

REPÚBLICA DE PANAMÁ



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

Panamá, nueve (9) de diciembre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, emitida por la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, así como la negativa tacita por silencio administrativo, en que ha incurrido la entidad demandada al no dar respuesta en tiempo oportuno al recurso de reconsideración, y para que se hagan otras declaraciones.

La demanda fue admitida por el Magistrado Sustanciador mediante providencia de 30 de junio de 2023, ordenándose remitir copia de ésta al Contralor General de la República, para que rindiese el correspondiente informe explicativo de conducta, al respecto de la actuación adelantada en la expedición del acto administrativo demandado, asimismo, se le corrió traslado de la misma a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera sus descargos.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.

La parte actora pretende mediante demanda visible de foja 1 a 6 del dossier judicial, que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, así como la negativa tácita por silencio administrativo, en que ha incurrido la entidad demandada al no dar respuesta en tiempo oportuno al recurso de reconsideración, por la cual se resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: NEGAR la petición presentada por el exservidor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, con cédula de identidad personal No.8-229-2783 y seguro social No.243-3782, ya que el mismo terminó su relación laboral con la Contraloría General de la República, el 1 de marzo de 2012 y en ese momento no existía el derecho a dicha prestación laboral.

SEGUNDO: Contra esta Resolución procede el Recurso de Reconsideración, el cual podrá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de su notificación,

TERCERO: NOTIFICAR de esta Resolución al señor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**.

FUNDAMENTO LEGAL: Ley 38 de 31 de julio de 2000, Ley 39 de 11 de junio de 2013, Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y Ley 241 de 13 de octubre de 2021."

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

El accionante, Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, sostiene su demanda de la siguiente manera:

"III. HECHOS U OMISIONES FUNDAMENTALES DE LA DEMANDA:

1. Yo fui funcionaria de la Contraloría General de la República, por muchos años.
2. Yo dejé de laborar en ese ente, el 1 de marzo de 2012.
3. El suscrito solicitó el 20 de enero del 2023, que se iniciaran los trámites administrativos para que me cancelaran la prima de antigüedad de que habla la Ley 241 del 2021, como ex funcionario de la Contraloría General que fue.
4. Con la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, la Contraloría General me negó mi petición presentada.
5. El 16 de marzo del 2023, presenté formalmente mi recurso de reconsideración, sobre la resolución ut supra.
6. La Contraloría General nunca resolvió por escrito, el recurso de reconsideración bajo comentario, por lo que se configura el silencio administrativo por negativa tácita."

III. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

a. Artículo 3 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021.

La norma en cuestión establece lo siguiente:

"Artículo 140. El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativo, cualquier 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, 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."

De las manifestaciones vertidas, observamos que la parte actora sostiene que la Resolución administrativa impugnada vulnera de manera directa el artículo 140 de la Ley 9 de 1994, modificada por el artículo 3 de la Ley 241 de 2021, al negarle el derecho al pago de la prima de antigüedad tras su desvinculación del cargo público que desempeñaba en la Contraloría General de la República. Dicha disposición legal establece que todo servidor público, sea permanente, transitorio, contingente o de Carrera Administrativa, tendrá derecho a recibir una prima de antigüedad equivalente a

una semana de salario por cada año laborado, calculada con base en el último salario devengado, y reconociéndose la parte proporcional correspondiente por fracción de año.

Es del criterio que, no obstante lo anterior, la resolución atacada interpreta que este beneficio solo aplica a aquellos servidores desvinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, lo que a juicio del demandante, corresponde a un análisis errado y restrictivo, pues la Ley 241 de 2021, en su artículo 8, dispone expresamente que se trata de una norma de interés social y que tendrá efectos retroactivos, sin establecer limitación alguna respecto al período en que debió haberse producido la desvinculación del servidor para ser beneficiario de la prima.

