



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

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

Panamá, uno (01) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

**VISTOS:**

La Licenciada Bárbara Esther Olarte C., actuando en nombre y representación de **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Nota **No.022-2023-TACP-DS-P DE 4 DE JULIO DE 2023**, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Las pretensiones de la Acción incoada, consisten en que se declare nula, por ilegal, la Nota **No.022-2023-TACP-DS-P DE 4 DE JULIO DE 2023**, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, así como su acto confirmatorio; es decir, el Acuerdo de Pleno No.010-2023 de 6 de septiembre de 2023, y, como consecuencia de ello, se le ordene a la Entidad demandada, el pago de la Prima de Antigüedad a la accionante, atendiendo el último pago de salario devengado y tomando en cuenta el tiempo que laboró en dicho Tribunal (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

## I. ANTECEDENTES.

En los hechos planteados por la apoderada judicial de la recurrente, señaló, que esta Sala, a través de la Sentencia de 9 de diciembre de 2022, declaró, nula por ilegal, la Nota No. SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, en la que se negaba el pago de la Prima de Antigüedad, a una ex servidora de la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Luego de atender ciertas consideraciones en cuanto al citado Fallo, la apoderada judicial de la accionante, expresó, que la señora **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**, inició labores en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el 20 de enero de 2009, hasta su retiro el día 31 de diciembre de 2013 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Indicó, que, bajo el fundamento del citado Fallo de 9 de diciembre de 2022, proferido por esta judicatura, se solicitó al citado Tribunal Administrativo, el pago de la Prima de Antigüedad de la accionante; sin embargo, a través de la Nota **No.022-2023-TACP-DS-P DE 4 DE JULIO DE 2023**, esta, respondió dicha solicitud, señalando, medularmente que *"...los servidores públicos que se retiraron de la administración pública antes del 1 de abril de 2014, no tienen derecho a este pago"* (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

En torno a la solicitud presentada por la señora **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**, y la negativa por parte de la Entidad, demandada, de acceder a la misma, expresó que, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, desconoció el carácter retroactivo y de interés público establecido en el artículo 8 de la Ley 241 de 2021, desechando, a su vez, el reconocimiento del Principio "*Pro-Operario*", enunciado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2022,

**"SÉPTIMO:** Como se observa, a través de la nota objeto de reparo, a pesar que mi representada sustentó su petición en la Sentencia de 9 de diciembre de 2022, la cual constituye un pronunciamiento reciente y reiterado de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, **desconoció el carácter retroactivo y de interés público establecido en el artículo 8 de la Ley 241 de 2021**, así como también, desechando el reconocimiento del Principio Pro-Operario" expresado en la citada Sentencia..." (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Alegó al respecto, que la Decisión adoptada por el mencionado Tribunal, de negar la Prima de Antigüedad solicitada, respondió a que, a juicio de este, la Ley 127 de 2013, no le era aplicable a la señora **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**, toda vez que, la misma se desvinculó de la Entidad el 31 de diciembre de 2013, por lo que, a su juicio, se estaría desconociendo el reconocimiento de su Derecho a la Prima de Antigüedad, establecido en la Ley 241 de 2021 (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Añadió, que como quiera que la Entidad demandada, se han negado a pagar la Prima de Antigüedad a la que tiene Derecho, la accionante experimenta un retraso injustificado, aunado, que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, estaría incurriendo en la inobservancia del contenido de la Ley 241 de 2021, y desconociendo el pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, expresado a través de la Sentencia de 9 de diciembre de 2022 (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

## 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:

**A. El artículo 52 de la Ley 135 de 1943**, "*Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*", que establece que las Sentencias definitivas ejecutoriadas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son obligatorias para los particulares y la Administración (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Adujo su conculcación, indicando, medularmente que al momento en que la señora **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**, presentó su solicitud de pago de Prima de Antigüedad, ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ya se había pronunciado en relación al alcance de la Ley 241 de 2021, y en donde se concibió la citada Prima como un Derecho de los servidores públicos, en términos muy parecidos a los contenidos en la Ley 39 de 2013; sin embargo, la Entidad demandada, decidió desconocer el

criterio vertido, a sabiendas del carácter retroactivo y de interés social contemplado en la Ley 241 de 2021 (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

**B.** El artículo 99 del Código Judicial, el cual señala que las sentencias que dicte la Sala Tercera, en virtud de lo dispuesto en esta Sección, son finales, definitivas y obligatorias; no admiten recurso alguno, y las de nulidad deberán publicarse en la Gaceta Oficial (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

La infracción de la citada norma, ocurrió, a juicio de la accionante, pues, la Entidad demandada, se rehusó a aceptar o cumplir la decisión de la Sala Tercera, a través de la cual, se reconoce el pago de la Prima de Antigüedad a los ex servidores públicos (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

**C.** Los artículos 3 y 8 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021 *“Que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los Servicios Públicos”*, los cuales señalan, en ese orden, 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, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la entidad desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación; y que la presente excerta legal es de interés social y tendrá efectos retroactivos (Cfr. foja 9-13 del expediente judicial).

