



República de Panamá

Tribunal Administrativo de la Función Pública. Panamá,
trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

Exp. 042-2024-R

Resolución TAFP- RF-0010-2025.

V I S T O S

El Tribunal Administrativo de la Función Pública, a través de Sala Unitaria, decide la pretensión del presente caso, de conformidad con las normas que regulan el Procedimiento Jurisdiccional de este Tribunal, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

REY BELTRAN MORÁN REYNA, con cédula de identidad 8-523-923, actuando en su propio nombre y representación, ha promovido acción de solicitud de pago de prestaciones finales contra el Municipio de La Chorrera, de manera presencial ante la sede de este Tribunal, con la finalidad de que le sean cancelados vacaciones, décimo tercer mes y la prima de antigüedad que a su juicio le corresponden, la cual fue recibida en el Tribunal el día 5 de diciembre de 2024.

Adjunto a la solicitud, el peticionario entregó copia de su cédula de identidad personal; copia con acuso de recibo, de nota calendada 30 de octubre de 2024, dirigida por el peticionario al jefe de Recursos Humanos del Municipio de La Chorrera, solicitando el pago de sus prestaciones finales; original de certificación No. 228-2024 suscrita por el Director Administrativo, que describe el tiempo laborado y el cargo que ocupó el señor Morán en el Municipio de La Chorrera y copia del Decreto No. 282-2024 del 2 de octubre de 2024, expedido por el Alcalde Municipal de La Chorrera, señor Chui Fa Chong Wong, que deja sin efecto el nombramiento de señor Rey Beltrán Morán Reyna.

La Sala Unitaria estimó, mediante Resolución TAFP-ADM-0046-2024 del 13 de diciembre de 2024, que era pertinente proceder con la admisión de la solicitud, dado que la misma cumple con los requisitos que exige el Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional del Tribunal Administrativo de la Función Pública y así lo hizo,

ordenando además en la misma Resolución, correrle traslado al Municipio de La Chorrera, quien presentó en tiempo oportuno el informe de antecedentes requerido.

Aunque a ambas partes se les notificó que en este Tribunal existe el trámite de métodos alternos de solución de conflictos, ninguno de ellos respondió afirmativamente acerca de la oferta para utilizarlos, por lo que en aplicación de los contenidos del Capítulo VII del Título III del Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional, que regula lo relativo a la aplicación de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos, se debe resolver el fondo de la petición propuesta ante este Tribunal, dejando de lado por el momento, la posibilidad de resolver el conflicto por vía los métodos alternos de solución de los conflictos.

El informe de antecedentes, que consta a fojas 10 del expediente, reconoce que señor Morán laboró en el Municipio de La Chorrera desde el 12 de octubre de 2004 hasta el 15 de diciembre de 2024, con el cargo de agente de seguridad, en el Departamento de Seguridad, con un salario de seiscientos balboas (B/600.00) mensuales.

El Municipio de La Chorrera adjuntó a su informe de antecedentes, certificación del Director administrativo de la Institución, que constata la información descrita en el informe sobre cargo y salario del señor Morán, al que en efecto se le adeuda el pago de un mes de vacaciones y la institución *“está anuente a cumplir con cada uno de los compromisos (...) y poder contar con los fondos necesarios y ajustes presupuestario (SIC), ya que este Municipio depende del recaudado (SIC) diario...”*, refiriéndose al pago de la prima de antigüedad del peticionario.

De lo descrito hasta aquí se concluye que este Tribunal es competente para conocer en Sala Unitaria el presente caso; que no existe omisión alguna en el procedimiento que obligue a anular total o parcialmente lo actuado; y que el proceso se ha apegado a lo ordenado por las normas procesales que deben ser aplicadas, por lo que es pertinente pasar a resolver el fondo del presente proceso jurídico administrativo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA UNITARIA

La ratio decidendi de este caso, no sólo incluye la obligación de pagar o no las prestaciones finales reclamadas por el peticionario, específicamente las vacaciones vencidas, el décimo tercer mes y la prima de antigüedad al señor Morán por parte de la Institución a la que se le reclaman esos derechos, sino también determinar si es pertinente el pago de dichas prestaciones, de conformidad con nuestro derecho positivo vigente, por lo que esta Sala Unitaria debe analizar dichos elementos.

El Distrito de La Chorrera, fundado desde 1855, es conocido también como la municipalidad o Municipio de La Chorrera, que según al artículo 232 de la Constitución Política de la República, es la organización política autónoma de la comunidad.