A fin de sustentar su afirmación, la parte actora invoca los artículos 9 y 10 del Código Civil, que prescriben que cuando el sentido de la ley es claro, debe estarse a su tenor literal, y que las palabras empleadas en la norma han de entenderse en su sentido natural y obvio. En ese orden, estima que si la Ley 241 de 2021 establece que tiene efectos retroactivos y no impone condiciones temporales para su aplicación, mal puede la administración excluir del beneficio a exfuncionarios únicamente por haber cesado funciones antes de determinada fecha.

Sostiene, entonces, que la negativa contenida en la resolución recurrida constituye una infracción directa por comisión de la norma legal invocada, al negar un derecho reconocido de manera expresa por el legislador, sin base jurídica válida para restringir su aplicación.

b. Artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

La norma en cuestión señala:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

Aprecia la actora que el acto administrativo impugnado, incurre en vulneración directa, por comisión, del artículo citado, al denegar injustificadamente su derecho a percibir la prima de antigüedad reclamada, contraviniendo de manera manifiesta lo dispuesto en la Ley No. 241 de 2021. Ello, destacando que la referida Ley, en su artículo 8, establece expresamente que se trata de una norma de interés social y que gozará de efectos retroactivos, lo que conlleva que su aplicación debe extenderse hasta cubrir el momento de la desvinculación del funcionario del servicio público, sin que se imponga restricción temporal alguna.

Estimando que la Ley No. 241 de 2021 autoriza el pago retroactivo de la prima de antigüedad a todos los exfuncionarios, sin establecer limitación de tiempo para su percepción, sostiene que corresponde al ente demandado respetar y aplicar la norma en su integridad, accediendo a la petición formulada por quien suscribe.

De esta manera, la negativa contenida en la resolución impugnada no solo transgrede el derecho reconocido, sino que también vulnera el principio de legalidad previsto en el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, al emitir un acto administrativo contrario a la norma jurídica vigente y exceder la competencia legalmente atribuida.

IV. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

Mediante la Nota No.2011-2023-LEG/DIR fechada 11 de julio de 2023 (fojas 35-38), rinde informe de conducta el señor Contralor General de la República, en torno a los hechos u omisiones que fundamentan la demanda incoada, por el Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, así como la negativa tácita por silencio administrativo, en que incurrió la entidad demandada al no dar respuesta en tiempo oportuno al recurso de reconsideración.

En tal dirección, se expone que el exservidor Ernesto Cedeño Alvarado presentó su renuncia al cargo que desempeñaba en la Contraloría General de la República, con efecto a partir del 1 de marzo de 2012. En aquel entonces, al concluir su relación laboral, no existía ninguna disposición normativa que reconociera el derecho a la prima de antigüedad para los servidores públicos, sino que el derecho a dicha prestación nace posteriormente, con la promulgación de la Ley 39 del 11 de junio de 2013, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2014. Esta normativa fue posteriormente modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y, en su última reforma, por la Ley 241 del 13 de octubre de 2021.

Observa que el artículo 8 de la Ley 241 de 2021 establece expresamente que dicha norma es de interés social y tiene efectos retroactivos, sin embargo, esta retroactividad se circumscribe únicamente a los servidores públicos que se hayan desvinculado del servicio estatal con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39 de 2013, según lo ha señalado el Procurador de la Administración en la Nota C-007-23 de 20 de enero de 2023, lo que ha sido reafirmado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en diversas sentencias (8 de noviembre y 30 de diciembre de 2021).

Señala que, con Nota S/N recibida por la entidad el 20 de enero de 2023, el demandante formuló solicitud para que se le concediera el pago de la prima de antigüedad, la que fue negada mediante la precitada Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023. En atención a esto, el señor Ernesto Cedeño Alvarado interpuso, en término oportuno, recurso de reconsideración contra la Resolución de marras argumentando que, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 241 de 2021, al tratarse de una Ley de interés social con efectos retroactivos, su entrada en vigencia se extendería al momento de la desvinculación del funcionario del servicio público, sin precisar una fecha determinada. Asimismo, el peticionario sostuvo que, a tenor de lo dispuesto en los artículos 9 y 10 del Código Civil, la norma permitiría el pago de la prima

de antigüedad de manera retroactiva a todos los exfuncionarios, sin establecer límite temporal alguno.