Al respecto, al alegar la transgresión del artículo 3 de la norma citada, indicó, que la Entidad demandada, desconoció el Derecho que tiene la accionante pues, tal y como se advertía en el artículo 140 de la Ley 9 de 1994, modificado, precisamente por el artículo 3 de la precitada Ley 241, se establecía que cualquiera que fuera la causa de finalización de funciones de un servidor público, tenía Derecho a recibir su Prima de Antigüedad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Entre tanto, al referirse a la violación del artículo 8 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, reiteró, que la mencionada Ley, concibió la Prima de Antigüedad como un Derecho de los servidores públicos, en términos muy similares a los contenidos en la Ley 39 de 2013, indicando que es de interés social y tiene efectos

retroactivos. Al respecto, mencionó, que el anteriormente citado artículo 3 de la norma en cuestión, debió ser aplicada al momento de su desvinculación de la Entidad demandada (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Asimismo, consideró traer a mención, el Principio *Pro-operario*”, mismo que protege a todos los trabajadores, incluyendo a los funcionarios públicos, y cuyo texto expresa que el Juzgador debe, ante una duda de interpretación, optar por aquella que sea más favorable a los intereses del trabajador (Cfr. Foja 11 del expediente judicial).

En torno a ello, manifestó, que la Sala Tercera ha mantenido una interpretación uniforme en cuanto a la aplicación del criterio más favorable al trabajador, y a través de las cuales se ha accedido al pago de las Primas de Antigüedad de distintas Entidades públicas, acogiendo el criterio vertido en esta Acción (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

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

De fojas 50 a 55 del expediente judicial, figura el Informe Explicativo de Conducta, rendido por el Magistrado Presidente del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, por medio de la Nota No.036-2023-TAPC-DS-P de 19 de diciembre de 2023.

Luego de exponer los antecedentes que dieron origen a la Acción en estudio, la Entidad demanda, expresó, medularmente que el Derecho de una Prima de Antigüedad a los servidores públicos fue reconocido por primera vez con la promulgación de la Ley 39 de 11 de junio 2013, mismo que entró en vigencia el 1 de enero de 2014, modificado, posteriormente a través de la Ley 127 de 31 de diciembre 2013, que surtió sus efectos a partir del 1 de abril de 2014 (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

Así las cosas, indicó, que las citadas normas, fueron derogadas por medio de la Ley 23 de 2017, quedando, igualmente reconocida la mencionada Prima, en su artículo 10, y que, consecuentemente, mediante la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, se modificó el artículo 140 de la Ley 9 de 1994, advirtiendo, también, el

Derecho que tiene el servidor público, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, de recibir la denominada Prima de Antigüedad (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

Atendiendo a estas argumentaciones, se expresó en el Informe Explicativo de Conducta, lo siguiente:

“... el reconocimiento del derecho a la prima de antigüedad nace con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, es decir desde el 1 de enero de 2014; sin embargo, este derecho era otorgado solamente en los casos en que el funcionario fuese destituido injustificadamente. Es por ello que, dicha normativa es modificada posteriormente con la Ley 127 de 2013 constituyéndose un derecho para todos los servidores públicos, cualquiera que fuera la causa de su desvinculación, vigente desde el 1 de abril de 2014. Si bien ambas leyes fueron derogadas por la Ley 23 de 2017, que luego fue modificada por la Ley 241 de 2021, el Derecho a la Prima de Antigüedad quedó igualmente reconocido.” (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

