



21

*República de Panamá*  
*Tribunal Administrativo de la Función Pública.* Panamá,  
Veinticuatro (24) de enero de dos mil veinticinco (2025).

**Exp. 004-2024-R**

**Resolución TAFP- RF-0003-2025.**

**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 del Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional y demás normas concordantes, en los siguientes términos:

**ANTECEDENTES**

**JUANA MERCEDES MUNGUÍA**, con cédula de identidad 8-271-320, actuando en su propio nombre y representación, ha promovido acción de solicitud de pago de prestaciones finales contra el Instituto Oncológico Nacional (ION), a través de la guía de solicitudes colgada en el sitio web de este Tribunal, con la finalidad de que le sea cancelada la prima de antigüedad que a su juicio le corresponde, recibida en el Tribunal el día 19 de septiembre de 2024.

Adjunto a la solicitud, la peticionaria entregó copia de nota OIRH-2714-09-2024 fechada 5 de septiembre de 2024, dirigida a la señora Juana Munguia, en la que la Jefa de la Oficina Institucional de Recurso Humanos del Instituto Oncológico Nacional (ION), da respuesta sobre el pago de la prima de antigüedad en el sentido de que se le comunica que se ha impartido instrucciones a la Oficina Institucional de Recursos Humanos para destinar fondos de los ahorros producidos, al pago de la prima de antigüedad de ex funcionarios, iniciando con aquellos pendientes desde el año 2014 y 2015.

La Sala Unitaria de este Tribunal ordenó la corrección de la solicitud mediante Resolución TAFP-SAN-0004-2024, con el fin de que se completara la información necesaria para proceder con la admisión de la misma, la cual fue cumplida en término por parte de la solicitante, por lo que se admitió la solicitud, mediante Resolución TAFP-ADM-0010-2024, y se le corrió traslado al ION, quien presentó en tiempo oportuno el informe de antecedentes requerido, de conformidad con lo

establecido en el Reglamento de Procedimiento Jurisdiccional del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Aunque la peticionaria indicó aceptar la aplicación de métodos alternos de solución de conflictos, el ION no respondió positivamente, 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, obviando esa posibilidad por el momento.

En el informe de antecedentes, el ION indica que, actuando con sensibilidad humana, siempre ha buscado recursos dentro de su ajustado presupuesto para proceder con el pago de la prima de antigüedad de los ex funcionarios, que en la actualidad sumarían 340 personas; que en 2023 el ION sufrió recortes presupuestarios que imposibilitaron hacerle frente a muchas de sus obligaciones y necesidades y que iniciaron en octubre de 2024, ajustes presupuestarios para pagar la prima de antigüedad correspondiente a las vigencias fiscales de 2014 y 2015, beneficiando a 23 ex servidores públicos.

El informe de antecedentes del ION indica que a la señora JUANA MERCEDES MUNGUÍA se le adeuda la suma de Quince mil doscientos cuarenta y dos balboas con 89/100 (B/15,242.89) en concepto de prima de antigüedad.

El ION adjunta a su respuesta, certificación No. 0035-2024, suscrita por la jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esa Institución, que indica lo adeudado a la señora JUANA MERCEDES MUNGUÍA, en concepto de prima de antigüedad, así como copia auténtica de la Nota No. OIRH-3470-11-2024 con fecha del 8 de noviembre de 2024 donde se rinde informe de cancelación de la prima de antigüedad de 23 exfuncionarios a la jefa de Asesoría Legal del ION.

De las constancias procesales se concluye que el Tribunal es competente para conocer en Sala Unitaria del presente caso; que no existe omisión alguna en el procedimiento que obligue a anular total o parcialmente lo actuado hasta aquí; y que el proceso se ha apegado a lo ordenado por las normas procesales contenidas en la Ley 38 de 2000, el Texto Único de la Ley 9 de 1994 y el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Administrativo de la Función Pública, por lo que es pertinente pasar a resolver el fondo del presente proceso jurídico administrativo.

**CONSIDERACIONES DE LA SALA UNITARIA**

La causa de pedir, que constituye la ratio decidendi de este caso, no sólo incluye la obligación o no de pagar la prima de antigüedad a la peticionaria por parte de la Institución a la que se le reclama ese derecho, sino también la existencia de su derecho a recibir ese beneficio, por lo que esta Sala Unitaria debe analizar los aspectos pertinentes.