Este recurso fue resuelto mediante la emisión de la Resolución No. 659-2023-LEG/CI de 26 de abril de 2023, en la que se explica que, pese a lo manifestado por el actor en cuanto a que por su naturaleza de interés social, la Ley 241 de 2021 debería extender su efecto retroactivo hasta el momento de la desvinculación, la realidad es que el derecho a la prima de antigüedad se originó con la entrada en vigor de la Ley 39 de 2013, tal como fue modificada posteriormente por la Ley 127 de 2013, manteniéndose esta interpretación en la Ley 23 de 2017 y la Ley 241 de 2021. En consecuencia, antes del 1 de enero de 2014, no se reconocía dicho derecho a los servidores públicos, constatación que se ve corroborada por las sentencias emitidas el 27 de diciembre de 2019 y el 30 de diciembre de 2021 por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Señala que la notificación de esta decisión se realizó al exservidor mediante edicto en puerta el 2 de junio de 2023, fijado el 5 de junio de 2023, tras la negativa del actor a recibir notificación personal y la imposibilidad de localizarlo en su domicilio legal, en concordancia con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Además, la Resolución No. 659-2023-LEG/CI de 26 de abril de 2023 fue escaneada y remitida a la dirección de correo electrónico proporcionada por el peticionario, advirtiéndole que una copia autenticada se encontraba a su disposición en la Secretaría General de la Contraloría General de la República.

Así, la solicitud del exservidor fue tramitada conforme a las disposiciones legales aplicables, teniendo en cuenta las circunstancias fácticas y jurídicas del caso, en tanto que la desvinculación del actor ocurrió mediante renuncia en fecha 1 de marzo de 2012, anterior a la vigencia de la norma que creó el derecho a la prima de antigüedad. En relación a este aspecto, advierte que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha precisado en su fallo del 14 de junio de 2022 que los derechos adquiridos son aquellos que se generan a partir de un hecho apto para producirlos bajo el imperio de la ley vigente al tiempo de dicho hecho.

Por otra parte, tal como lo ha sostenido la Sala Tercera en su sentencia del 30 de diciembre de 2022, el reconocimiento del derecho a la prima de antigüedad en el sector público opera bajo un régimen de empleo público, distinto al derecho laboral común, en tanto que debe observarse lo previsto en los lineamientos presupuestarios y en la viabilidad financiera. De permitir una interpretación extensa, como la postulada por el actor, se abriría la posibilidad de que incluso los herederos de servidores públicos desvinculados desde los inicios de la República reclamen el pago de prestaciones, generando erogaciones impagables que afectarían gravemente las finanzas estatales y el orden económico y social.

111

En virtud de lo anterior, se solicita a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que desestimen la pretensión formulada por el demandante y declaren que la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, junto con su acto confirmatorio contenido en la Resolución No. 659-2023-LEG/CI de 26 de abril de 2023, son ajustadas a derecho, por lo que debe rechazarse el pago de la prima de antigüedad reclamada.

V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante la Vista Número 1864 del 11 de octubre de 2023, el Ministerio Público dio respuesta a la demanda en cuestión, negando los hechos descritos en ella, consignando que carecen de fundamento los argumentos presentados por el demandante, Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, quien sostiene que los actos administrativos emitidos en su contra son ilegales por supuestamente vulnerar diversas disposiciones normativas.

Inicia describiendo que en el expediente consta que, el 20 de enero de 2023, el accionante presentó un escrito ante el Contralor General de la República, solicitando que se iniciaran los trámites administrativos necesarios para el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad, amparado en la Ley 241 de 2021. Como respuesta, el Contralor expidió la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, mediante la cual se negó dicha petición. Ante esta decisión, el exservidor interpuso un recurso de reconsideración el 16 de marzo de 2023, el cual fue resuelto desfavorablemente mediante la Resolución No. 659-2023-LEG/CI de 26 de abril de 2023, que confirmó en todas sus partes el acto impugnado. Esta última resolución fue notificada por edicto el 2 de junio de 2023, y quedó ejecutoriada el 5 de junio del mismo año, agregando al respecto de su notificación, que incluso si se reconociera la existencia de un acto presunto por silencio administrativo, ello no altera el fondo de la decisión, dado que no existe un sustento legal que respalde la reclamación.