En atención a estas consideraciones, se indicó, que la accionante inició labores en la citada Entidad, el 20 de enero de 2009, siendo desvinculada el 31 de diciembre de 2013, momento en que no se encontraba vigente normativa alguna que reconociera el pago que se reclama. Se exteriorizó, que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, no desconoce la existencia del Derecho a la Prima de Antigüedad para los servidores públicos, ni mucho menos desconoce el pronunciamiento emitido por la Sala Tercera, invocado por la demandante (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Sin embargo, se mencionó, que, con relación al caso de la **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**, a esta no le asistía el Derecho invocado, pues, su desvinculación se produjo el 31 de diciembre de 2013, cuando “...no existía Ley alguna que reconociera una prima de antigüedad para los servidores públicos, como hemos visto este derecho cobra vida el 1 de enero de 2014, con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, vigente desde el 1 de abril de 2014” (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

También se señaló, que si bien, la accionante argumentó que al momento de su petición se encuentra vigente la Ley 241 de 2021, la cual es de interés social y al tener efectos retroactivos, considera que le es aplicable a su caso, aduciendo la aplicabilidad de la Sentencia del 9 de diciembre de 2022 (Lourdes Moreno), alegada;

no obstante, son del criterio, que, en ese caso específico, al momento de la desvinculación de la señora Lourdes Moreno de la Procuraduría de la Administración, ya se encontraba vigente una Ley (127 de 2013), que reconocía el Derecho que ahora se reclama (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Como corolario, se mencionó que, no puede la accionante alegar el reconocimiento del Derecho al pago de la Prima de Antigüedad, fundamentado en la aplicabilidad de la precitada Ley 241 de 2021, por sus efectos retroactivos, y el Principio "Pro operario", toda vez que, al momento de la desvinculación, no existía ninguna Ley que reconociera el Derecho invocado (Ley 39 de 2013 - Ley 127 de 2013), razón por lo cual, el Tribunal no podría acceder al pago de un Derecho no correspondido (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En ese sentido, se mencionó, que si bien, Ley 241 de 13 de octubre de 2021 *"Que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los Servicios Públicos"*, dispuso en su artículo 8, ser de interés social con efectos retroactivos; sin embargo, *"...el alcance de tal retroactividad solo puede ser aplicable a aquellos servidores públicos que hayan adquirido el derecho a la prima de antigüedad"* (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

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

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No.179 de 26 de enero de 2024, visibles a fojas 56 a 63 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.

Al respecto, expuso, que la accionante laboró en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, desde la 20 de enero de 2009 hasta el 21 de diciembre de 2013, fecha en la que el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, que reconoce el Derecho a Prima de Antigüedad, no se encontraba vigente. Además, expresó que "...la referida norma no establecía que sus efectos fueran retroactivos, es decir que, el reconocimiento de dicho derecho, iniciaba a partir de su vigencia, es decir 1 de

enero de 2014, por consiguiente, no le asiste el derecho al pago de prima de antigüedad a la demandante” (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

En este sentido, señaló el Representante del Ministerio Público, que comparte el criterio vertido por la Entidad acusada, a través de la Nota **No.022-2023-TACP-DS-P DE 4 DE JULIO DE 2023**, pues, el Derecho que solicitó la actora, en el periodo que fungió como servidora pública, no estaba reconocido, razón por la cual, la Institución no estaba obligada a reconocerle la Prima de Antigüedad (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

## **V. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA.**

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pasar a dirimir el Fondo del presente litigio.

### **5.1 COMPETENCIA DE LA SALA.**

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial, y el artículo 42b de la Ley No.135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No.33 de 1946.

### **5.2 LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA.**

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona natural que comparece en defensa de sus derechos e intereses, en contra de la Nota **No.022-2023-TACP-DS-P DE 4 DE JULIO DE 2023**, acusada de ilegal, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, que le fue desfavorable, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la Acción examinada.

Por su lado, la Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el Acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el Proceso

Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción en estudio, en el cual la Procuraduría de la Administración ejerce la defensa de sus intereses.

### 5.3 ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Aprueba esta Judicatura, que la señora **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**, siente su Derecho afectado por la emisión de la Nota **No.022-2023-TACP-DS-P DE 4 DE JULIO DE 2023**, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, por medio del cual se entiende negado el reconocimiento de la Prima de Antigüedad, solicitado por esta, ante la citada Institución.

