



REPÚBLICA DE PANAMÁ

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, nueve (9) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El licenciado Juan Carlos Chavarría Sánchez, actuando en representación de la señora **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA** presenta demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Nota No.DS-AL-716-2022 de 11 de julio de 2022, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. DEL ACTO IMPUGNADO Y EL LIBELO.

Revelan las constancias procesales, que el MIVIOT le pone término a la relación de trabajo que mantenía con la demandante, el 14 de agosto de 2019, como abogada en la Posición No.5811, con un salario mensual de dos mil balboas (B/.2,000.00). Consecuentemente, quien prestara sus servicios a esta entidad ministerial solicita el pago de la prima de antigüedad, con fundamento en el artículo 140 de la Ley N° 9 de 1994, reformado por el artículo 3 de la Ley N°241 de 2021 (f. 9 expdte. contencioso).

El requerimiento es negado implícitamente por la entidad nominadora, mediante la Nota No. DS-AL-2022 de 11 de julio de 2022 y confirmado a través de la Resolución No.717-2022 de 4 de agosto de 2022, legibles a fojas 9 y 26 a 30 del expediente contencioso.

En desacuerdo con dicha denegación –sustentada por la autoridad en razones internas administrativas– la accionante recurre a la jurisdicción contencioso-administrativa, peticionando su nulidad y el pago del importe de la prima de antigüedad.

Dentro de este contexto jurídico, el licenciado Chavarría Sánchez, puntualiza, a través del libelo, que su representada prestó servicios como abogada de manera permanente, desde el 13 de octubre de 2014 hasta el 14 de agosto de 2019, por tanto, le asiste el derecho a recibir esta prestación laboral, requerida el 20 de abril de 2022.

A partir de esto, adiciona que la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que instituyera dicho derecho a favor del servidor público –una semana de salario por cada año laborado– estuvo vigente hasta el 12 de mayo de 2017, sin perjuicio de los derechos adquiridos. En cuanto a la modificación introducida a la Ley 9 de 1994, por medio de la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021 sostiene que, en su artículo 3, también reconoce este derecho a favor de los funcionarios (permanente, transitorio o contingente o de carrera administrativa).

En definitiva, la recurrente arguye que se le ha negado el pago de la prima de antigüedad, en contravención a los artículos 1 de la Ley 39 de 2013, modificado por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; y 140 de la Ley 9 de 1994 del texto único de la Ley 9 de 1994, “Que dicta el Régimen de Carrera Administrativa (fs. 2-7 expdte. contencioso).

Una vez examinado el contenido del libelo, y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 1943 –y sus modificaciones–, quien Sustancia admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 07 de diciembre de 2022, por lo que remite copia de la demanda al Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Además, la corre en traslado a la Procuraduría de la Administración y, abre la presente causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (fs. 32 ibídem).

En virtud de los traslados, la Procuraduría de la Administración, en su calidad de entidad Colaboradora de la Instancia, mediante Vista Número 110 de 20 de enero de 2023, interpone recurso de apelación contra la admisión del libelo (fs. 46-52 ibídem). Recibida la oposición al mismo (fs. 54-56 expdte. contencioso), el resto de la Sala dirime la alzada mediante Auto de 28 de marzo de 2023, confirmando la decisión admisorio de la presente acción (fs. 62-67 ibídem).

Anexadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

Por medio de la Nota No.DS-AL-1367-202 de 16 de diciembre de 2022, el regente de la Cartera de Vivienda y Ordenamiento Territorial, reconoce que no ha dado respuesta a la solicitud de prima de antigüedad presentada por la señora **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA**, el 20 de abril de 2022.

Prosigue precisando que ante la certificación requerida por la ex funcionaria, en aras de que se le informara sobre la respuesta al reconocimiento de la aludida prestación laboral, mediante Nota DS-AL-716-2022 de 11 de julio de 2022, le responde las razones que le han impedido el pago a esa fecha y las gestiones administrativas encaminadas a sustentar el desembolso. En adición, sostiene que la discrepancia con lo expuesto, origina el recurso de reconsideración, y consecuente Resolución No.717-2022 de 4 de agosto de 2022, a través de la cual le confirma lo respondido respecto a la certificación pedida sobre su pronunciamiento de pago de la prima de antigüedad.