El ION es una institución, dirigida por un patronato, cuya labor es buscar, prevenir, combatir y paliar la enfermedad del cáncer en los habitantes de la República y en consecuencia, goza de la estima y respeto de la sociedad panameña, el aporte social de hombres y mujeres entregados a una profesión noble, apoyados de voluntarios y fundaciones solidarias es muestra fehaciente de su labor social, lo cual, sin embargo, no demerita los derechos que poseen dichos profesionales, consagrados en el derecho positivo vigente.

En el caso que nos ocupa, la peticionaria laboró por treinta y nueve años (39) años, 10 meses y 29 días, al servicio de la salud pública, en la Caja de Seguro Social y en el ION y se retiró, según certifica el ION a foja 15 del expediente, el 30 de diciembre de 2022, después de ejercer como Estadístico de la Salud I-13, en el Departamento de Registros Médicos, hecho reconocido por ambas partes.

Bajo determinados parámetros, al final de su relación con la administración pública, la prima de antigüedad es un derecho reconocido por la ley a los servidores públicos, y que conceptualmente no es otra cosa que el reconocimiento a una vida de esfuerzos profesionales y de servicio al público, que, en el caso que nos ocupa, se concreta en la atención a los pacientes de cáncer, expresado no sólo en el reconocimiento material, sino moral, considerando que después de muchos años de trabajo, es justo demostrar agradecimiento a quienes entregaron su capacidad profesional al ejercicio de la función pública, en el caso sub judice, a través de la atención a pacientes víctimas de esta terrible enfermedad.

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 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).**

Es propicio señalar que la prima de antigüedad para los servidores públicos panameños, como norma, aparece 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.

Para los trabajadores del sector privado, este derecho existe 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, que refleja lo que se ha denominado la laboralización de la relación de trabajo entre la administración pública y sus funcionarios, reconociendo derechos a los servidores públicos, impensables en los orígenes del derecho administrativo, que los veía como personas con obligaciones, sin derechos.

El artículo 64 de nuestra Constitución Política indica que es deber del Estado elaborar políticas que aseguren a todo trabajador condiciones para una existencia decorosa, lo que incluye, sin dudas, reconocimientos como el derecho a la prima de antigüedad concebida como una prestación final de todos los trabajadores, incluidos los denominados servidores públicos.

En concordancia con el contenido de la norma comentada, tenemos que el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador, ratificado por Panamá en 1990, indica en su artículo 2 que:

*“Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.”*

De esta lectura se desprende la obligación de mejorar constantemente en función de la sociedad y de las personas que trabajan, el derecho a una vida mejor, menos abrumadora, lo que entre otras cosas sirve de fundamento a la norma que otorga el derecho a la prima de antigüedad a los servidores públicos panameños, como una expresión de justicia social.

Por otra parte, el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1958, ratificado por Panamá en 1966 indica que

*“Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.”*

Esto implica que la discriminación entre servidores públicos y trabajadores del sector privado a propósito del derecho a la prima de antigüedad que duró 41 años, al no poseer los primeros este derecho, no podía continuar, por lo que se expidió la Ley 39 de 11 de junio de 2013, que estableció la prima de antigüedad, originalmente para los servidores públicos destituidos injustificadamente pero las reformas posteriores de esta norma establecieron ese derecho para todos los servidores públicos, con independencia de la causa de separación de la administración pública.

El artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 indica finalmente, 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 las enfermeras, a menos

que posean un cargo de mando y jurisdicción a nivel nacional y, en todo caso, sólo durante el tiempo que hayan ejercido dicho cargo.

Para terminar con la normativa que regula el derecho a la prima de antigüedad, encontramos que 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 que 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.

Cabe recalcar que según el precitado artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, la prima de antigüedad debe ser pagada al final de la relación entre el servidor público y la Administración, por lo que debe entenderse incluida en el concepto de prestaciones finales contenido en la norma comentada.

La prima de antigüedad es ya un derecho adquirido de los servidores públicos, que no puede dejar de reconocerse bajo ningún criterio, pues desconocerlo llevaría a incurrir en infracción del Convenio 111 de OIT, el cual es uno de los Convenios Fundamentales, es decir, que debe ser observado obligatoriamente por todos los Estados miembros de la OIT y su incumplimiento daría lugar a quejas y denuncias internacionales.