Así las cosas, se desprende de las pretensiones de la accionante, que el problema jurídico planteado va encaminado a determinar si poseía o no el Derecho a recibir la Prima de Antigüedad desde el momento de su desvinculación con el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Medularmente, alegó, que inició labores en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el 20 de enero de 2009, hasta su retiro el día 31 de diciembre de 2013. Al respecto, y con fundamento en el criterio vertido por esta Sala en el Fallo de 9 de diciembre de 2022, solicitó al citado Tribunal Administrativo, el pago de la Prima de Antigüedad, que a su juicio, le corresponde; sin embargo, a través de la **Nota No.022-2023-TACP-DS-P DE 4 DE JULIO DE 2023**, acusada, la Entidad dispuso negar dicha solicitud, aduciendo, que *"...los servidores públicos que se retiraron de la administración pública antes del 1 de abril de 2014, no tienen derecho a este pago"* (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Por lo anterior, la demandante aduce que la citada Institución, estaría incurriendo en la inobservancia de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021 *"Que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los Servicios Públicos"*, y desconociendo el pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, expresado a través de la Sentencia de 9 de diciembre de 2022.

En torno a ese criterio, invocó como normas infringidas los artículos 3 y 8 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, artículo 52 de la Ley 135 de 1943 y artículo 99 del Código Judicial, al no ser reconocido, supuestamente su Derecho a la Prima de Antigüedad, dentro del periodo laborado en el Tribunal Administrativa de Contrataciones Públicas.

Ahora bien, a través del Acto administrativo, cuya ilegalidad se plantea, se expresó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Que, en virtud de lo anterior, procedimos a consultar a la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), como organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos, de acuerdo a lo instituido en el artículo 8 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, con la finalidad de constatar si le asiste o no, el derecho al pago de la prima de antigüedad.

Es por ello que, la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) mediante Nota No.101-01-245-2023 de 15 de marzo de 2023, indicó que el derecho al pago de la prima de antigüedad para los servidores públicos, al terminar la relación laboral por cualquiera que sea la causa de la terminación, se encuentra vigente desde el 1 de abril de 2014 cuando entró en vigor la Ley 127 de 2013, hasta la fecha; es decir que, **los servidores públicos que se retiraron de la administración pública antes del 1 de abril de 2014, no tienen derecho a este pago.**

Así las cosas, en atención a que su retiro/desvinculación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se produjo el 31 de diciembre del año 2013, no le asiste el derecho al pago de la prima de antigüedad, ya que como se ha expuesto, la norma que reconoce este derecho, independientemente del motivo o causa de la finalización laboral, entró en vigencia a partir del 1 de abril de 2014.

...” (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Tal criterio, fue confirmado a través del Acuerdo de Pleno No.010-2023 de 6 de septiembre de 2023, proferido por el precitado Tribunal, y que resolvió el Recurso de Reconsideración interpuesto por la accionante en contra de la **Nota No.022-2023-TACP-DS-P DE 4 DE JULIO DE 2023**, acusada. En el citado Acuerdo de Pleno, se indicó, que al momento en que se produjo la desvinculación de la señora **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**; es decir, el 13 de diciembre de 2013, no existía una Ley que reconociera una Prima de Antigüedad para los servidores públicos (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

En atención a lo señalado, se expresó, además, que el Derecho solicitado por la accionante, fue reconocido por primera vez, el 1 de enero de 2014, con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2017, vigente desde

el 1 de abril de 2014. Por su parte, se advirtió, que si bien en la Ley 23 de 2017, modificada por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, se dispusieron efectos retroactivos; es decir, situaciones jurídicas surgidas antes de su emisión; sin embargo, dicha retroactividad debe ser hasta el momento en que nace dicho Derecho (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Resulta oportuno indicar, que el Derecho a la Prima de Antigüedad de los servidores públicos, fue reconocido a través de la Ley 39 de 11 de junio de 2013 "*Que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos*", que entró a regir a partir del **1 de enero de 2014**, misma que fue modificada por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 "*Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos*", y cuya vigencia inició el **1 de abril de 2014**.  
Veamos:

✓ **Ley 127 de 31 de diciembre de 2013.**

"**Artículo 3:** El artículo 1 de la Ley 39 de 2013, queda así:

**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."

Al respecto, la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, la cual, en su artículo 10, mantuvo el reconocimiento a la Prima de Antigüedad, e incorporó, en su artículo 35, lo relativo al interés social y los efectos retroactivos de la Ley. Veamos.

✓ **Ley 23 de 12 de mayo de 2017.**

"**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 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."

**“Artículo 35:** Esta Ley es de interés social y tendrá efectos retroactivos.”

Hasta este punto, podemos advertir, que las leyes 39 y 127 de 2013, fueron derogadas por la Ley 23 de 2017, que reformó la Ley 9 de 1994 *“Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”*. En torno a la Ley 23 de 2017, se puede observar, que en su artículo 35, se dispuso que es de interés social y tendrá efectos retroactivos.