La Chorrera es la capital de la provincia de Panamá Oeste, y posee un total aproximado de 650 funcionarios que incluyen a los servidores públicos nombrados en las 18 juntas comunales que lo integran, para enero de 2025, cuyos datos de planilla encontrados en la web, reflejan que el total del costo de la misma es de B/447,125.00 mensuales y demuestran además, que el salario de la mayoría de los agentes de seguridad es, en efecto, de seiscientos Balboas con 00/100 (B/600.00). Estos datos permiten tener claridad respecto de como funciona este Municipio, a la vez que indicios de la certeza de las afirmaciones de las partes.

Observa el Tribunal que, de acuerdo con el texto del artículo 241 de la Constitución Política de la República, el alcalde es el jefe de la administración municipal y como tal, tiene entre sus facultades constitucionales nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad. Esta y todas las facultades de los Alcaldes, sin embargo, deben regirse por la Constitución y la Ley, según lo mandatan los artículos 17 y 18 de la Constitución Política de la República.

De igual forma, la Ley 38 de 2000 indica que las entidades públicas deben obedecer la jerarquía de las normas, desde la Constitución Política hacia abajo, según se desprende del artículo 35 de la citada exerta. En tal sentido se expresa también la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, en sus artículos 3 y 44, de donde resulta pertinente acotar que, si los servidores públicos tienen derecho al pago de prestaciones finales, no puede unilateralmente el Municipio, ni las autoridades individuales que lo integran, desoír o dejar de cumplir con el mandato legal que en tal sentido esté vigente.

Ahora bien, las llamadas prestaciones finales son aquellas que se derivan de la terminación del vínculo laboral existente entre una persona, reconocida en la Constitución y la ley como servidor público, y la administración pública. Así, nuestro derecho positivo vigente otorga derechos a los servidores públicos, que nacen de la terminación de su condición de servidor público. Así, el artículo 127 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, establece las formas de terminación de la relación de trabajo en el sector público panameño: renuncia escrita del servidor público, debidamente aceptada; reducción de fuerza; destitución e invalidez o jubilación, de conformidad con la ley.

Las causas de terminación descritas son aplicables los servidores públicos de todas las instituciones del Estado, a los Municipios no subsidiados (entre los cuales se incluye al Municipio de La Chorrera), y a los que se rijan por leyes especiales o cualquiera carrera publica, según se desprende del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

En la medida en que el derecho administrativo se ha actualizado en las últimas cinco décadas, en el sentido de reconocer derechos a los servidores públicos, las

15

desvinculaciones definitivas del sector público han originado derechos para los servidores públicos, que se han plasmado en diferentes normas jurídicas.

Originalmente el derecho administrativo enarbolaba el concepto de estatuto para regular la relaciones de trabajo en el sector público, bajo el criterio de que la función pública es la finalidad y razón de ser de la administración pública y, en consecuencia, los servidores públicos no podían reclamarle derechos a su empleador, pues debían solamente dedicarse a asegurar la eficiencia de la función pública, criterio que fue variando con el origen y evolución del derecho del trabajo, cuya quintaesencia es la protección de la persona que trabaja, con independencia de quien sea su empleador.

En Panamá, a partir de la Constitución Política de 1972, con una orientación más cercana a la justicia social que las anteriores cartas magnas, se inició un camino de reconocimiento normativo de derechos a los servidores públicos que antes sólo aplicaban para los trabajadores del sector privado y que incluyen a la fecha, las denominadas prestaciones finales.

A partir del sentido del texto constitucional de 1972 descrito, se establecen en materia de vacaciones, dos normas que abordan de manera directa o indirecta el tema, para todas las personas que trabajan; el artículo 70 que reconoce las vacaciones como un derecho inalienable de todos los trabajadores, y el artículo 302 que delega en la ley la facultad de regular los derechos y deberes de los servidores públicos, lo que obviamente incluye la posibilidad, como en efecto ocurrió de reglamentar las vacaciones de los servidores públicos, descritas en el Texto Único de la Ley 9 de 1994 (artículos 97 y 98).

En cuanto al décimo tercer mes, el mismo es un derecho de los servidores públicos contenido en la Ley 52 de 16 de mayo de 1974, modificada por Ley 133 de 31 de diciembre de 2013, debido a que antes se había dictado el Decreto de Gabinete 221 de 18 de diciembre de 1971, que otorgaba este derecho a los trabajadores del sector privado.