El Dr. Cecilio Cedalise Riquelme explica el concepto de derechos fundamentales, conquistados no sólo por la historia o por las luchas sociales, sino por la razón y, agregaríamos, el concepto de justicia social (Cedalise, 2017: 27), al indicar que los derechos fundamentales trascienden la acción legislativa y/o la voluntad de las partes *“donde hagan valer o persigan su reconocimiento judicial”*. Tal es el caso de las prestaciones finales de los servidores públicos, que incluye el reconocimiento de una prima de antigüedad, consagrada en la norma, pero también en la idea de un justo reconocimiento final al esfuerzo de los trabajadores, haciendo uso del principio pro homine, que se complementa con esta aseveración teórica.

Por último acerca de la validez y trascendencia de la prima de antigüedad, hay que recordar que la Carta Iberoamericana de Los Derechos y Deberes Del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, acordada en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, reunida en Panamá en 2013, indica en su Capítulo Tercero, párrafos 25 y 26 que los iberoamericanos tienen el derecho fundamental a la buena administración pública que implica el reconocimiento eficaz de sus derechos, la motivación del acto administrativo y la atención a tiempo de sus peticiones, por lo que, en una palabra, es necesario resolver las peticiones administrativas en base al estricto derecho que le pueda asistir a los ciudadanos.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha indicado en fallo de 12 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 la prima de antigüedad, vigente, como se ha expresado antes, desde 1972 para los trabajadores al servicio de los empleadores privados, y desde 2014 para los servidores públicos.

Por otra parte, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha sido conteste en reconocer en más de una centena de fallos desde el año 2014 a la fecha, el derecho al pago de la prima de antigüedad, reconocido a los servidores públicos panameños.

Esta Sala Unitaria no puede dejar de reconocer que el ION ha expresado tanto a nivel individual a la peticionaria, como a este Tribunal, su disposición de pagarle la prima de antigüedad, en un acto de buena fe y reconocimiento a la entrega profesional de ella durante su ejercicio al servicio de esa Institución, sin embargo el ejercicio de los derechos consagrados en la Ley no puede estar matizado por la buen o mala fe, sino que dichos derechos se deben cumplir, en los términos precisos que indica la norma jurídica.

La Ley 454 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 la prima de antigüedad. Esta norma es coherente con el mandato legal antes descrito, de pagar esta y otras prestaciones finales dentro de los 30 días hábiles siguientes a la terminación del vínculo laboral con la Administración Pública.

Por lo tanto, en mérito de lo expuesto, el suscrito **MAGISTRADO SUSTANCIADOR DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: Ordenar** al Instituto Oncológico Nacional, el pago de la prima de antigüedad correspondiente a la señora **JUANA MERCEDES MUNGUIA**, con cédula de identidad 8-271-320.

**SEGUNDO: Aclarar** que dicho pago deberá 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 del pago, ordenando a la institución donde se encuentren los fondos del

Instituto Oncológico Nacional, que el monto de la prima de antigüedad le sea entregada a la peticionaria. En caso de cumplimiento del pago ordenado, el Instituto Oncológico Nacional deberá notificar a este Tribunal, adjuntando las pruebas fehacientes de dicho pago.

**TERCERO: RECONOCER** que el pago de la suma de la prima de antigüedad ordenada es de **quinze mil doscientos cuarenta y dos balboas con 89/100 (B/15,242.89)**.

**CUARTO: RECORDAR** a las partes que, dentro del término de tres (3) meses otorgados para cancelar la prima de antigüedad de la señora Palomino, 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.

**QUINTO: INFORMAR** a las partes que con la presente Resolución se agota la vía gubernativa y que, si cualquiera de ellas lo tiene a bien, puede acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de lo Contencioso Administrativo, dentro de los términos y procedimientos que describen las normas pertinentes.

**FUNDAMENTO DE DERECHO.** Protocolo de San Salvador; Convenio 11 de la OIT; 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**

  
**MAGDO. CARLOS AYALA MONTERO**  
SUSTANCIADOR

  
**ELVIA GUDIÑO MORENO**  
SECRETARÍA JUDICIAL



CAM/ldi

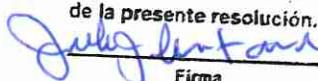
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

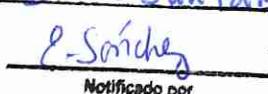
**NOTIFICACIÓN**

Hoy 28 de enero de 20 25  
siendo las 12:00 de la tarde

Notifiqué personalmente a: Julio Santamaría

de la presente resolución.

  
Firma

  
Notificado por