Así las cosas, podemos colegir, que a través de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, fue cuando se otorgó el Derecho a Prima de Antigüedad a los servidores públicos, posteriormente modificada por la Ley 23 de 2017. En este contexto, se aprecia que con la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, se dispuso en su artículo 3, una modificación al artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, conteniendo las modificaciones propuestas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, y, asimismo, en su artículo 8 se dispuso que es de interés social y tiene efectos retroactivos. Veamos.

El citado artículo es del tenor siguiente:

✓ **Ley 241 de 13 de octubre de 2021.**

**“Artículo 3:** El artículo 140 de la Ley 9 de 1994, queda así:

**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 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.”

**“Artículo 8:** Esta Ley es de interés social y tendrá efectos retroactivos.

En este orden de ideas, la Sala Tercera, en ocasión del tema objeto de debate en la Acción en estudio, a advertido lo siguiente:

“...

Y es que, la Prima de Antigüedad a favor de los servidores del Estado pertenece a la rama del Derecho Público, en consecuencia, las actuaciones en esta esfera sólo pueden llevarse a cabo atendiendo al trámite preestablecido en la normativa legal correspondiente.

Los razonamientos expuestos en el inciso superior nos hacen arribar a la conclusión que, si bien, se puede apreciar que la naturaleza del Derecho a la Prima de Antigüedad en el sector público, responde a la figura establecida en el sector privado, debido a la similitud en ambos casos; la realidad es que en la función pública opera un régimen de empleo público,

diferente del Derecho Laboral común, con peculiaridades propias y hasta contrapuestas al régimen laboral de empresa privada.

Tal situación hace que la relación de trabajo en el sector público de nuestra Nación se rija por normas con características especiales de Derecho Público, mismas que comprenden sus propios principios y atienden principalmente a las necesidades del Estado Panameño; lo que a su vez conlleva que el reconocimiento del derecho en esta esfera se haga de forma diferenciada al ámbito privado, pues en el sector público las normativas legales se conciben y aplican considerando el bienestar colectivo.

En ese contexto, tenemos que para hacer efectivo el Derecho a la Prima de Antigüedad en el sector público, deben respetarse los lineamientos presupuestarios que rigen la materia, y es que el nombramiento del servidor público, no es un derecho personalísimo patrimonial, sino una acción que produce un acto-condición formal, que introduce a la persona en una condición legal y determina en ella deberes y derechos, según los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el régimen salarial y prestacional de esos servidores públicos.

Ese acto condición, debe estar previamente predeterminado y su gasto fijo establecido en la estructura de cargos de la Entidad correspondiente, según lo establecido por el ordenamiento jurídico, mismo que definirá toda la prestación social, salarial que el servicio público le exige al cargo, técnicamente concebido, como una relación legal y reglamentaria, la cual sólo puede ser creada o modificada según el Manual de Procedimiento y de Clasificación de Puestos, es decir mediante los mecanismos constitucionales y legales previstos para cada acto. (Ver artículo 306 Constitución Política).

De igual forma, se debe considerar que para la viabilidad financiera y presupuestaria del reconocimiento de este emolumento, los Entes Estatales deben incluir las previsiones para afrontar el pago de las prestaciones laborales creadas por Ley, en atención su asignación presupuestaria, a fin de llevar una Administración acorde, eficaz y posible, en virtud de la legislación vigente, tomando en cuenta en especial los artículos 268 y 277 de la Carta Magna, y demás disposiciones concordantes, que regulan el pago de emolumentos a los servidores públicos. Las normas en referencia son del tenor siguiente:

...

Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto.

..."<sup>1</sup>

En torno a estas consideraciones, podemos indicar, que la Prima de Antigüedad se constituye en una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene Derecho el servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de la relación laboral y cuya cuantía se determina en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador.

El autor Guillermo Cabanellas<sup>2</sup>, sobre esta figura, indicó *"que se trata de la compensación económica que el empresario le abona al trabajador por el lapso de*

<sup>1</sup> Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

<sup>2</sup> En su obra Compendio de Derecho Laboral, página 815.

