



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL Panamá, tres (3) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La licenciada Ana Lucía Montenegro Franco actuando en representación de **ROSINA ISABEL FRANCO DELGADO DE MONTENEGRO**, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la **Nota No.1669-ORH-RMS de 21 de diciembre de 2023**, emitido por Recursos Humanos del Ministerio de Salud y se dicten otras declaraciones.

I. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO

Por medio del acto demandado, la Nota No. 1669-ORH- RMS de 21 de diciembre de 2023, acto demandado, la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, Región Metropolitana de Salud, da respuesta a **ROSINA ISABEL FRANCO DELGADO DE MONTENEGRO**, sobre una solicitud presentada el 31 de octubre de 2023, respecto de su derecho al pago de prima de antigüedad por su trayectoria al servicio del Estado. En este sentido, la entidad ministerial, le responde en dicha nota medularmente lo siguiente:

“...
Es importante acotar, que el Ministerio de Salud es consciente que el pago de la Prima de Antigüedad es un derecho reconocido al Servidor Público permanente, transitorio, contingente o de Carrera Administrativa, en aplicación del Artículo 4 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; independiente de los motivos por los cuales se dio el cese de la labor del Servidor Público.

Igualmente, debido a la situación actual del país, se dio una instrucción a todo el Sector Gubernamental de realizar un enorme esfuerzo para la contención del Gasto Público.

Aunado a lo anterior, el Anteproyecto de Presupuesto del Ministerio de Salud para vigencia fiscal del 2024 ha sido objeto de recortes.

Por lo anterior, nuestra Institución tuvo que acoger medidas de ahorro en el Gasto Público establecidas en el Consejo de Gabinete No.79 del 12 de

48

julio de 2022, que establece medidas adicionales de austeridad para el Órgano Ejecutivo. (ver f. 9 del expediente contencioso).

Por lo tanto, en estos momentos no constamos con los recursos necesarios para realizar el pago de la prima de antigüedad”.

Se observa que dicha resolución fue objeto de un recurso de reconsideración, confirmándose lo actuado a través de la Resolución No. 01 de 12 de marzo de 2024, mediante la cual se agotó la vía gubernativa. (Cfr. fs. 9 a 11 del expediente contencioso).

En este sentido, la parte actora solicita se declare nula, por ilegal la resolución demandada, la Nota No.1669-ORH-RMS de 12 de marzo de 2023, emitida por la oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, y en consecuencia se ordene que se haga efectivo el pago del derecho adquirido: la prima de antigüedad conforme a lo establecido en la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, modificada por la Ley 241 de 18 de octubre de 2021.

II. LAS NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE INFRACCIÓN

La parte actora, considera que la Nota No.1669-ORH-RMS de 12 de marzo de 2023 vulnera el artículo 10 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2021, que reforma la Ley de 1994, disposición que trata de la prima de antigüedad, pero que posteriormente fue subrogado por el artículo 3 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, el cual modificó dicha disposición quedando así:

“Artículo: 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”.

Considera la parte actora, que el acto impugnado, vulnera el artículo antes transcrito, al no hacer efectivo el pago de la prima de antigüedad, habiendo sido reconocido, por lo que va en detrimento de los derechos adquiridos por la demandante, desde la entrada en vigencia de las Leyes 23 de 2017 y 241 de 2021,

48
49

por lo que mal puede el Ministerio de Salud, supeditar el pago debido a la situación del país y la insuficiencia de fondos, sin sustento alguno, toda vez que esta condición no existe en la Ley 23 de 2017 ni en sus modificaciones por medio de la Ley 241 de 2021.

Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

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

(Resalta la actora)

Sobre la disposición antes trascrita, reitera la parte actora que la misma ha sido violada toda vez que la entidad ministerial habiendo reconocido el pago de la prima de antigüedad, lo condiciona a que mejore la situación en el país y a la insuficiencia de fondos del Ministerio de Salud, por lo que estima vulnera flagrantemente lo dispuesto en las Leyes 23 de 2017 y 241 de 2021, y el debido proceso legal contemplado en las leyes en referencia en concordancia con este artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

Código Civil:

"Artículo 3: Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos".