De igual manera, la autoridad acusada esclarece que está consciente de que el pago de la prima de antigüedad de ex funcionarios es un derecho adquirido y, que en observancia al principio de estricta legalidad y, normativa que rige esta prestación laboral llevó a cabo las consultas presupuestarias correspondientes, a fin de que su pago sea una realidad.

Por último, advierte que está haciendo los esfuerzos encaminados a lograr la disponibilidad de fondos para hacer el pago de la prima de antigüedad a **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA** y demás ex servidores públicos que les asiste este derecho (fs. 34-39 expdte. contencioso).

Analizado el informe expedido por la autoridad responsable del acto que se impugna, estudiaremos la postura del Ministerio Público, remitida a este Tribunal con fundamento en el artículo 5 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Sobre Procedimiento Administrativo General".

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Número 696 de 15 de mayo de 2023, el señor Procurador de la Administración, niega los siete (7) hechos de la demanda, enuncia las normas que se estiman infringidas por el acto impugnado, así como su contenido, y reseña los antecedentes del proceso, para luego adentrarse a emitir sus descargos.

El Colaborador de esta jurisdicción, en principio, advierte que el artículo 1 de la Ley No.39 de 2013, que reconocía el derecho a la prima de antigüedad estaba derogado a la fecha de expedirse el acto impugnado; razón por la cual resulta jurídicamente improcedente alegar su infracción y considerar viable la causa de pedir. En lo que relacionado al quebranto del artículo 140 de la Ley No. 9 de 1994, acota que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en su respuesta reconoce el derecho adquirido de los ex servidores públicos del Estado, y comunica los esfuerzos que realiza por dar observancia a la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021.

Sobre el particular, arguye que la entidad demandada ha puesto en conocimiento de la señora **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA**, la realidad presupuestaria que le ha impedido la retribución inmediata del derecho adquirido, actuando en estricto apego a la norma que regula la materia y a los principios que regulan el procedimiento administrativo general.

A la postre, el señor Procurador de la Administración asevera que el pago de la prima de antigüedad a la ex funcionaria no se ha negado, y que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial ha explicado la condición presupuestaria, que conforme los artículos 277 de la Constitución Política de Panamá, y 74 de la Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984, "Orgánica de la Contraloría General de la República", le ha impedido cancelar el adeudo de este derecho adquirido. De ahí que pida al Tribunal que declare que no es ilegal, el acto impugnado, y desestime el pago requerido (fs. 69-77 expdte. contencioso).

Contestada la demanda, se apertura la causa a pruebas por el término de cinco (5) días y una vez finalizado el período probatorio que da cabida a la presentación de nuevas pruebas, contrapruebas y objeciones, se emite el Auto de Pruebas No.167 de 26 de junio de 2023 (fs. 79-80 ibídem). Una vez, evacuado el mismo y vencido el período de practicarlo, ambas partes, en observancia al artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, presentaron sus alegatos: reiterando su postura en cuanto al acto impugnado, y su vulneración o sujeción, al ordenamiento jurídico que regulariza la prestación laboral demandada (fs. 85-89, 90-96 ibídem).

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Escrutadas las etapas del proceso, éste ha quedado en estado de resolver, por lo que a ello se procede, acotando que el material probatorio que lo integra revela que la señora **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA** inicia labores, el 13 de octubre de 2014, en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en la planilla de asistencia habitacional devengando un salario de mil balboas (B/. 1,000.00) hasta el 30 de septiembre de 2015. De seguido, es decir, el 1 de octubre de 2015, ingresa a la planilla permanente, en calidad de Abogado en la Dirección de Asesoría Legal, devengando un salario mensual de dos mil balboas (B/.2,000.00). Además, la autoridad nominadora le pone término al ejercicio de estas funciones, el 14 de agosto de 2019, de conformidad con la certificación de la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del

MIVIOT y Decreto de Personal No.169 de 12 de agosto de 2019, legibles a fojas 219 y 225 del expediente administrativo.

A partir de lo expuesto, habría que decir también, que las partes han reconocido la terminación de la relación laboral en la fecha antes mencionada y, a esto agregamos que la falta de pago de la prima de antigüedad, también es una realidad admitida en autos. Esclarecemos que se está en presencia de una petición de pago de prima de antigüedad, cuyo adeudo a favor de **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA** asiente claramente la entidad demandada en este proceso, con independencia de los motivos del cese de funciones y la justificación dada en el informe de conducta, que a continuación citamos: “al no estar contemplado dicho pago dentro de la estructura presupuestaria para la presente vigencia fiscal, se está haciendo un gran esfuerzo para hacerle frente al compromiso e incluir estos recursos para las próximas vigencias fiscales” (f. 38, segundo párrafo, expdte. contencioso).