*servicios prestados y por los perjuicios que le causa la ruptura del contrato sin motivo imputable al obrero o empleado".*

Asimismo, el Procurador de la Administración, indicó que: "...a pesar que la prima de antigüedad es una prestación que se deriva del solo hecho del trabajo, que se otorga a los trabajadores en este caso a un servidor público, por el transcurso del tiempo en que ha prestado sus servicios, para su reconocimiento, se debe cumplir con los requisitos mínimos, entre los cuales destacamos los arriba indicados respecto a desde cuándo debe computarse dicho derecho" (Cfr. foja 60 del expediente judicial).

Atendiendo a lo expresado, a juicio de esta Superioridad, la Entidad demandada, no ha desconocido el Derecho a Prima de Antigüedad, en el caso en estudio, por las razones que a continuación expresaremos.

Tal y como lo hemos advertido, tanto en la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, como en la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, se estableció el efecto retroactivo de estas; es decir, que su aplicación es retroactiva por motivos de Orden Público e Interés Social, en aras de amparar situaciones jurídicas en favorabilidad del interesado o derechos que podrían haber sido exigidos y se hayan consolidado de manera previa a la emisión de una Ley que los reconozca.

Teniendo en cuenta ese carácter *-retroactivo-*, debemos ser consecuentes en indicar, que el precitado efecto, nace o se manifiesta, desde el momento en que entra en vigencia la Ley, salvo que en esta se establezca cosa distinta, siempre que no sea contraria a la Constitución Política.

Así las cosas, debemos indicar que el artículo 46 de nuestra Constitución Política, en cuanto a la retroactividad de las leyes, preceptúa lo siguiente:

**"ARTICULO 46.** Las leyes no tienen efecto retroactivo, **excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese.** En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada." (El resaltado es nuestro).

De la excerta Superior citada, se desprende, por una parte, que las leyes no tienen de manera intrínseca efectos retroactivos, exceptuando las de orden público

o de interés social, y por la otra, que es un requisito indispensable para que adquiera tal condición que en ella se deje consignado expresamente su carácter público o de interés social.

Con esto, queda de manifiesto que, por regla general, las normas tienen un efecto hacia futuro o ultractivo, salvo que, como hemos mencionado, la propia Ley establezca su aplicación retroactiva por motivos de Orden Público e Interés Social. Sobre este punto, nuestra Máxima Corporación de Justicia, ha dejado sentado un criterio jurisprudencial uniforme, señalado que para que la Ley adquiera el "*carácter retroactivo*" así debe estar expresado en ella, por lo cual consideramos conveniente traer a colación algunas de estas Sentencias, en las que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse sobre el Principio de Retroactividad de la Ley, estableció oportunamente, lo ulterior:

**Sentencia de 28 de agosto de 2012**

"Respecto al tema de la ultractividad y retroactividad de la ley, debemos manifestar que en el primer caso las normas que regulan esta materia establecen claramente que este principio deberá ser aplicado ante hechos o situaciones que iniciaran al momento de encontrarse vigente la ley que posteriormente ha sido derogada y los mismos deberán ser resueltos aplicando la ley que se encontraba vigente al momento en que hayan sido originados, lo que no ocurre en el presente caso, toda vez que al momento de solicitarse el incentivo fiscal, la ley aplicable a dicha solicitud había sido derogada; y en cuanto a la retroactividad de la ley, compartimos la opinión vertida por el Procurador de la Administración, que señala que para aplicar el efecto de retroactividad de la ley, las mismas deberán ser de orden público o de interés social y estar así expresamente establecido en la ley, lo cual tampoco ocurre en el caso en estudio, por lo cual no se pueden aplicar dichos efectos en el presente proceso."

**Sentencia de 12 de octubre de 2004:**

"...

Cabe señalar que la disposición legal que modifica el artículo 1 de la Ley No.61 de 1998, no establece que la misma tenga efectos retroactivos por ser de orden público o de interés social, tal como lo preceptúa el artículo 43 de la Constitución Nacional (hoy 46 de la Carta Magna) que establece el principio de irretroactividad de las leyes."

**Sentencia de 2 de diciembre de 2004**

"...se puede observar que la norma impugnada no establece expresamente su carácter retroactivo, tal como lo preceptúa, dispone y ordena el artículo 43 de la Constitución Nacional, por lo que mal podría argumentarse que la misma posee dicho carácter."