Sostiene la demandante que al reconocer el pago de la prima de antigüedad y supeditar su pago a una condición del país y a una disposición de fondos aparentemente sin gestionar por parte de la institución, se desconoce el carácter de interés social y efecto retroactivo que reviste la norma, en perjuicio de derechos adquiridos, como lo es el derecho de nuestra representada a la prima de antigüedad.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

De acuerdo a lo contemplado con el artículo 33 de la Ley 1946, el actual Ministro de Salud, rinde el informe explicativo de conducta, a través de la Nota No.

570-ORH- RMS- 2024 y en el que hace un recuento de su actuación frente a lo demandado y a las pretensiones de la actora, señalando principalmente lo siguiente:

Como antecedentes del caso, la entidad ministerial, indica que la señora **ROSINA ISABEL FRANCO DELGADO DE MONTENEGRO**, solicitó en esta ocasión el pago correspondiente a la prima de antigüedad, por medio de nota presentada el 31 de octubre de 2023, de conformidad a lo establecido en la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, y dicta otras disposiciones, y que más tarde es modificada por la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021, en lo relativo al reconocimiento del pago de prima de antigüedad de los servicios públicos; indicando también en el informe, que inició labores de 1 de mayo de 1982 en la planilla 12, posición No. 12527, y que se acogió a retiro voluntario el 31 de diciembre de 2016, derecho concedido mediante Resolución No. 810 de 15 de octubre de 2019.

Posteriormente, por medio de la Nota No.1669-ORH-RMS de 21 de diciembre de 2023, se dio respuesta a la funcionaria, mediante la cual el Ministerio de Salud expresó que la entidad estatal es consciente que el pago de la prima de antigüedad es un derecho reconocido al servidor público permanente, transitorio, contingente o de carrera administrativa, de acuerdo con el contenido del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 199; también hizo referencia a que el Anteproyecto de Presupuesto del Ministerio de Salud, fue objeto de recortes y que la institución tuvo que acoger las medidas de ahorro en el Gasto Público establecidas en el Consejo de Gabinete, mediante Resolución de Gabinete No, 79 de 12 de julio de 2022.

En el proceso gubernativo, la entidad demandada, reiteró que no se está negando el derecho que le corresponde a la demandante, sino que debido a las limitaciones presupuestarias que mantiene la institución, provocando el recorte del presupuesto para el año 2024, la solicitud de la prenombrada, así como de otros ex servidores públicos se encuentran pendientes de pagos y en espera de trámite para la respectiva asignación presupuestaria, siendo el mismo un trámite complejo

51

que no depende directamente de la oficina de Recursos Humanos de la Región Metropolitana.

Sigue expresando la entidad demandada, que por medio de la Nota 1669 – ORH- RMS de 21 de diciembre de 2023, y su acto confirmatorio, se reconoce el derecho que le corresponde a la demandante a recibir el pago correspondiente de la prima de antigüedad reconocido por medio de la ley 23 de 2017 y su modificación, Ley 241 de 18 de octubre de 2021, por lo que expresa que el Ministerio de Salud no ha negado tal derecho, sin embargo, indica que es necesario cumplir con todo el trámite que amerita dicha acción.

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No. 1146 de 17 de diciembre de 2024 tal y como se deja ver de fojas 28 a 32, el Procurador de la Administración, solicitó a los Magistrados de esta Sala que se sirvan declarar que no es ilegal la Nota No.1669-ORH-RMS de 21 de diciembre de 2024, emitida por la oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, Región Metropolitana.

En este sentido, expresa concuerda con la entidad demandada, toda vez que el acto demandado, no niega el derecho que le corresponde a la recurrente, sino que indica las imitaciones presupuestarias que mantiene el Ministerio de Salud. Debido a que el presupuesto fue recortado para el año 2024, por lo que la solicitud de la accionante, así como de otros ex servidores públicos de la entidad, se encuentran pendientes de pago y en espera de trámite para la respectiva asignación presupuestaria, lo cual corresponde a un trámite complejo que no depende directamente de la Oficina de Recursos Humanos de la Región Metropolitana de Salud.