Ante el cese de funciones, el 14 de agosto de 2019, conviene subrayar que el pago petitionado por **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA**, cuya procedencia, reiteramos ha sido reconocida por el MIVIOT, tiene como base lo instituido en el artículo 140 de la Ley No. 9 de 1994, vigente a esa fecha (G.O.28729 de lunes 11 de marzo de 2019. Pág. 34). Siendo esto así, descartamos la aplicabilidad y cargo de infracción contra el 1 de la Ley No. 39 de 11 de junio de 2013, reformada por el artículo 3 de la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013. Al mismo tiempo, enfatizamos que, a la referida disposición aplicable, se le adiciona mediante Ley 241 de 13 de octubre de 2021, que el salario base para el cálculo de la prestación, será el último e, inclusive, se categoriza este texto jurídico de interés social y confiere efectos retroactivos (Cfr. G.O. 29398-A).

Lo dicho hasta aquí determina que se tiene derecho a la prima de antigüedad cuando se pone término a la contratación con el Estado –con independencia de la causa–, por lo que la prestación laboral requerida por parte de la ex funcionaria, **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA**, es

cónsona con la no impugnación del acto por medio del cual se le cesa en sus funciones en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. La norma que rige en la controversia en estudio, es del siguiente tenor:

“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 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”. (Subraya y Resalta La Sala)

Habiéndose verificado que, en el caso en estudio, la autoridad nominadora del MIVIOT, finaliza la relación laboral existente en forma ininterrumpida, por más de cuatro (4) años con una servidora pública; colegimos que se ajusta a derecho el reconocimiento de la prima de antigüedad, a favor de la demandante, conforme la documentación que consta en su expediente de personal y jurisprudencia de este Tribunal (Cfr. Sentencias: 16 de diciembre de 2021, Gilberto Gómez vs. IDAAN / 30 de enero de 2024, Carlos Omar Matos García vs. MOP).

A partir del reconocimiento del adeudo por la entidad demandada y los hechos que sustentan por qué a diciembre de 2022, no ha podido hacerse el pago de la prestación laboral demandada, este órgano colegiado estima importante indicar, que los procedimientos de ley y/o reglamentarios que rigen para que el Estado panameño cancele los adeudos a ex funcionarios, ha de respetarse. Sin embargo, ante el transcurso de más de tres (3) años desde la finalización de la relación laboral con la señora **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA**, se insta al MIVIOT, a hacer ingentes esfuerzos para cancelarle con la debida diligencia y prontitud, su 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 NULA, POR ILEGAL**, la Nota No.DS-AL-716-2022 de 11 de julio de 2022, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), así como su acto

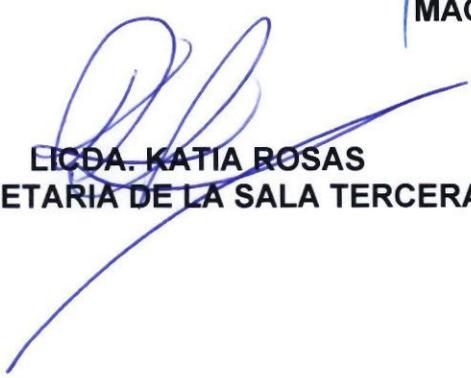
confirmatorio. Se **RECONOCE** el pago de la prima de antigüedad, a favor de la señora **ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA** y **ORDENA** a quien regenta el MIVIOT a adoptar las acciones correspondientes, a fin de que se le cancele a la prenombrada, íntegramente, la referida prestación laboral.

NOTIFÍQUESE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

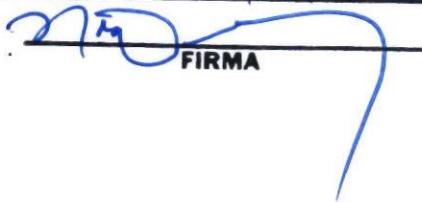

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 16 DE Julio

DE 20 24 A LAS 8:57 DE LA Mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA III DE LA

NOTIFICACION DE RESOLUCION

DE 20 DE LA DE LA

A

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2120 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 12 de Julio de 20 24

SECRETARIA