**Sentencia de 27 de marzo de 2002:**

"Sobre el particular, la norma legal que modifica el artículo 1 de esta Ley no expresa que tiene efectos retroactivos, ya sea por ser de orden público o Interés social, tal cual lo ordena la Constitución de la República en su artículo 43 (actual artículo 46), que no huelga decir, establece el principio

de irretroactividad de las Leyes, importantísimo en cuanto pilar del Estado de Derecho, que se traduce en esa confianza para la sociedad que genera la seguridad y certeza jurídica en la vida de relación y situaciones públicas y privadas reguladas por el Derecho."

**Sentencia de 14 de julio de 2000:**

"...

Esta interpretación de la Sala es conforme con el artículo 43 de la Constitución Política, que consagra el conocido 'principio de irretroactividad de las leyes'. De acuerdo con este principio constitucional, las leyes, por regla general, surten efectos hacia el futuro, es decir, que se dictan para regular o normar situaciones jurídicas acaecidas después de su entrada en vigencia. Empero, excepcionalmente, pueden regular y afectar situaciones ocurridas antes de su promulgación, esto es, pueden tener efectos retroactivos, para lo cual deben cumplirse los presupuestos consignados en dicho precepto, es decir, debe tratarse de leyes o normas de orden público o de interés social y su carácter retroactivo debe estar expresamente previsto."

**Sentencia de 27 de diciembre de 1993:**

"En este sentido debe hacerse énfasis en que estas disposiciones contemplan como principio genérico la no retroactividad de las leyes, salvo las excepciones que pueden ser contempladas por una ley, en que se autorice la retroactividad por razones de orden público, o en materia penal si éstas son favorables al reo."

Ahora bien, aprecia esta Judicatura, que, de conformidad con el Acta de Toma de Posesión, la señora **SOFÍA RAQUEL HUERTA ALTAFULLA**, ingresó a laborar en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Publica, el 20 de enero de 2009, siendo desvinculada de esa Entidad el 31 de diciembre de 2013 (Cfr. fojas 55 del expediente judicial y 10 del antecedente).

Lo anterior, es corroborado por la Entidad demandada, a través de la Nota 036-2023-TACP-DS-P de 19 de diciembre de 2023, contentiva del Informe Explicativo de Conducta, en donde se indicó; *"...luego de verificado el expediente de personal de la exfuncionaria Sofía Raquel Huerta Altafulla, constató que la misma laboró desde el 20 de enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2013..."* (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

En este contexto, se evidencia que la accionante, laboró en la Entidad, cuya Decisión se acusa, hasta el día 31 de diciembre de 2013, momento en que, a través de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, se reconocía el Derecho a la Prima de Antigüedad a los servidores públicos. Sin embargo, la Ley entró a regir el 1 de enero de 2014. Vale la pena recordar, que con la promulgación de la mencionada Ley 39

de 2013, no se establecía el carácter retroactivo de la norma, sino que, fue por medio de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que se incorporó tal efecto.

Bajo estas consideraciones, se colige que al momento en que fue desvinculada la accionante; es decir, el 31 de diciembre de 2013, aun no se encontraban vigentes la Ley 39 de 11 de junio de 2013, ni la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modificó la excerta anterior, y cuya vigencia entró a regir a partir del 1 de abril de 2014.

En estas líneas de pensamiento, resulta oportuno traer a colación, lo expresado por el Representante del Ministerio Público, que al referirse en torno a la retroactividad alegada, expreso que *“no le asiste tal derecho, en virtud de que al momento en que se produjo su desvinculación de este Tribunal (31 de diciembre de 2013), sino existía Ley alguna que reconociera una prima de antigüedad para los servidores públicos, como hemos visto este derecho cobra vida el 1 de enero de 2014, con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, vigente el 1 de abril de 2014”* (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Por otro lado, debemos ser reiterativos en expresar, que las leyes 39 y 127 de 2013, fueron derogadas por la Ley 23 de 2017, que reformó la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y que entró en vigencia el 13 de mayo de 2017. No obstante, el artículo 35 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, dispuso que esta Ley es de interés social y tendrá efectos retroactivos, por lo que **sus efectos pueden tener un alcance sobre hechos consumados cuando se encontraban vigentes la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, lo que permite establecer que su aplicación por los efectos retroactivos, no deben causar perjuicios a los derechos ya adquiridos por los servidores públicos.**

Sin embargo, no podemos soslayar, que las citadas leyes, entraron a regir el 1 de enero y 1 de abril de 2014; es decir, con posterioridad al momento en que la accionante fue desvinculada de la Institución; es decir, el 31 de diciembre de 2013, por lo que, no había un Derecho constituido o adquirido, al no existir una Ley que lo

reconociera, por consiguiente, no le asiste el Derecho al pago de Prima de Antigüedad a la demandante.

