

INSTANCIA: PRIMERA

PROVINCIA: PANAMÁ

TIPO DE NEGOCIO: ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS DE PLENA JURISDICCIÓN

NÚMERO DE NEGOCIO: 150732021

FECHA DE NEGOCIO: 19-02-2021

JERARQUÍA: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

MATERIA: SALA TERCERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

DEPENDENCIA JUDICIAL: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - DESPACHO DEL MAGISTRADO CECILIO ANTONIO CEDALISE RIQUELME - PANAMÁ

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: ----

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-06-2023

FECHA DE EJECUTORÍA: 21-07-2023

RAMA DEL DERECHO: ADMINISTRATIVO

DECISIÓN: DECLARA NULO POR ILEGAL

MAGISTRADOS

Nombre: CECILIO CEDALISE RIQUELME

Rol: PONENTE

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Rol: LECTOR 1

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

Nombre: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

Rol: LECTOR 2

Decisión al Firmar: ESTOY DE ACUERDO

RESUMEN

DEMANDA CONTENCIOSA ADM INISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA DEIKA NIETO VILLAR, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LIZABETA SOLANO FERNÁNDEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SIKENCIO ADMINISTRATIVO INCURRIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, AL NO DAR RESPUESTA A LA SOLICITUD DE PAGO DE PRIMA DE ANTIGÜEDAD.

RESOLUCIÓN

Entrada No. 15073-2021

Magistrado Ponente: Cecilio Cedalise Riquelme.

DEMANDA CONTENCIOSA ADM INISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA DEIKA NIETO VILLAR, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LIZABETA SOLANO FERNÁNDEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SIKENCIO ADMINISTRATIVO INCURRIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, AL NO DAR RESPUESTA A LA SOLICITUD DE PAGO DE PRIMA DE ANTIGÜEDAD.

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

La Licenciada Deika Nieto Villar, actuando en nombre y representación de Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez, interpone ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo formal demanda de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por el Ministerio de Educación al no dar respuesta a la solicitud de pago de la prima de antigüedad que presentó el 23 de octubre de 2020.

- I. PRETENSIÓN DE LA DEMANDA, FUNDAMENTO LEGAL, NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN:**

La apoderada judicial de la parte actora solicita a los miembros que integran la Sala Tercera que producto de la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por el Ministerio de Educación al no dar respuesta a la petición formulada el 23 de octubre de 2020, reconozca a Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez su derecho al pago de una prima de antigüedad y, en consecuencia, ordene a la entidad demandada que haga efectivo el pago de la suma de ocho mil setecientos noventa y cuatro balboas con 48/100 (B/.8,794.48), en ese concepto.

Con el objeto de sustentar la pretensión de la demanda, la activista judicial manifiesta que laboró en el Ministerio de Educación desde el 27 de julio de 1976 hasta el 1° de agosto de 2014, es decir por más de treinta y ocho (38) años de forma ininterrumpida; por esa razón, atendiendo al derecho que le confería en ese momento la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, presenta una solicitud de reconocimiento de prima de antigüedad al Ministerio de Educación, la cual fue recibida el 23 de octubre de 2020. Sin embargo, dicha petición no fue respondida por la entidad en el término de dos (2) meses, ocurriendo de esta manera el silencio administrativo negativo en los términos que dispone la Ley 38 de 2000, con lo cual agota la vía gubernativa.

Al acudir a la Sala Tercera, en defensa del posible derecho subjetivo lesionado producto de la supuesta negativa tácita por silencio administrativo del Ministerio de Educación al no responder su solicitud de fecha 23 de octubre de 2020, la parte demandante aduce que esa actuación infringe las siguientes disposiciones legales:

- A. El artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, reformado por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, conforme el cual 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.

Al exponer el concepto de infracción de esta disposición, la apoderada judicial de la recurrente esgrime que al negarse el Ministerio de Educación tácitamente a pagarle a Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez su prima de antigüedad, actúa en sentido contrario a lo preceptuado por la norma; pues, a su juicio, la misma reúne todos los requisitos descritos en esa excerpta legal, ya que laboró ininterrumpidamente en dicha institución por muchos años y terminó esa relación laboral presentando renuncia al cargo que desempeñaba, lo cual se enmarca en la norma comentada, lo cual ha sido desconocido por la administración sin ninguna justificación.