Cabe señalar que posteriormente a través de la Vista No.1657 de 9 de octubre de 2024, tal como se deja ver de foja 41 a 44 la Procuraduría de la Administración presentó el alegato de conclusión dentro del presente proceso y en este sentido, reitera los argumentos ya expresados en cuanto a que la resolución demandada no es ilegal, esto porque la entidad gubernamental no niega el derecho

52

que le corresponde a la recurrente, sino que le comunica las limitaciones presupuestarias que mantiene el Ministerio de Salud, dado que el presupuesto fue recortado para el año de 2024, por lo que se encuentra pendiente de pago. Y en espera de trámite para la respectiva asignación presupuestaria.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala procede, en atención de lo anteriormente planteado, a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones.

Tal como se ha visto, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si es o no legal la Nota No. 1669-ORH- RMS de 21 de diciembre de 2023, emitida por la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, Región Metropolitana de Salud, a través de la cual se le comunicó a la señora **ROSINA ISABEL FRANCO DELGADO DE MONTENEGRO**, que si bien reconoce el derecho adquirido en concepto de Prima de Antigüedad de la hoy demandante, debido a la situación actual del país y la instrucción a todo el sector gubernamental de realizar esfuerzos para la contención del gasto público y, además, que el anteproyecto del presupuesto del Ministerio de Salud para el año de 2024, sufrió recortes.

En tanto, el apoderado judicial de la accionante sostiene que la Nota No. 1669-ORH- RMS de 21 de diciembre de 2023, vulnera el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, disposición que trata de la prima de antigüedad, pero que posteriormente fue subrogado por el artículo 3 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021; artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 200 y el 3 del Código Civil.

Al respecto indica que mal puede el Ministerio de Salud condicionar el pago de la prima de antigüedad hasta tanto haya cambios en la situación del país o que la institución cuente con los fondos necesarios, puesto que son requisitos fuera de ley, toda vez que la normativa, aparte de tener el carácter de iteres social y efecto retroactivo, no contempla que para el pago de la misma dependa de condiciones como las expresadas por la entidad; además que el Ministerio de Salud le ha reconocido su derecho al pago de la prima de antigüedad, por lo que con la omisión

53

va en detrimento de los derechos adquiridos por la Dra. **ROSINA ISABEL FRANCO DELGADO DE MONTENEGRO**.

Ahora bien, es importante destacar para el caso que nos ocupa, que la entidad estatal demandada no se opone al derecho que tiene la demandante al pago de la prima de antigüedad porque tal como lo expresa en el acto demandado y en el informe explicativo de conducta, es consciente que dicho pago es un derecho reconocido al servidor público permanente, transitorio, contingente o de Carrera Administrativa, independiente de los motivos por los cuales se dio el cese de labor.

Así entonces, como quiera que la demanda en examen versa sobre el pago de la prima de antigüedad, consideramos es menester resaltar aspectos importantes sobre esta figura, a fin de tener mayor comprensión sobre la naturaleza e importancia de la misma.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado respecto a la prima de antigüedad en diversas ocasiones, siendo según la jurisprudencia, la más aceptada por esta Sala la de tener un corte de justicia social y con fundamento en el derecho que le asiste al trabajador para que sus energías gastadas por el esfuerzo productor, en favor del empleador, tengan una retribución específica proporcionada al tiempo en que han trabajado para éste.

Con relación al tema, resulta conveniente destacar, jurisprudencia relacionada, como por ejemplo las Sentencias de 15 de octubre de 2020 y 8 de noviembre de 2021, entre otras, proferidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y que en su parte pertinente señalan lo siguiente:

"En su sentido más amplio, tenemos que la prima de antigüedad se constituye como 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 del monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador".