La Ley 52 de 1974 determinó que este beneficio también sería aplicable a los funcionarios de los municipios del país, y la jurisprudencia, junto a la ley de presupuesto de la nación determinó posteriormente, que, tratándose de un derecho adquirido, vinculado al monto del sueldo de los servidores públicos, debería pagarse la proporcionalidad que corresponda al terminar la vinculación laboral con la institución pública correspondiente.

A propósito de la prima de antigüedad, ésta es un derecho reconocido por la ley a los servidores públicos bajo determinados parámetros, al final de su relación con la administración pública, concebida como el reconocimiento a una vida de esfuerzos profesionales y de servicio al público, que es justo agradecer por entregar su capacidad profesional al ejercicio de la función pública.

Mediante sentencia del 9 de diciembre de 2022, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia señaló un criterio acerca del concepto de la prima de antigüedad, que compartimos, y que, para efectos de tener claridad sobre el mismo, reproducimos.

“En primer lugar, debe decirse que la compensación por tiempo de servicios, también llamada Prima de Antigüedad, pese a tutelar un mismo derecho de protección laboral, es conocido de diversas formas a nivel global. Así, el autor Fernando Álvarez Ramírez indica lo siguiente:

“La Compensación por Tiempo de Servicios es conocida con diversas expresiones. No todas las legislaciones emplean el mismo nombre para denominarla. En Italia, donde tuvo su origen, la nueva ley la llama ‘Indemnización de Antigüedad’. La legislación argentina, a través de las leyes Nos. 11729 y 17391, usa el nombre de ‘Indemnización por Despido o Antigüedad’. En Chile, el Código de Trabajo de 1931, la llama ‘Indemnización por Tiempo o Años Servidos’. En México, el Código de Trabajo de 1931, la identifica con el nombre de ‘Indemnización de Cesantía’. El Código de Trabajo del Ecuador usa el nombre de ‘Fondo de Reserva’. En Colombia se le conoce con el nombre de ‘Auxilio de Cesantía’. En Venezuela ‘Indemnización por Antigüedad’. En Bolivia se le conoce como ‘Indemnización por Tiempo de Servicios’.

Otras legislaciones latinoamericanas emplean las denominaciones de ‘Indemnización por Tiempo Servido’, ‘Indemnización por Antigüedad en el Trabajo’

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 al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador.

El respetado autor Guillermo Cabanellas, sobre esta figura, indicó “que se trata de la compensación económica que el empresario le abona al trabajador por el lapso de servicios prestados y por los perjuicios que le causa la ruptura del contrato sin motivo imputable al obrero o empleado”.

En este orden de ideas, existen diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza de la Prima de Antigüedad, siendo históricamente la más aceptada por esta Sala aquella que propugna que esta indemnización tiene fundamento de justicia social, basado 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.

Sobre el particular, resulta conveniente traer a colación, entre otras, las Sentencias de 14 de septiembre 2009 y 11 de diciembre de 2009, ambas proferidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, las cuales indican, en su parte pertinente, lo citado a continuación:

“La prima de antigüedad, al igual que el bono de antigüedad, son prestaciones que se derivan del solo hecho del trabajo, y deben otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo de sus servicios, son un costo beneficio social que en ambos casos coincide en el derecho del trabajador a percibir una cantidad de semana de salario por cada año que estuvo al servicio del empleador. De la misma forma, ambas son pagaderas a la conclusión de la relación de trabajo.” (El resaltado es nuestro).

La prima de antigüedad para los servidores públicos panameños, como norma, apareció por primera vez en nuestro medio, con la expedición de la Ley 39 de 2013, modificada poco tiempo después por la Ley 127 de 2013, y finalmente subrogada por Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que modifica la Ley 9 de 1994, mientras que para los trabajadores del sector privado, este derecho existió en Panamá desde que entró en vigencia el 4 de abril de 1972, el actual Código de Trabajo, con lo que se expresa un retraso histórico en el reconocimiento de este beneficio a los servidores públicos.

El artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 indica lo siguiente:

“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...”

La Ley 241 de 13 de octubre de 2021, precisa por su parte, en concordancia con el artículo 307 de la Constitución Política de la República, la lista de los servidores públicos que están excluidos de recibir el beneficio denominado prima de antigüedad, entre los cuales no se incluye expresamente a los funcionarios del orden municipal, a menos que posean un cargo de mando y jurisdicción en cuyo caso no se les computará el tiempo que ocupen esa posición, para el cálculo de su derecho a recibir la prima de antigüedad.