- B. El artículo 6 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que dispone que esa ley comenzará a regir el 1 de abril de 2014.

Considera la apoderada judicial de la actora que la entidad demandada violentó, de forma directa por falta de aplicación, esta norma, ya que al haberse retirado Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez de la Administración Pública voluntariamente en el mes de agosto de 2014, esta disposición se encontraba vigente; por lo tanto, el Ministerio de Educación debía aplicar su contenido al momento de presentar la solicitud de pago de su prima de antigüedad, lo cual le fue desconocido al no responder oportunamente esa petición.

- C. El artículo 44 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, según el cual toda persona que haya presentado una petición, consulta o queja tiene derecho a conocer el estado en que se encuentra la tramitación, y la entidad pública correspondiente está en la obligación de informarle lo pertinente en el término de cinco días, contado a partir de la fecha de su presentación. Si la entidad no pudiese resolver la petición, consulta o queja dentro del término señalado en la ley, la autoridad responsable deberá informar al interesado el estado de la tramitación, que incluirá una exposición al interesado justificando las razones de la demora.

Al sustentar el concepto de infracción de esta norma, la apoderada judicial de la parte demandante aduce que la administración del Ministerio de Educación nunca le informó a su

mandante acerca del estado de su petición, ni mucho menos las causas del retraso en responder, dejando pasar los dos meses para que se configurara el silencio administrativo, lo que denota que no cumplió con los parámetros legales establecidos en la norma comentada; de ahí que estima que ésta se violó de manera directa, por comisión.

II. EL INFORME DE CONDUCTA Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES DE LA ENTIDAD DEMANDADA, POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Mediante la Providencia de cuatro (04) de marzo de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, y ordenó correr traslado de la misma, por el término de cinco (5) días, al Ministerio de Educación para que rindiera su informe explicativo de conducta, al tenor de lo estatuido en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; por igual término, al Procurador de la Administración y abre a pruebas.

En atención a lo anterior, el Magistrado Sustanciador remite a la Ministra de Educación el Oficio No.412 de 04 de marzo de 2021, en el que solicita su informe explicativo de conducta relacionado con la actuación acusada de ilegal, el cual fue recibido el día 8 de ese mismo mes y año en el Departamento de Correspondencia y Archivos de esa institución.

La autoridad responsable de ese ente ministerial cumpliendo lo ordenado en el referido oficio, envía al Magistrado Sustanciador la Nota DM-596-RRHH-2021 de 15 de marzo de 2021, legible de fojas 16 a 17 del expediente judicial, en la que explica que en efecto no ha procedido al pago de la prima de antigüedad solicitada por la señora Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez, actuación que estima no es ilegal; puesto que, las Leyes 39 y 127 de 2013, fueron derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; misma que posee efectos retroactivos y dispone que los artículos 1 y 10 tendrán vigencia una vez que el Tribunal Administrativo de la Función Pública inicie sus funciones, lo cual hasta el momento no ha dado lugar. De ahí que, observó ese mandato legal.

Por su parte la Procuraduría de la Administración, por medio de la Vista Número 657 de 14 de mayo de 2021, emitió su contestación a la demanda en la que luego de hacer un breve recorrido por los antecedentes que dieron lugar a la situación controvertida, se opuso a los cargos de violación que la parte demandante le endilga al Ministerio de Educación al señalar que la Ley 39 de 11 de junio de 2013 y la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, fueron derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; por lo que, a su juicio, es este último cuerpo normativo el que aplica en el presente caso, del cual extrae lo previsto en los artículos 1 y 10, los que después de transcribirlos finaliza indicando que comparte lo manifestado por la Ministra de Educación en su Informe de Conducta.

Por consiguiente, solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que NO ES ILEGAL la negativa tácita por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el Ministerio de Educación al no dar respuesta a la solicitud de pago de prima de antigüedad; y, en consecuencia, desestime las demás pretensiones de la actora.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA TERCERA

Evacuados los trámites procesales de rigor previstos en la Ley, corresponde a esta Superioridad desatar el nudo de la presente controversia, en los siguientes términos:

Antes de adentrarnos al examen de los cargos de ilegalidad que la actora le atribuye al Ministerio de Educación, es importante destacar que la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para conocer aquellos procesos que se instauren en aras de lograr el restablecimiento de un derecho subjetivo lesionado, viene dada de lo establecido en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concomitancia con lo dispuesto en el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformada por la Ley 33 de 1946.