Así las cosas, conviene también expresar que la Prima de Antigüedad en el Sector Público junto con distintas prestaciones laborales, se estableció a partir de 1 de enero de 2014, a través de del artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013,

54

para toda persona nombrada permanente o eventual; y que fuese destituida de su cargo en la Administración Pública de manera justificada, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua. Posteriormente, esta prestación laboral fue modificada por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos, disponiendo el derecho a la Prima de Antigüedad a favor de éstos, a razón de una semana de salario por cada año laborado en forma continua, aunque fuera en diferentes entidades del sector público, al momento de terminar la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, siempre y cuando el funcionario estuviera desvinculado definitivamente del Estado, por más sesenta (60) días calendario sin causa justificada. Las antes referidas leyes, no fueron adoptadas con efecto retroactivo, es decir que, el derecho contemplado en éstas solo se reconocía y hacía efectivo luego de su entrada en vigencia. Además, en las mismas se indicaban quienes eran los funcionarios públicos que quedaban exceptuados de su aplicación.

A continuación, tanto la Ley 39 de 11 de junio de 2013, como la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, fueron derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones. Esta disposición legal en su artículo 10 adicionó a la Ley 9 de 1994, el artículo 137-B que luego fue incorporado en el artículo 140 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa.

Cabe destacar, que la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, fue adoptada como norma de interés social y con efectos retroactivos, permitiendo que sus efectos pudiesen tener alcance a hechos consumados cuando se encontraban vigentes en las Leyes 39 de 2013 y la Ley 127 de 2013, cuya aplicación por los efectos retroactivos no deben causar perjuicios a los derechos ya adquiridos. (Sentencia de 29 de junio de 2018 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia).

Luego, mediante 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 servidores públicos”, se modificaron los artículos 29 y 37 de la Ley 23 de 2017 y el artículo 140 de la precitada Ley 9.

Conforma a las leyes antes referidas, no cabe duda que se ha fortalecido el reconocimiento de la Prima de Antigüedad, como un derecho de los funcionarios públicos permanentes, transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa.

Si embargo, en el presente caso, tal como se deja ver en el Informe Explicativo de Conducta y en el propio acto impugnado, el Ministerio de Salud, aunque ha reconocido el derecho al pago de la prima de antigüedad de la demandante, el mismo se encuentra pendiente de pago, circunstancia que esta Sala ha corroborado, no solo debido al presente proceso, sino porque con anterioridad, la demandante mediante acción de plena jurisdicción, demandó el Hecho Segundo de la Resolución Administrativa No. 810 de 15 de octubre de 2019 emitido por el Ministerio de Salud (acto que reconoce a la señora **ROSINA ISABEL FRANCO DELGADO DE MONTENEGRO**, el derecho adquirido de Prima de Antigüedad), sin embargo, condicionó dicho pago al nombramiento de los tres (3) Magistrados que conforman el Tribunal Administrativo de la Función Pública, con fundamento en la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, en su artículo 37 indica: “Esta ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación, salvo los artículos 1 y 10 que entrarán en vigencia a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública”, disposición que posteriormente fue reformada por la Ley 41 del 13 octubre de 2021, en lo relativo del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos.

En aquella oportunidad, la mayoría de la Sala Tercera declaró legal el acto demandado mediante la Sentencia de 27 de agosto de 2021, y dispuso con fundamento en que conformidad al artículo 37 Ley 23 de 12 de mayo de 2017, la prima de antigüedad no podía hacerse exigible, hasta que dicha norma estuviera vigente, conforme lo dispuesto en los artículos 1 y 10, siendo esta la condición en la que era posible hacer efectivo lo pretendido por la demandante, al respecto, veamos el texto pertinente de la sentencia:

56

"... Ahora bien, tal como hemos expuesto, la entidad demandada ha reconocido el derecho de la ROSINA FRANCO DE MONTENEGRO al pago de la prima de antigüedad, no obstante, le comunica que dicho pago será exigible cuando sean nombrados los tres (3) Magistrados que conformarán el Tribunal Administrativo.

En este sentido la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, dispone con claridad en su artículo 37 que la misma comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación, salvo los artículos 1 y 10 que entrarán en vigencia a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública, ... así dice el texto:

...

Al examinar las disposiciones anteriores dentro del marco de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 que entraron a regir a partir de su promulgación, o sea, el 12 de mayo de 2017, en el caso bajo examen, la Sala considera que lo resuelto por la entidad demandada en el hecho Segundo, en cuanto a que el pago de la prima de antigüedad ha de ser exigible después de la fecha en que sean nombrados el Tribunal de la Función Pública, no resulta desacertado ni violatorio del debido proceso, contrario a ello, es consecuente de lo establecido en la misma Ley.

