüedad efectuado por conducto de esta norma, puesto que el mismo constituye un derecho adquirido en favor de su representado.

- **De la Ley 9 de 20 de junio de 1994.**

Por su parte, manifiesta que los actos impugnados violaron de manera directa por omisión el contenido del artículo 140 de la referida Ley 9 de 1994, conforme fue adicionada por el artículo 10 de la Ley 23 de 2017, en virtud que esta excerta contempla el derecho de la Prima de Antigüedad a favor de los servidores públicos al servicio del Estado, sin distinción de su categoría (permanente, transitorio o contingente) al momento de terminación de la relación laboral.

No obstante lo anterior, la Entidad demandada prescindió del cumplimiento de lo preceptuado en la normativa, pues, decidió no reconocer el derecho al pago de dicha Prima de Antigüedad que obra a favor de **JOU SUE**

**CHENG OROBIO**, pese a que éste cumplía todos los requisitos que lo hacían acreedor de este Derecho.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.**

De fojas 42 a 44 del Expediente Judicial, figura el Informe Explicativo de Conducta, rendido por la Ministra de Desarrollo Social, por medio de la Nota DM-OAL-0539-2021 de 12 de abril de 2021.

En dicha Nota, con respecto a la solicitud de pago de la Prima de Antigüedad formulada por el demandante, apunta medularmente que el artículo 10 de la Ley No. 23 de 2017, es claro en establecer que el derecho a la Prima de Antigüedad solo procede para el funcionario público, desde el inicio de la relación permanente, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones.

En ese contexto, arguye que **JOU SUE CHENG OROBIO** mantuvo un nombramiento de carácter eventual y transitorio desde que inició labores en la institución hasta la fecha en que las culminó, por lo cual carecía de la permanencia necesaria para acceder al derecho a la Prima de Antigüedad, situación que impedía que le fuese reconocido montos en este concepto.

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

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 914 de 6 de julio de 2021, visible a fojas 41 a 51 del Expediente Judicial, 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 la parte actora, pues no le asiste el derecho invocado.

Primeramente, expone el Representante del Ministerio Público que el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, norma sobre la cual el actor sustenta sus pretensiones, fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, por lo cual resulta improcedente alegar la infracción de una norma que no se encontraba vigente al momento de la emisión del acto cuya legalidad se cuestiona.

Por otro lado, en lo que respecta a la supuesta vulneración del artículo 140 de la Ley 9 de 1994, adicionado por el artículo 10 de la Ley 23 de 2017, reitera el planteamiento vertido por la autoridad en el Informe de Conducta, en el sentido que no resulta viable el pago a favor del demandante el concepto de Prima de Antigüedad, en virtud que éste mantuvo un nombramiento eventual y transitorio, con lo cual no cumplía el requisito de permanencia previsto en la normativa que le permitiera acceder al Derecho.

#### V. ANÁLISIS DE LA SALA.

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

El señor **JOU SUE CHENG OROBIO**, que siente su derecho afectado por la emisión de la Resolución No. 219 de 15 de septiembre de 2020, confirmada por la Resolución Resolución No. 387 de 14 de diciembre de 2020, ambas expedidas por el Ministerio de Desarrollo Social; estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio jurídico, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declaren nulos, por ilegales, los actos antes referidos y como consecuencia de ello, se ordene el reconocimiento de la Prima de Antigüedad que considera corresponderle.

En razón de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar la legalidad de los actos impugnados, por medio de los cuales se niega el reconocimiento de la Prima de Antigüedad del demandante, en base a las motivaciones en ellos expuestos y a las consideraciones esbozadas por la entidad demandada en su Informe Explicativo de Conducta.

Así las cosas, se desprende de las pretensiones del accionante y de las normas invocadas por su apoderado judicial, que el problema jurídico planteado va encaminado a determinar si **JOU SUE CHENG OROBIO** posee el derecho a



acceder al pago en concepto de Prima de Antigüedad, en virtud de la relación laboral que mantuviera con el Ministerio de Desarrollo Social.

En este sentido, corresponde aclarar en primer lugar que si bien, la terminación de la relación laboral entre el actor y la Entidad se dio en la vigencia de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 (que reforma la Ley que regula la Carrera Administrativa), misma que derogó las Leyes 39 y 127, ambas de 2013, no es menos cierto que la Prima de Antigüedad se constituye como un "Derecho Adquirido" de todo funcionario al que en algún momento de su relación laboral le fue reconocido, aspecto que no puede ser obviado, tal como lo estipula el contenido del artículo 3 del Código Civil, que a su letra dice:

**"Artículo 3.** Las leyes no tendrán efectos retroactivos en perjuicio de derechos adquiridos".

Al respecto, vale la pena referirnos a los apuntes realizados en el marco de la Doctrina sobre los Derechos Adquiridos. Así las cosas, debemos resaltar lo expuesto por el autor Félix Morales Luna<sup>1</sup> al abordar la teoría de los Derechos Adquiridos, cuyo texto citamos a continuación:

"a. Teoría de los Derechos Adquiridos.

El postulado central de esta teoría es que **los efectos de una nueva ley no podrán afectar derechos que se hubieran adquirido al amparo de una ley anterior, los cuales continuarán regidos por la norma bajo la cual surgieron.** Es decir, que parte de reconocer los efectos inmediatos de la nueva ley pero **deja a salvo la intangibilidad de los derechos que se hubiesen adquirido en el marco de la ley anterior.**" (El resaltado es del Despacho)

De igual forma, en la duodécima edición de la obra "Introducción al Derecho" del tratadista colombiano Marco G. Monroy Cabra (págs. 382-384), sobre el tema, se indica lo siguiente:

**"Si dadas aquellas circunstancias, el derecho ya estaba individualmente adquirido antes de haberse puesto en vigor la nueva ley, los preceptos de esta no podrán tener autoridad para alterar tal derecho individualmente, ya adquirido..."**

<sup>1</sup> En su obra "La Reforma Constitucional y los Derechos Adquiridos".

Así mismo, vale la pena traer a colación las palabras del autor Jorge Luis Tomaya Miyagusuku<sup>2</sup>, quien indicó lo siguiente:

**"Así, la aplicación de este principio conlleva a mantener derechos de los trabajadores frente a una sucesión normativa, convencional o acto no normativo (ya sea ésta expresa o tácita). Por ello, se habla de derechos adquiridos..."**

**El fundamento de la C+B lo encontramos en el carácter protector del derecho del trabajo y por el cual se considera que los derechos de los trabajadores sólo pueden ser desplazados por una norma o acto no normativo que contenga mayores beneficios o sea más beneficiosa. Aquí nos encontramos con la llamada tendencia progresiva del Derecho Laboral que busca mantener o superar los derechos de los trabajadores."** (El énfasis es suplido).

Lo anterior, también lo sustenta en un pronunciamiento del Pleno la Corte de la Corte Suprema de Justicia de 28 de septiembre de 2008, reseñado en la Sentencia de 23 de octubre de 2015, que se refiere a la figura del Derecho Adquirido, señalando que se configura cuando se han realizado los presupuesto de hecho necesarios y suficientes para el nacimiento o la adquisición de un derecho de conformidad con la Ley vigente, y que, por ende, no puede ser revocado por medio de una Ley posterior, salvo que ésta sea más beneficiosa para el receptor del derecho.

Podemos complementar lo previamente expuesto, indicando que los denominados Derechos Adquiridos son todos aquellos derechos otorgados y reconocidos, sean públicos o privados, en favor de algunas personas, que derivan de un hecho apto para producirlos bajo el imperio de la Ley vigente al tiempo en que el hecho se ha realizado.

Por lo cual, los estos no pueden suprimirse unilateralmente por leyes posteriores a aquella durante cuya vigencia se configuraron, es decir, que tal reconocimiento implica que una vez el derecho ha nacido y se ha establecido en la esfera de un sujeto, las normas posteriores que se dicten no poder

---

<sup>2</sup> En su obra "Principio de condición más beneficiosa".

menoscabarlo. Ello en garantía de la seguridad jurídica y del principio de la Buena Fe.

En este orden de ideas, es de lugar manifestar que aunque la Ley 23 de 2017 haya derogado a las leyes 39 y 127, ambas del 2013, ésta mantiene en su artículo 10 el reconocimiento del pago de la Prima de Antigüedad, por lo cual, puede decirse que la nueva Ley no puede ir en detrimento de los Derechos Adquiridos por los funcionarios que se beneficiaron con este derecho contemplado en la Ley 39 de 2013, tal es el Derecho a la Prima de Antigüedad.

En este contexto, vale la pena traer a colación lo puntualizado en la Resolución de 26 de febrero de 2021, proferida por esta Sala Tercera, en la que indicó que ***“la naturaleza jurídica de la prima de antigüedad forma parte de un derecho adquirido con el transcurrir del tiempo y que es computado por la propia administración pública.”***

Por lo tanto, esta Sala es del criterio que los servidores públicos que hayan prestado funciones durante la vigencia de la Ley 39 de 2013, poseen el Derecho que se le reconozca el derecho a la Prima de Antigüedad.

Así las cosas, ante la existencia de una Ley general que concedió el derecho a la Prima de Antigüedad a todos los servidores públicos sin distinción, incluyendo dentro de estos a **JOU SUE CHENG OROBIO**, es evidente que la misma es aplicable a al caso objeto de nuestro estudio, puesto que reiteramos, le otorgó un derecho adquirido al hoy demandante, como lo es el derecho a recibir la Prima de Antigüedad, al momento de la culminación de su relación laboral.

**Ante este escenario, esta Corporación de Justicia concluye que JOU SUE CHENG OROBIO posee el derecho a recibir de parte del Ministerio de Desarrollo Social el pago correspondiente en concepto de Prima de**

**Antigüedad, en virtud de la relación laboral que mantuviera con dicho Ente Ministerial.**

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. 219 de 15 de septiembre de 2020, emitida por el Ministerio de Desarrollo Social, así como su acto confirmatorio y, **ORDENA** a la autoridad referida, a que realice el cálculo correspondiente y el pago a favor de **JOU SUE CHENG OROBIO**, en concepto de Prima de Antigüedad que le corresponda.

**Notifíquese,**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

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

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 17 DE Junio DE 2022

A LAS 8:32 DE LA mañana

A Procurador de la Administración



Para notificar a los interesados de la resolución que antecede  
se ha fijado el Edicto No. 1442 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy viernes de 20 22