Para abordar la situación sometida a escrutinio, es necesario hacer un recorrido histórico por el material probatorio incorporado al presente proceso, a fin de poder establecer la viabilidad del reclamo que hace la señora Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez ante esta instancia judicial.

De la lectura del expediente judicial se colige el Decreto Número 100 de 23 de julio de 1976, de fojas 11 a 12 del expediente judicial, por cuyo conducto el Órgano Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Educación nombra a Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez como Inspector Docente II, en el Colegio José Antonio Remón Cantera.

Por otro lado, a foja 113 del expediente administrativo de personal, consta el Acta de Toma de Posesión de Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez de fecha 25 de junio de 1982, en la que se deja constancia que esa funcionaria fue nombrada mediante el Decreto N°124 de 16 de junio de 1982, en el cargo de Analista de Personal en la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación.

A foja 6 del expediente administrativo, consta el Decreto Número 306 de 29 de agosto de 1985, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministro de Educación, a través del cual nombra a Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez en el cargo de Analista de Organización y Métodos I, a desempeñar en la Oficina de Planificación y Presupuesto.

De igual forma, mediante la Certificación emitida por la Directora Nacional de Recursos Humanos del Ministerio de Educación de fecha 17 de noviembre de 2008, visible a foja 110, se hizo constar que la señora Lizabeta Solano de Rodríguez fue nombrada de forma permanente a partir del 25 de junio de 1982, como Jefe de Cooperación Técnica a través del Decreto No.124 de 16 de junio de 1982, y que a esa fecha ejerce el cargo de Planificador Educativo.

Observamos, a foja 7 del expediente judicial, la Nota fechada 11 de agosto de 2014, en la que Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez pone en conocimiento de la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa del Ministerio de Educación que renuncia al cargo de Planificadora Educativa, con funciones de Técnica Curricular, misma que se haría efectiva a partir del 29 de agosto de 2014; lo que generó la expedición del Resuelto de Personal Número 6188-A de 24 de noviembre de 2014, por medio del cual la Ministra de Educación legaliza dicha renuncia.

Asimismo, consta que la ex funcionaria Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez acude al Ministerio de Educación, el 23 de octubre de 2020, a fin de solicitar el reconocimiento de su prima de antigüedad, al amparo de la Ley 127 de 2013, por haber laborado ininterrumpidamente en esa institución del 27 de julio de 1976 al 31 de agosto de 2014; esa petición fue recibida el 23 de octubre de 2020, tal como se desprende del contenido de la foja 8 del expediente judicial. Sin embargo, según esgrime la actora la misma no fue respondida oportunamente por esa entidad pública, lo que dio lugar a que acudiera a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia invocando el silencio administrativo negativo, para obtener por esta vía jurisdiccional la tutela de su derecho adquirido con la expedición de la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013.

Con el objeto de acreditar la configuración del silencio administrativo negativo que recae sobre dicha petición, la demandante aportó el original del recibido de la Nota de 11 de febrero de 2021, visible a foja 9, en la que solicita a la Ministra de Educación certifique si ha dado o no respuesta a la solicitud de pago de la prima de antigüedad, la cual fue recibida el 15 de febrero de 2021, en la institución.

Como quiera que al rendir su Informe Explicativo de Conducta al Magistrado Sustanciador, la Ministra de Educación ha manifestado que no dio respuesta a la solicitud de pago de prima de antigüedad que formulara la señora Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez, queda claro que se ha configurado el silencio administrativo negativo en la forma que prescribe el acápite 104 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, concordante con el artículo 200 (numeral 1) de ese mismo cuerpo normativo, que establecen lo siguiente:

“Artículo 201: Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. ...

104. Silencio Administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso – administrativo de la Corte Suprema de Justicia,

para que si el interesado lo decide interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se restablezca su derecho subjetivo supuestamente violado.”

“Artículo 200: Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
2. ...”

Determinada la configuración del silencio administrativo negativo en el caso en estudio, es necesario dejar establecido que las Leyes 39 de 11 de junio de 2013 y 127 de 31 de diciembre de 2013, que invoca la demandante en sustento de su pretensión fueron derogadas por el artículo 36 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que instituye y regula la Carrera Administrativa; cuyo artículo 37 dispone que esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación, mismo que fue publicado en la Gaceta Oficial 28277-B de 12 de mayo de 2017, y posteriormente modificada por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, a la cual el legislador le dio la categoría de interés social y con efectos retroactivos.