Es importante tener presente como cuestión previa que tanto la Ley 39 de 11 de junio de 2013, así como la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que la modificó y estableció un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos, ahora están derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la misma. Esta derogación entra a regir a partir del 13 de mayo de 2017, tal como lo dispone el artículo 37 de la aludida Ley, cuando establece que comenzará a regir a partir del día siguiente de su promulgación.

Ahora bien, conforme a los hechos anteriormente expresados, observa la Sala que a pesar de la modificación de la normativa que sirvió de fundamento en el acto de reconocimiento de la Prima de Antigüedad, el Ministerio de Salud, no ha cumplido con el pago de la prestación laboral demandada, y la justificación dada en el presente proceso, que a continuación citamos: "nuestra institución tuvo que acoger las medidas de ahorro en el Gasto Público establecidas en el Consejo de Gabinete No. 72 de 12 de julio de 2022, que establecen medidas adicionales de **austeridad** para el Órgano Ejecutivo", ciertamente no está contemplada en la ley, además que, conviene subrayar que estamos ante un derecho adquirido, otorgado y reconocido, razón por la que, considera esta Superioridad que contrario a lo actuado por el Ministerio de Salud, los procedimientos de ley y/o reglamentarios que rigen para que el Estado panameño pueda cancelar los adeudos a ex funcionarios, han de respetarse, lo que no ha acontecido en el presente proceso, de manera que, que se insta al Ministerio de Salud, a hacer ingentes esfuerzos para cancelarle con la debida diligencia y prontitud, la prima de antigüedad a **ROSINA ISABEL FRANCO DELGADO DE MONTENEGRO**, derecho que ha sido reconocido desde

57

ya hace cinco años, mediante la Resolución Administrativa No. 810 de 15 de octubre de 2019, y siendo un derecho adquirido por haber sido funcionaria del Ministerio de Salud desde el año 1982.

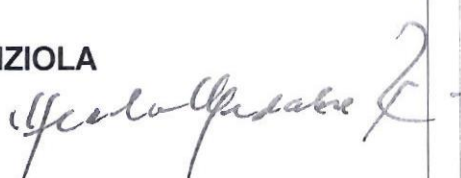
De lo antes expuesto, la Sala Tercera, esta Corporación de Justicia concluye que de conformidad a lo anteriormente expuesto, queda probado el cargo de infracción alegado por la parte actora, artículo 10 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2021, que reforma la Ley de 1994, disposición que trata de la prima de antigüedad, y que posteriormente fue subrogado por el artículo 3 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, por ende, por economía procesal, no es necesario pronunciarnos sobre los demás cargos de violación aducidos.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, la Nota No.1669-ORH-RMS de 21 de diciembre de 2023, emitida por la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, Región Metropolitana de Salud y **ORDENA** a la referida Entidad Ministerial, que realice el cálculo y proceda con el pago en concepto de prima de antigüedad a favor de **ROSINA ISABEL FRANCO DELGADO DE MONTENEGRO**.

NOTIFÍQUESE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

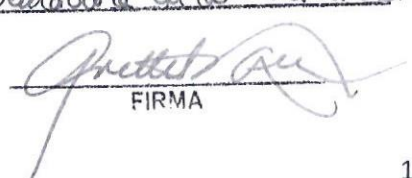

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

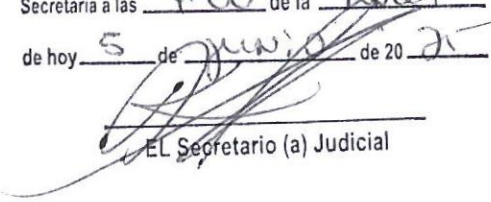
NOTIFÍQUESE HOY 16 DE junio

DE 20 25 A LAS 8:11 DE LA mañana

A Promotora 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. 1266 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 5 de junio de 20 21


EL Secretario (a) Judicial