Es importante insistir que el concepto prestaciones finales se refiere a los derechos económicos que surgen con motivo de la terminación de la relación laboral, descritos previamente en la ley, recordando que el artículo 302 constitucional ordena que esos y todos los derechos de los servidores públicos deben constar expresamente en la Ley.

Resulta entonces oportuno reconocer que la legislación panameña que regula las relaciones de trabajo en el sector público, migró de una actitud discriminatoria, excluyente de estos respecto a los trabajadores del sector privado, a una homologación, en aspectos como los derechos denominados prestaciones finales, entre los que se incluyen el décimo tercer mes, las vacaciones y la prima de antigüedad, en concordancia con el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como Protocolo de San Salvador, ratificado por Panamá, que indica en su artículo 3 lo siguiente:

“Artículo 3 Obligación de no discriminación. Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, expresa que es un derecho de todas las personas, su igualdad ante la Ley.

De la lectura de las normas citadas se sigue que no resulta aceptable a la luz de las mismas, que el Estado panameño le otorgase los beneficios del décimo tercer mes; vacaciones, vencidas y/o proporcionales y la prima de antigüedad a los trabajadores que laboran en el sector privado de la economía y se los negase a los servidores públicos, por lo que dichos derechos están hoy plenamente vigentes para todos los trabajadores panameños, con algunas particularidades que responden a las diferencias habidas en el trabajo al servicio de un empleador privado y el trabajo en la administración pública.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha indicado en fallo de 5 de enero de 2024, que los principios de igualdad y de derechos mínimos consagrados en la Constitución Política de la República son inviolables, y ello incluye el derecho de los ciudadanos y habitantes de la República a no ser discriminados, razón por la cual declaró inconstitucionales las normas de la Ley 52 de 1974 que establecían diferencias en el pago del décimo tercer mes, entre trabajadores del sector privado de la economía y los servidores públicos. Este mismo principio es aplicable al pago de las vacaciones proporcionales y de la prima de antigüedad, vigente, como se ha expresado, desde 1972 para los trabajadores al servicio de los empleadores privados, y desde 2014 para los servidores públicos.

La existencia de las prestaciones finales como derechos adquiridos, ha sido reconocida y expresada en el informe de conducta del Municipio de La Chorrera en el presente caso, puesto que no se negó su existencia a favor del señor Ray Morán; por el contrario, en su informe de conducta, el Alcalde del Municipio de La Chorrera certificó que en efecto, se le adeudan dichas prestaciones finales, expresando y reconociendo que se trata de derechos adquiridos del ex funcionario Morán y que *“se harán efectivos, según disposición y disponibilidad presupuestaria (. . .) con lo cual no se ha cumplido aun por falta de recursos económicos para honrar dichos derechos”*

Esta Sala Unitaria no puede dejar de ponderar al decidir la presente solicitud, el reconocimiento expreso que hace la Institución, acerca de los derechos que le asisten al peticionario, según se describe en el informe de antecedentes y la certificación que adjunta al mismo, reconocimiento que se apega a los principios y normas vigentes descritos en esta Resolución.

También es menester destacar, que el ejercicio de los derechos consagrados en la ley debe materializarse, precisamente porque son derechos adquiridos. De allí que la Institución requiere de instrumentos jurídicos y financieros que coadyuven a concretar esos derechos en cada caso particular; su eficacia no puede estar

19

supeditada a la buen o mala fe de las autoridades, sino que dichos derechos se deben cumplir, en los términos precisos que indica la norma jurídica.

Respecto de los términos de cumplimiento, el artículo 24 de la Ley 23 de 2017 indica que las prestaciones finales de los servidores públicos deben ser canceladas dentro de los 30 días hábiles siguientes a su desvinculación de la Administración Pública y en caso de que ello no ocurra, la persona afectada puede recurrir al Tribunal Administrativo de la Función Pública para que se ejecute a la Institución, por el monto de lo adeudado, de donde se colige que la norma no sólo otorga los beneficios finales a los servidores públicos en general, sino que le pone un plazo a las instituciones para hacer efectivo el pago de los mismos, y más aún, establece mecanismos para su cumplimiento forzoso.

En el caso que nos ocupa, tenemos que el señor Rey Morán fue destituido el día 2 de octubre de 2024, por lo que al calcular el término de treinta (30) días hábiles para cancelar sus prestaciones, se concluye que el Municipios de La Chorrera debió hacer efectivas las mismas a más tardar el 19 de noviembre de 2024, lo que según reconocen ambas partes, no ocurrió.

En concordancia con la norma comentada, la Ley 456 de 14 de noviembre de 2024 (Ley de Presupuesto de la Nación para la vigencia fiscal 2025) indica en sus artículos 306, 331 y 359 que las instituciones deben cumplir con las obligaciones no presupuestadas emanadas de órdenes judiciales, con el fin de cubrir obligaciones laborales como el mandato de pagar las prestaciones finales.

En conclusión, el cumplimiento del pago de los derechos adquiridos de los servidores públicos en concepto de prestaciones finales no debe estar sujeto a la disponibilidad presupuestaria, sino al cumplimiento estricto de las normas vigentes. De conformidad con las normas comentadas, la administración debe prever que, con cada terminación de la relación de trabajo en el sector público, tiene un plazo máximo de treinta (30) días hábiles para cancelar las prestaciones finales que correspondan. Esa es la letra y el espíritu de las normas comentadas.

Por lo tanto, en mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado sustanciador del **Tribunal Administrativo de la Función Pública,**

RESUELVE:

PRIMERO: RECONOCER que el señor **REY BELTRÁN MORÁN REYNA**, con cédula 8-523-923, tiene derecho al pago de prestaciones finales por parte del Municipio de La Chorrera, en concepto de vacaciones vencidas, décimo tercer mes proporcional y prima de antigüedad.

SEGUNDO: ORDENAR al Municipio de La Chorrera pagar a **REY BELTRÁN MORÁN REYNA**, con cédula 8-523-923, la suma de **tres mil cuatrocientos veinte**

balboas con 20/100 (B/3,420.20) en concepto de prestaciones finales, desglosados de la siguiente manera:

- Vacaciones vencidas: B/ 600.00
- Décimo tercer mes proporcional B/ 50.00
- Prima de antigüedad: B/2,770.20

TERCERO: ADVERTIR que este pago debe concretarse dentro de los siguientes tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente Resolución y que, en caso de no pagarse en dicho plazo, este Tribunal procederá con la ejecución forzosa, ordenando a la institución donde se encuentren los fondos del Municipio de La Chorrera, que el monto total de las prestaciones finales le sea entregado al señor Rey Beltrán Morán Reyna.

CUARTO: INDICAR a las partes que, dentro del término de tres (3) meses otorgados para cancelar las prestaciones finales al señor Morán, pueden de mutuo acuerdo, hacer uso de los métodos alternos de solución de conflictos con que cuenta este Tribunal, para llegar a un arreglo de pago, que no podrá exceder de seis (6) meses, ni disminuir la suma cuyo pago se ha ordenado, según lo estipula el Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

QUINTO: COMUNICAR al Municipio de La Chorrera que, al cumplir dentro del plazo ordenado, con el pago de las prestaciones finales del señor Morán, debe informar a este Tribunal de tal acontecimiento, presentado las pruebas de que en efecto se ha finiquitado dicho pago.

SEXTO: INSTAR al peticionario Morán a informar a este Tribunal el evento de que no se haya cumplido con el pago en el término estipulado, para efectos de ordenar la ejecución del mismo.

FUNDAMENTO DE DERECHO Protocolo de San Salvador; Convención Americana Sobre Derechos Humanos; Ley 23 de 12 de mayo de 2017; Ley 38 de 2000; Texto Único de la Ley 9 de 1994; Ley 241 de 13 de octubre de 2021; Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Notifíquese y Cúmplase


CARLOS AYALA MONTERO
MAGISTRADO SUSTANCIADOR


ELVIA GUDIÑO MORENO
SECRETARIA JUDICIAL



NOTIFICACIÓN

Hoy 19 de febrero de 20 25
siendo las 10:46 hrs de la mañana
Notifiqué personalmente a: Key Bylton
de la presente resolución.
[Firma] Firma Notificado por

Notificación

Hoy 24 de Feb. 20 25

Siendo las 10:29 de la AM

Notifiqué personalmente a: Chin Fa' Chong Wong
de la presente resolución.

[Firma]
Firma.

E. Sánchez
Notificado por.