Entrando al análisis de fondo indica, que la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 141 de febrero de 2023 deja claro que la petición del exservidor fue presentada para solicitar el pago de la prima de antigüedad, beneficio que, según se expone en el mismo acto, fue creado mediante la Ley No.39 de 11 de junio de 2013, vigente desde el 1 de enero de 2014, y posteriormente modificada por leyes posteriores, entre ellas la Ley No.127 de 2013, la Ley No.23 de 2017 y la Ley No.241 de 2021. Esta última, en su artículo 8, establece que la legislación es de interés social y tiene efectos retroactivos.

No obstante, la Contraloría aclaró que dicha retroactividad aplica únicamente a los servidores públicos desvinculados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley No.39 de 2013; como quiera que el exfuncionario **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO** renunció a su cargo el 1 de marzo de 2012, es decir, antes de que existiera normativamente el derecho a la prima de antigüedad para los servidores públicos, no le es aplicable tal beneficio.

Este criterio, apunta, se encuentra sustentado tanto en la normativa vigente como en la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, la cual ha establecido que este derecho solo puede reclamarse si estaba previsto legalmente al momento de la desvinculación. En ese sentido, señala que así lo han afirmado varias sentencias del Tribunal, entre ellas las dictadas los días 8 y 30 de diciembre de 2021.

Por todo lo anterior, se solicita a los Magistrados que se declare la legalidad de la Resolución No. 225-2023-LEG/CI y del acto presunto, y se desestimen las pretensiones del actor en su totalidad.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

A través del escrito recibido por Secretaría de la Sala Tercera el día 4 de junio de 2024, consultable a fojas 88-90 del infolio judicial, expuso la parte actora sus alegatos razonando que la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, emitida por la Contraloría General de la República, es ilegal, razón por la cual solicita que se le cancele la prima de antigüedad contemplada en la Ley 241 de 2021, en su calidad de exfuncionario de dicha institución.

Señala que trabajó por muchos años en la Contraloría y que dejó de laborar allí el 1 de marzo de 2012, luego, el 20 de enero de 2023, presentó una solicitud formal para que se iniciaran los trámites administrativos correspondientes a fin de que se le reconociera y pagara la prima de antigüedad establecida en la Ley 241. No obstante, la Contraloría negó su solicitud mediante la resolución de marras y, posteriormente, el 16 de marzo de 2023, interpuso recurso de reconsideración contra esa decisión, el cual afirma nunca fue respondido por escrito, configurándose así el silencio administrativo negativo.

Mantiene que la resolución impugnada viola la legislación panameña, ya que le niega un derecho consagrado por ley. En particular, critica que la Contraloría haya fundamentado su negativa en el argumento de que el beneficio solo aplica a quienes se desvincularon del servicio público después de la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 del mismo año. A juicio del demandante, ese criterio no se encuentra en la Ley 241 de 2021, cuyo artículo 8 establece que es una norma de interés social con efectos retroactivos, sin mencionar fechas específicas que limiten su aplicación.

Para sustentar su interpretación, cita los artículos 9 y 10 del Código Civil, que establecen que cuando el texto de la ley es claro debe atenderse su sentido literal, y que las palabras deben entenderse en su sentido natural y obvio. Con base en ello, concluye que la retroactividad de la Ley 241 de 2021 permite que todos los exfuncionarios, sin restricción temporal, puedan beneficiarse de la prima de antigüedad, y que la Contraloría debió acoger su petición conforme a esa disposición legal.

Por su parte, el Procurador de la Administración ofreció su alegato final, mediante la Vista número 996 de 5 de junio de 2024, ratificando la posición sentada al contestar la demanda, en el sentido de solicitar a esta Sala Tercera se declare que no es ilegal el acto administrativo proferido por la Contraloría General de la República. En esa dirección, rechaza categóricamente los señalamientos del demandante, Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, quien pretende desvirtuar la legalidad de la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, a pesar que la misma se encuentra debidamente motivada y ajustada al marco normativo vigente.

Destaca, en primer lugar, que el actor reconoce expresamente haber cesado sus funciones en la Contraloría General el 1 de marzo de 2012, fecha anterior a la entrada en vigencia de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, que creó el derecho a la prima de antigüedad en favor de los servidores públicos, y que empezó a regir a partir del 1 de enero de 2014. En ese sentido, estima que resulta evidente que, al momento de su desvinculación, dicho beneficio no existía en el ordenamiento jurídico panameño, por lo que no le era exigible a la administración.

Anota que el actor pretende extender la retroactividad de la Ley No.241 de 2021 de manera ilimitada, afirmando que esta norma permite el pago de la prima de antigüedad a todos los exfuncionarios sin restricción temporal alguna. Sin embargo, tal interpretación resulta incorrecta y contraria al principio de seguridad jurídica. Si bien es cierto que el artículo 8 de dicha ley reconoce su carácter de interés social y le otorga efectos retroactivos, esa disposición no puede entenderse de forma aislada ni descontextualizada del conjunto normativo que regula esta materia.

Sostiene que tal como se explicó en la resolución impugnada, la retroactividad a que alude la Ley No.241 debe entenderse en armonía con el marco legal previo, particularmente la Ley No.39 de 2013 y su modificatoria, la Ley No.127 de 2013, en las que se establece claramente que el derecho a la prima de antigüedad beneficia a quienes se desvincularon del Estado después de la vigencia de dicha normativa. Así lo ha interpretado reiteradamente la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como lo demuestran sus decisiones de 8 y 30 de diciembre de 2021, entre otras.

En cuanto al alegado silencio administrativo negativo por la supuesta falta de respuesta al recurso de reconsideración presentado el 16 de marzo de 2023, señala debe aclararse que la solicitud fue resuelta mediante la Resolución No. 659-2023-LEG/CI de 26 de abril de 2023, notificada conforme a derecho. Por tanto, no se configuró en este caso el fenómeno jurídico de la negativa tácita.

Concluye que el demandante pretende obtener un beneficio económico sobre la base de una interpretación aislada y extensiva de una norma que no le resulta aplicable, dado que al momento de su retiro del servicio público no existía reconocimiento legal alguno a favor de los exfuncionarios en materia de prima de antigüedad. Por ende, la

resolución demandada fue emitida conforme a derecho y debe ser confirmada en todas sus partes.

VII. DECISION DE LA SALA.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-B de la Ley No. 135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley No. 33 de 1946, corresponde a esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia conocer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, en la que solicita se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, dictada por la Contraloría General de la República, así como la negativa tácita por silencio administrativo surgida ante la falta de oportuna respuesta al recurso de reconsideración interpuesto contra dicho acto, asimismo, solicita que se formulen otras declaraciones derivadas de su pretensión principal. Surtidos los trámites de rigor y una vez efectuado el examen pertinente, este Tribunal se pronuncia, conforme las consideraciones que se exponen seguidamente.

En primer lugar, la actora argumenta que la resolución impugnada infringe el artículo 140 de la Ley No. 9 de 1994 en su texto modificado por la Ley 241 de 2021, por cuanto le niega el derecho a recibir la prima de antigüedad luego de su desvinculación del servicio público. Sostiene que, conforme al artículo 8 de la Ley No. 241 de 2021, esta es una norma de interés social con efectos retroactivos, y que en su texto no se impone ninguna limitación temporal que excluya a exfuncionarios que se desvincularon antes de la entrada en vigor de la Ley No. 39 de 2013.

La Contraloría General de la República, mediante informe explicativo del 11 de julio de 2023, y el Ministerio Público, a través de la Vista No. 1864 de 11 de octubre de 2023, de otra parte, coinciden en que la pretensión del actor carece de fundamento jurídico, sosteniendo que la prima de antigüedad en el sector público fue creada por la Ley 39 de 11 de junio de 2013, vigente desde el 1 de enero de 2014, por lo que no existía derecho adquirido alguno para acceder a dicha prestación en el momento en que el actor presentó su renuncia al cargo el 1 de marzo de 2012.

Corresponde, entonces, a esta Corporación de Justicia pronunciarse en torno a la supuesta infracción del artículo 140 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, modificada por el artículo 3 de la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021, así como del artículo 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000. La primera de estas, establece el derecho de los servidores públicos desvinculados del servicio a percibir una prima de antigüedad, equivalente a una semana de salario por cada año laborado, calculada sobre la base del último salario devengado, con derecho proporcional en caso de fracción de año. Mientras que la segunda, consagra

el principio de legalidad, que rige toda actuación administrativa, conforme el cual ninguna autoridad administrativa puede actuar fuera del marco que le ha sido expresamente conferido por la ley.

Sobre la supuesta infracción del artículo 140 de la Ley No. 9 de 1994, modificado por la Ley No. 241 de 2021.

En lo que respecta al derecho reclamado por el actor en concepto de prima de antigüedad, asentado en el artículo 140 del Texto Único de la Ley No. 9 de 1994, en su versión vigente tras la reforma introducida por la Ley No. 241 de 2021, una primera lectura de la norma determina que consagra un derecho de naturaleza prestacional, de carácter general, dirigido a todos los servidores públicos, sin distinguir entre regímenes ni formas de vinculación.

Sin embargo, la sola existencia de esta disposición normativa no basta por sí sola, para amparar retroactivamente situaciones jurídicas que se consumaron con anterioridad a su entrada en vigor. Y es que, como principio general del derecho, las normas no tienen efecto retroactivo salvo disposición legal expresa en contrario, conforme lo establece el artículo 32 del Código Civil, principio que se aplica con especial rigurosidad en materia de prestaciones económicas generadas con ocasión de la relación de empleo público, donde debe observarse el principio de estricta legalidad estricta.

En ese sentido, esta Sala considera que el hecho generador del derecho a la prima de antigüedad no es simplemente la existencia de una relación laboral con el Estado, sino que también debe considerarse la finalización de dicha relación, es decir, la desvinculación del servidor público del cargo que ocupa, por cuanto es a partir de ese momento en que puede causarse la obligación del Estado de reconocer y pagar dicha prima, siempre que exista sustento legal para ello.

En el caso in examine, se encuentra debidamente acreditado en autos que el demandante fue desvinculado del cargo que ocupaba en la Contraloría General de la República a partir del 1 de marzo de 2012, por renuncia voluntaria. Para esa fecha, el marco jurídico vigente no reconocía derecho alguno a prima de antigüedad a los servidores públicos, toda vez que no fue sino hasta la promulgación de la Ley No. 39 de 2013, publicada en Gaceta Oficial No. 27308 del 24 de junio de 2013 y vigente a partir del 1 de enero de 2014, que se introdujo por primera vez en el ordenamiento jurídico panameño un reconocimiento generalizado de esta prestación para el sector público. Posteriormente, dicha disposición fue reforzada y ampliada mediante la Ley No. 241 de 2021.

En consecuencia, resulta jurídicamente improcedente pretender la aplicación de normas posteriores a situaciones concluidas con anterioridad a su vigencia, pues ello no solo contravendría el principio de irretroactividad, sino que supondría una extensión indebida de beneficios no contemplados por el legislador para el periodo en cuestión.

En atención a lo anterior, esta Corporación concluye que, al momento de la desvinculación del actor del servicio público, no existía disposición legal alguna que le reconociera el derecho a percibir prima de antigüedad y, por tanto, no puede imputarse a la autoridad demandada la vulneración de un derecho que no se encontraba vigente ni consagrado en la ley al momento del cese de funciones del demandante.

Sobre el alcance del artículo 8 de la Ley No. 241 de 2021.

Al respecto, se ha señalado antes que la declaración de retroactividad contenida en una ley no opera en términos absolutos, ilimitados o automáticos, sino que debe interpretarse y aplicarse dentro del marco del principio de legalidad y de los principios constitucionales que rigen el orden jurídico. Aceptar una interpretación amplia o absoluta de la cláusula de retroactividad contenida en el artículo 8 de la Ley 241 de 2021, conduciría inevitablemente a la extensión de efectos jurídicos sobre situaciones consumadas bajo un régimen legal distinto, cuando no existía aún reconocimiento normativo del derecho que se pretende invocar.

En consecuencia, ello supondría no solo una transgresión al principio de legalidad, el cual exige que todo derecho u obligación tenga sustento en una norma vigente al momento de los hechos, sino también una afectación directa a la seguridad jurídica, entendida como uno de los pilares del Estado de Derecho.

Una interpretación que permita reconocer beneficios económicos a exservidores públicos desvinculados incluso desde antes de la entrada en vigor de la Ley 39 de 2013, primera norma en reconocer la prima de antigüedad en el sector público, con fundamento únicamente en una declaración general de retroactividad, comprometería gravemente la sostenibilidad fiscal del Estado. Ello, al abrir la posibilidad de múltiples reclamaciones retroactivas sin un marco legal específico que las sustente, afectando así los principios de eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos.

La Sala estima, por tanto, que el artículo 8 de la Ley 241 de 2021 debe interpretarse de forma sistemática y razonable, de modo que la retroactividad allí anunciada se entienda limitada a los casos en que el hecho generador del derecho, esto es, la desvinculación del servicio público, haya ocurrido dentro de un marco legal que ya contemplaba expresamente el reconocimiento del beneficio de la prima de antigüedad. En ningún caso puede la declaración de retroactividad, servir de fundamento para crear derechos sobre situaciones ya concluidas y regidas por una legislación anterior que no los contemplaba.

Por las razones explicadas, concluimos que no se ha configurado la infracción alegada del artículo 140 de la Ley No. 9 de 1994, reformado por la Ley No. 241 de 2021, ni del artículo 36 de la Ley No. 38 de 2000, invocadas como fundamento de la solicitud de nulidad de la resolución administrativa impugnada.

Ha quedado acreditado, contrario a ello, que, al momento de la desvinculación voluntaria del demandante del servicio público, en el año 2012, no existía disposición legal alguna que le reconociera el derecho a percibir prima de antigüedad, por lo que no puede esgrimirse la vulneración de un derecho inexistente ni imputarse ilegalidad a la actuación de la autoridad administrativa que se limitó a aplicar el marco jurídico vigente en ese momento.

Del mismo modo, esta Sala advierte que la cláusula de retroactividad contenida en el artículo 8 de la Ley No. 241 de 2021 no puede interpretarse de forma tal que altere situaciones jurídicas consumadas con anterioridad a la vigencia de la norma ni que genere efectos sobre hechos acaecidos bajo un régimen legal distinto, en ausencia de una disposición específica que autorice tal aplicación retroactiva.

Por consiguiente, no se constata en autos vicio de ilegalidad alguno que amerite la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, razón por la cual se impone denegar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida en esta causa.

PARTE RESOLUTIVA.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No. 225-2023-LEG/CI de 14 de febrero de 2023, emitida por la Contraloría General de La República, ni su acto confirmatorio, y **NIEGA** las demás pretensiones del accionante.

Téngase al Licenciado Rubén Lozano Centella, como apoderado del Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, conforme al escrito de sustitución de poder que reposa a foja 104 del expediente.

NOTIFÍQUESE,

Cecilio Cedralise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

SC
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADA MAGISTRADO

KR
KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 16 DE diciembre
DE 2025 A LAS 8:11 DE LA mañana
A Procuradora de la Administración
Ricardo Guerra
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 3058 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 12 de diciembre de 2025