Como resultado de lo indicado, compartimos el criterio ensayado por el Tribunal acusado, cuando al hacer alusión a la Sentencia de 9 de diciembre de 2022, proferida por esta Sala, e invocada por la accionante, señaló que:

“...Como podemos observar, al momento de la desvinculación de la señora Lourdes Moreno de la Procuraduría de la Administración, se encontraba amparada por la Ley 127 de 2013, que modificó el artículo 1 de la Ley 39 de 2013 y concedía el derecho a una prima de antigüedad a los servidores públicos indistintamente de la causa de terminación de la relación laboral (se había constituido el derecho); no obstante, debido a la continuidad laboral, la Procuraduría de la Administración no accede al pago. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 241 de 2021 que subrogó lo relativo a la prima de antigüedad (eliminó la desvinculación definitiva) y al disponer efectos retroactivos, la Sala Tercera consideró aplicable la citada ley a este caso, ya que atendiendo el principio pro operario, ante duda de interpretación se debía optar por aquella más favorable al trabajador.

Ahora bien, vislumbrado lo anterior y retornando al caso hoy controvertido, donde la señora Sofía Raquel Huerta Altafulla aduce que le asiste el derecho al pago de una prima de antigüedad por el periodo laborado para el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (2009-2013), fundamentado en la aplicabilidad de la Ley 241 de 2021, por sus efectos retroactivos; y el principio pro operario, sustentamos nuestro criterio en que, al momento de la desvinculación de la señora Huerta Altafulla de este Tribunal, no existía ninguna ley que reconociera el derecho a una prima de antigüedad a los servidores públicos (ni la Ley 39 de 2013 ni la Ley 127 de 2013 se encontraban aún vigentes); es decir, **no había un derecho individual constituido o derecho adquirido**. Por tanto, no puede el Tribunal acceder al pago de un derecho no correspondido.

En ese sentido, si bien la Ley 241 de 2021 dispuso en su artículo 8, ser de interés social con efectos retroactivos, el alcance de tal retroactividad solo puede ser aplicable a aquellos servidores públicos que hayan **adquirido el derecho** a la prima de antigüedad.

...” (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Del contenido normativo invocado, en concordancia con la doctrina y jurisprudencia estudiada, se concluye que no es posible acceder a la pretensión de la demandante, en el sentido que se realice el cálculo del monto de la Prima de Antigüedad, desde el inicio de sus labores en la Institución; es decir, el 20 de enero de 2009, hasta su desvinculación, el 31 de diciembre de 2013, pues, tal y como ha quedado evidenciado, no fue sino hasta el 1 de enero de 2014, que la Ley 39 de 11 de 2013 entró en vigencia, por lo tanto, sus efectos comenzaron a regir a partir de esa fecha.

En otras palabras, al momento de su desvinculación, no existía una Ley que reconociera una Prima de Antigüedad para los servidores públicos, pues, dicho

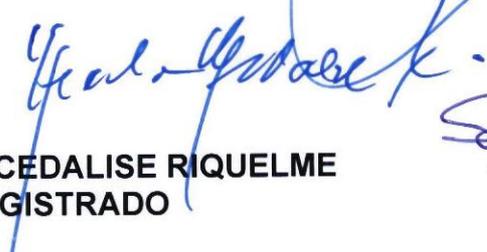
149

Derecho se adquirió a partir del 1 de enero de 2014, con la entrada en vigencia de la citada Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, vigente el 1 de abril de 2014, por lo tanto, no estarían llamados a prosperar los cargos de infracción de las normas aducidas por la activadora jurisdiccional.

Por consiguiente, 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 No.022-2023-TACP-DS-P DE 4 DE JULIO DE 2023**, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, **NO ACCEDE** a las pretensiones de la demandante.

**Notifíquese,**

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

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

  
**SALVADOR DOMÍNGUEZ BARRIOS**  
**MAGISTRADO**

  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia  
se notificó a los intervinientes de la resolución  
que antecede, se ha fijado el día No. \_\_\_\_\_  
en lugar y hora de la Secretaría y las  
de la \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_  
SECRETARIO

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 6 DE agosto DE 2024

A LAS 11:03 DE LA mañana

A Procurador de la Administración



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. 2333  
en lugar visible de la Secretaría a las 4:00  
de la tarde de hoy 25  
de agosto de 20 24.

  
**SECRETARIO**