REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, ocho (8) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

La Licenciada ELBA CHAVEZ ARAUZ, actuando en nombre y representación de **GREGORIO GONZÁLEZ ABREGO**, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Nota de 10 de febrero de 2022, emitida por la Autoridad del Canal de Panamá.

LA PRETENSIÓN

La apoderada judicial del demandante **GREGORIO GONZÁLEZ ABREGO**, solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare nula, por ilegal, la Nota de 10 de febrero de 2022, mediante la cual, la Autoridad del Canal de Panamá, negó el pago de la prima de antigüedad solicitada por su cliente. En consecuencia, pide que se ordene a dicha institución honrar el pago de la prima solicitada.

HECHOS QUE FUNDAMENTA LA DEMANDA

Destaca la apoderada judicial del demandante, que su cliente laboró en la Autoridad del Canal de Panamá, por el término de ocho (8) años y un (1) mes, por lo que a través de carta fecha 1 de febrero de 2022, solicitó el pago de la prima de antigüedad establecida mediante la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, que corresponde a la suma de B/.7,210.00.

No obstante, distingue la apoderada judicial del accionante que, la entidad nominadora, mediante Nota de 10 de febrero de 2022, decidió negar el pago de la prima de antigüedad que solicitó su cliente; cuando el mismo tiene derecho a dicha prima, pues la Ley de Carrera Administrativa es fuente supletoria de derecho para "todas las dependencias del estado" y para aquellos servicios públicos que se rijan por leyes especiales.

En síntesis, la apoderada judicial del demandante, concluye que, en el acto impugnado, la ACP utilizó el artículo 81 de la Ley 19 de 1997, como fundamento o pretexto para negarle el pago de la prima de antigüedad a su cliente, sin dar más explicaciones de su decisión.

NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Revisados los conceptos de las normas que se alegan infringidas por la Nota de 10 de febrero de 2022, emitida por la Autoridad del Canal de Panamá, se pasa a realizar un recuento de los argumentos ensayados:

- **Artículo 4 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021,** que se refiere al derecho al pago de la prima de antigüedad reconocido a favor del servidor público permanente, transitorio, contingente o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, en aplicación del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

  Al respecto de lo anterior, la apoderada judicial del demandante explica que, el concepto de la infracción consiste en que la ACP, con base a lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley Orgánica que rige para dicha entidad, no permite el pago reclamado por el señor Gregorio González; sin embargo, el accionante estima que la aplicación de dicho artículo se refiere a salarios y bonificaciones, no así, a la prima de antigüedad que es un derecho legal, pagado por terminación laboral y no contemplado como salario o bonificación.

62

- **Artículo 3 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021,** esta norma preceptúa, entre otros aspectos, que 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.
- Cabe señalar que, dicha norma se considera infringida, porque de acuerdo al formulario F50, emitido por la Sección de Reclutamiento, clasificación y documentación laboral, el señor Gregorio González, laboró en la ACP desde el 6 de diciembre de 2011 al 7 de enero de 2020, por lo que el pago de la prima de antigüedad a considerar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 241 de 2021, sería de una semana por cada año laborado, sin embargo, la ACP se niega a pagar dicha prima, lo que es una clara violación de la norma descrita.
- **Artículo 81 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997.**

  El referido artículo dispone, entre otras circunstancias que, la Autoridad del Canal de Panamá, está sujeta a un régimen laboral especial, basado en un sistema de méritos, y adoptará un plan general de empleo que mantendrá, como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes el 31 de diciembre de 1999. En consecuencia, a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en dicha ley.

  En vista de lo anterior, se alega que dicha norma ha sido vulnerada, por indebida aplicación, ya que se usó para justificar la negativa del pago de prima de antigüedad, sin embargo, las excepciones de aplicación en la ACP de las normas nacionales, solo se refiere a las que establezcan pagos de salarios o bonificación.

63

INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

En atención al Oficio No. 852 de 12 de abril de 2022, que se le remitió a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), para que presentara su respectivo informe explicativo de conducta, se recibió oportunamente la Nota de 28 de abril de 2022, mediante la cual, dicha entidad, entre otros aspectos, puntualmente explica que, el artículo 18 (5) (a) de la Ley Orgánica de la ACP, señala que además de las facultades que le son conferidas por mandato constitucional, la Junta Directiva de la ACP tiene la facultad de aprobar los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal, incluyendo el reglamento que regula las relaciones laborales y el que fija, entre otros asuntos, los criterios económicos de los funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores (servidores públicos de la ACP).

En ese sentido, la entidad nominadora con fundamento en sus acuerdos y reglamentos de personal, aprobados por la Junta Directiva, así como el Manual de Personal que contiene las normas, estándar, procedimientos y métodos necesarios para implementar dicho reglamento, distingue que en el Capítulo 730 del Manual de Personal de la ACP, se contemplan "Pagos Diversos"; Otros Pagos (subcapítulo 5); "Pagos a la Terminación de la Relación Laboral" (numeral 4); entre otros, de los cuales el empleado de la ACP al terminar la relación laboral, tiene derecho a recibir en un solo pago.

Así las cosas, la entidad demandada, hace hincapié en que la Ley No. 241 de 2021, que modifica la Ley No. 23 de 2017 y la Ley No. 9 de 1994, son leyes que concuerdan precisamente con la calificación excluyente que hace el artículo 81 de la Ley Orgánica de la ACP.

64

DEFENSA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista Número 1642 de 4 de octubre de 2022, contestó esta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, negando los hechos y el derecho invocado.

En defensa de la institución pública demandada, la Procuraduría de la Administración, luego de hacer un recuento de los hechos y antecedentes que originaron el acto impugnado, estima que no le asiste la razón al señor Gregorio González Abrego, por cuanto el artículo 1 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, así como lo dispuesto en los artículos 3 y de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, es concluyente que el beneficio de la prima de antigüedad ciertamente está dirigido a los servidores públicos; sin embargo, en lo que respecta particularmente a la Autoridad del Canal de Panamá, distingue que hay que tener presente que dicha entidad conforme a nuestro texto constitucional, es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, a la cual le corresponde privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento o modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes.

Siendo así, la Procuraduría de la Administración considera que al estar sometido el Canal de Panamá a un régimen jurídico especial y que privativamente le corresponde reglamentar a la Autoridad que lo administra, no le son aplicables a sus trabajadores las normas contenidas en la Ley 241 de 2021, que el actor aduce como infringidas, por ende, tales cargos de ilegalidad están desvirtuados.

Así las cosas, la entidad defensora, destaca que en este caso es aplicable los distintos pronunciamientos que se han dictado con relación a la autonomía constitucional, la cual lleva consigo las facultades exclusivas de autogobernanza y autoreglamentación. Por lo tanto, se evidencia que el acto acusado de ilegal fue emitido por la Autoridad del Canal de Panamá, en atención a sus facultades

65

constitucionales y legales, por ende, se deben desestimar las pretensiones del accionante.

DEL RECORRIDO PROCESAL

Admitida la demanda, mediante Resolución de 12 de abril de 2022, se le corrió traslado por el término de ley, a la **AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ**, para que presentara su respectivo informe explicativo de conducta, y a la Procuraduría de la Administración, quien defiende los intereses de la institución pública demandada.

Conformada la relación jurídico procesal, la presente causa avanzó a la etapa de pruebas, la cual que fue aprovechada por todas las partes; por lo que, el Tribunal, se pronunció sobre su admisibilidad, mediante el Auto de Pruebas No. 855 de 27 de diciembre de 2022 (ver foja 45).

Expuestos en un resumen, los argumentos que dieron origen a la pretensión formulada, las normas que se consideran infringidas, así como la actividad procesal desplegada, esta Judicatura emprende el estudio de las constancias procesales que se encuentran dentro del expediente, a fin de dilucidar el litigio y emitir la decisión respectiva.

I. EXAMEN DE LA SALA TERCERA

Como ha quedado consignado en líneas anteriores, la pretensión del demandante, se circunscribe a que se declare nula, por ilegal, la Nota (sin número) de 10 de febrero de 2022, emitida por la Autoridad del Canal de Panamá., mediante la cual se consigna lo siguiente:

> "...
>
> *Acusamos recibo de su carta del 1 de febrero del presente, en donde solicita el pago de una prima de antigüedad que, según su carta, corresponde a los 8 años de servicio que estuvo laborando en la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), y que dicho monto es de B/.7,210.*
>
> *En relación con la solicitud que usted nos ha presentado en la nota antes descrita, tengo a bien indicarle lo siguiente:*

66

La Ley 241 de 2021, que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, estas últimas son Leyes de la Carrera Administrativa, relativa a los pagos de prima de antigüedad de los servidores públicos, ***no es aplicable a los servidores públicos de la ACP****. Esto, con fundamento en que el Título XIV El Canal de Panamá de la Constitución, establece en su artículo 322 que la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo, entre otras cosas; sumado a que la Ley Orgánica de la ACP, que desarrolla el título constitucional, señala que a los trabajadores de la ACP,* ***no les serán aplicables*** *las disposiciones del Código de Trabajo y* ***del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, bonificaciones****, etc., con lo cual, la Ley 241 antes en mención no le sería aplicable a los servidores públicos de la ACP en ejercicio o en este caso, fuera de servicio en razón de la jubilación en dicha entidad..."*

Esta Corporación de Justicia, con vista a lo resuelto por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), aprecia que, el hoy demandante **GREGORIO GONZÁLEZ ABREGO**, objetó dicha decisión, por considerar que, la nota que se cita en líneas anteriores, vulnera el derecho que tiene al pago de la prima de antigüedad, que regula la Ley 241 de Carrera Administrativa, ya que a su juicio, esta norma es fuente supletoria del derecho para "**todas las dependencias del estado**" que cuentan con una carrera especial **distinta** a la Carrera Administrativa.

De acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo V sobre la Administración de Personal y Relaciones Laborales de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, Por la que se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá, se instituye en el artículo 81 (que se alega vulnerado) lo siguiente:

"**Artículo 81. La Autoridad está sujeta a un régimen laboral especial,** basado en un sistema de méritos, y adoptará un plan general de empleo que mantendrá, como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes el 31 de diciembre de 1999. En consecuencia, **a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta Ley**.

A los trabajadores permanentes, y a aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en 1999 cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo con las normas aplicables, se les garantizará la contratación con

> beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.
>
> **La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios**."

De la norma transcrita, se colige que indiscutiblemente la Autoridad del Canal de Panamá, está sujeta a un "régimen laboral especial", por lo tanto, a sus trabajadores y funcionarios no le serán aplicables otras disposiciones de ley que, establezcan "salarios, bonificaciones", "jurisdicciones o procedimientos", sino lo que "**expresamente se dispone" en dicha Ley.**

En ese contexto, la Sala estima que, al demandante no le asiste la razón cuando señala que "la aplicación de dicho artículo (81) solo se refiere a salarios y bonificaciones, no así, a la prima de antigüedad que es un derecho legal, pagado por terminación laboral..."; y es que, si bien el artículo 81 de la Ley Orgánica de la ACP, solo se limita, como dice el actor, a citar las palabras "Salarios, Bonificaciones", no es menos cierto que, dicha normativa excluye expresamente la aplicación de "jurisdicciones o procedimientos". Por consiguiente, es evidente que el procedimiento establecido en la Ley 9 de 1994, que regula la carrera administrativa, no le es aplicable. Sobre todo, porque la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, *explícitamente señala, que a sus funcionarios y trabajadores, solo le será aplicado lo dispuesto expresamente en dicha ley.*

En ese sentido, queda claro que, el reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, de "otras carreras y leyes especiales" no es extensible a la Autoridad del Canal de Panamá, ya que tal y como se observa en líneas anteriores, dicha entidad se rige por un Régimen Laboral Especial, que no está supeditado ni guarda relación con el procedimiento establecido en la Ley 9 de 20 de junio de 1994 "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa".

Siendo así, la aplicación de la norma jurídica, que se refiere a la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, que modifica la Ley 23 de 2017 y la mencionada Ley No.9 de 1994, solo resulta **obligatoria** y fuente supletoria del derecho, para aquellas

68

dependencias del Estado que regulan sus carreras públicas con base a leyes especiales, circunstancia que no se configura en el caso de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), ya que dicha entidad conforme a nuestro ordenamiento jurídico es: **"..una persona jurídica autónoma de Derecho Público... a la que corresponde privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo..."** (Art. 316 de la Constitución Política de Panamá).

En ese orden de ideas, no quedan dudas de que la Ley Orgánica de la ACP, es clara al preceptuar que tanto la Administración del Personal y Relaciones Laborales, están excluidos de las jurisdicciones y procedimientos del Código de Trabajo y Administrativo, ya que tal y como lo explicó la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, la Ley Orgánica de la ACP, además de señalar las facultades que le son conferidas por mandato constitucional, establece que **la Junta Directiva de la ACP tiene la facultad de aprobar los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal, incluyendo el reglamento que regula las relaciones laborales y el que fija, entre otros asuntos, los criterios económicos de los funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores (servidores públicos de la ACP).** (El resaltado y subrayado es nuestro)

Luego entonces, se advierte que, el demandante **GREGORIO GONZÁLEZ ABREGO** al ser un exservidor de la Autoridad del Canal de Panamá, no tiene derecho a recibir el pago de la prima de antigüedad que se contempla en la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, ya que dicha institución (ACP), no es de aquellas que está obligada a cumplir con los deberes y derechos, que regula la Ley de Carrera Administrativa.

69

Así las cosas, este Tribunal Colegiado, luego de realizar el análisis correspondiente, concluye que en este caso, la Nota (sin número) de 10 de febrero de 2022, NO ES ILEGAL, ya que la misma, no infringe, ni vulnera los artículos **3 y 4 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021** del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, así como el Artículo 81 de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, por la que se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá; y es que, distinto a lo expresado por el demandante, la Autoridad del Canal de Panamá, **por mandato constitucional (artículo 322) quedó sujeta a crear un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y a adoptar un Plan General de Empleo para mantener como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999**.

PARTE RESOLUTIVA:

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Nota de 10 de febrero de 2022, emitida por la **AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ**; se niega el resto de las pretensiones solicitadas en el libelo de demanda.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 15 DE Septiembre
DE 20 23 A LAS 8:11 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2816 en lugar visible de la
Secretaria a las 4:00 de la Tarde
de hoy 13 de Septiembre de 20 23

EL Secretario (a) Judicial