En virtud que la Ley 23 de 2017, modificada por la Ley 241 de 2021, establece de forma expresa que esta ley es de interés social y de efectos retroactivos, es claro que su alcance es perfectamente aplicable a hechos consumados al momento que se encontraban vigentes las Leyes 39 y 127 de 2013, que reconocían el derecho a una prima de antigüedad a los servidores públicos; de ahí que, su derogatoria no debe ir en detrimento de los derechos adquiridos por el servidor público, precisamente porque la Ley 23 de 2017, modificada por la Ley 241 de 2021, igualmente reconoce el derecho a obtener de su institución una prima de antigüedad a razón de una semana de salario por cada año laborado, calculado desde el inicio de la relación permanente.

En ese contexto, hay que recordar que la Constitución Política de la República, en su artículo 46, establece en cuanto a los efectos retroactivos de la ley lo siguiente:

“Artículo 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.”*

Por otro lado, al desarrollar esa disposición constitucional nuestro Código Civil determina en el artículo 3 que: *“Las leyes no tienen efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos”*; cuya normativa debe ser aplicada, en el presente caso, siguiendo las reglas de hermenéutica previstas en ese mismo cuerpo legal, específicamente en el artículo 9 conforme el cual: *“Cuando el sentido de la ley es claro no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”*, así como también observando el principio indubio pro operario (que ordena interpretar la ley en beneficio del trabajador en los casos de duda o conflicto normativo), y la tutela judicial efectiva.

Todos esos razonamientos conducen a conceptuar que, el derecho al reconocimiento de la prima de antigüedad que reclama la demandante hay que ventilarlo con base en lo dispuesto en la Ley 23 de 2017, reformada por la Ley 241 de 2021, específicamente el artículo 10 que adiciona a la Ley 9 de 1994 el artículo 137-B, que señala lo siguiente:

“Artículo 10. *Se adiciona el artículo 137-B 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 sus 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...” (El destacado es de la Sala).

Al revisar las pruebas incorporadas al proceso in examine y confrontarlas con norma supra citada, la Sala observa que la señora Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez laboró en el Ministerio de Educación de manera ininterrumpida, continua y permanente desde el 16 de junio de 1982, cuando fue nombrada mediante el Decreto N°124 en el cargo de Planificador Educativo,

hasta el 24 de noviembre de 2014, con la emisión del Resuelto de Personal Número 6188-A, fecha en que se materializó la renuncia al cargo que desempeñaba en esa institución.

La relación de los hechos anteriormente expuestos vienen a demostrar a esta Superioridad que, a la actora le asiste el derecho a obtener del Ministerio de Educación una prima de antigüedad calculada a razón de una semana de salario por cada año laborado en dicha entidad con base en el último salario devengado, misma que debe ser tasada desde el 16 de junio de 1982, fecha en que obtuvo la condición de servidora pública permanente hasta su desvinculación; derecho que en definitiva fue desconocido por la entidad demandada, al no resolver la solicitud que le formuló el 23 de octubre de 2020, pese a que el nombramiento de esa servidora pública no estaba enmarcado en las excepciones a que hace referencia el artículo 1 de la Ley 241 de 2021, que reforma el artículo 29 de la Ley 23 de 2017.

Por consiguiente, este Tribunal no puede desconocer el derecho que por mandato de ley le asiste a la demandante; por lo que debe concluir manifestando que el Ministerio de Educación se encuentra obligado a pagar a la señora Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez, una prima de antigüedad calculada a razón de una semana de salario por cada año laborado, con base a su último salario, teniendo como marco para su cuantificación la fecha en que fue nombrada de forma permanente, hasta el día que se hizo efectiva su renuncia.

VI. PARTE RESOLUTIVA:

En virtud de las consideraciones expuestas, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAN QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por el Ministerio de Educación al no responder la solicitud de 23 de octubre de 2020, formulada por Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez; en consecuencia, **ORDENAN** el pago de la prima de antigüedad a Lizabeta Solano Fernández de Rodríguez, a razón de una semana de salario por cada año laborado permanentemente en la institución, calculado con base en el último salario devengado por esta ex funcionaria.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA