



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de enero de 2022

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Excepción procesal por incumplimiento de requisito de admisibilidad.

El Licenciado **Ariel Antonio Ortiz Lewis**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que se señala ha incurrido la **Procuraduría General de la Nación** con respecto al pago de bonificación por antigüedad, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El actor señala como normas vulneradas las siguientes:

A. De la Resolución No.12 de 26 de marzo de 2014:

a.1. El artículo primero, alusivo al reconocimiento a los funcionarios del Ministerio Público del derecho a la bonificación por antigüedad establecida en el Acuerdo N° 159 de 13 de marzo de 2014, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

a.2. El artículo segundo, que guarda relación con el cálculo de la bonificación por antigüedad basado en los años de trabajo desempeñados en el Ministerio Público (Cfr. foja 7-8 del expediente judicial);

a.3. El artículo tercero, según el cual tendrán derecho a la bonificación por antigüedad tanto los servidores de la Carrera de Instrucción como los que en el ejercicio de sus funciones hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

B. El artículo 277 del Código Judicial, vigente a la fecha en que el recurrente fue desvinculado como funcionario del Ministerio Público, que establece que para computar la antigüedad en cualquier caso deberán tomarse en cuenta los años de servicio que el funcionario haya prestado en el Órgano Judicial o el Ministerio Público antes y después de promulgada esa Ley, cualquiera que sea el puesto; es decir, igual, inferior o superior del que esté abierto a concurso (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial); y

C. El artículo 1 de la Ley No. 39 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley No.127 de 2013, según el actor vigente a la fecha de los hechos, ahora derogados, que regulaban el derecho a la prima de antigüedad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

**III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Según señala el activador judicial en la demanda que ocupa nuestra atención, el 21 de febrero de 2019; es decir, luego de su desvinculación definitiva como funcionario del Ministerio Público, presentó ante la **Dirección de Recursos Humanos de la Procuraduría**

**General de la Nación** un memorial en el que solicitó, entre otras cosas, que se le reconociera y se le hiciera efectivo el derecho a una bonificación por antigüedad regulado en la Resolución No.12 de 26 de marzo de 2014, basado en el procedimiento contemplado en la Resolución No. 28 de 29 de mayo de ese año, cuyo artículo quinto, puntualiza:

**“QUINTO: Para hacer efectivo su derecho a recibir el bono de antigüedad, el servidor beneficiado deberá formalizar solicitud escrita ante la Dirección de Recursos Humanos de la institución, luego de haber cesado sus funciones y haber sido excluido de la planilla institucional de conformidad con el procedimiento establecido por la Contraloría General de la República, y se procederá a la verificación de la información que sustenta el derecho para la elaboración de la resolución respectiva y su trámite.”** (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 2 del expediente judicial y la G.O. 27551-A de 06 de junio de 2014).

Tal como se explica en las constancias procesales, su petición también incluía el reconocimiento de una prima de antigüedad, prerrogativa ésta que estaba contemplada en el artículo 1 de la Ley No. 39 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley No. 127 de 2013, vigente a la fecha de los hechos (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

El propio actor explica en el libelo en estudio, que debido a las pretensiones planteadas en la nota de su autoría entregada a la mencionada institución, la Dirección de Recursos Humanos de la **Procuraduría General de la Nación** le respondió con la Nota DRH-DL-338-2019 de 14 de marzo de 2019, la que fue recibida por su persona el día 19 de ese mes y año (Cfr. fojas 3 y 12 del expediente judicial).

Seguidamente, el citado acto administrativo fue refutado a través de un recurso de reconsideración, el cual fue decidido por medio de la Nota DRH-DL-502-2019 de 25 de abril de 2019, expedida por la Dirección de Recursos Humanos de la **Procuraduría General de la Nación**, en la que se le indicó al petente que no procedía la presentación del medio de impugnación propuesto, dado que no le correspondía a esa unidad administrativa reconocer derechos a los exfuncionarios (Cfr. fojas 13-24 y 25 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría observa que no le asiste la razón al actor; en cuanto a la carencia de sustento que se

advierte en la tesis planteada, referente a lo adelantado por la **Procuraduría General de la Nación**, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

En ese sentido, este Despacho observa en el Informe de Conducta, que a través de la Resolución No. 49 de 6 de octubre de 2014, fue aceptada la renuncia del Licenciado **Ariel Antonio Ortiz Lewis** al cargo de Secretario Ejecutivo I que ocupaba en la Fiscalía Primera Anticorrupción de la **Procuraduría General de la Nación**, la cual entró a regir el 16 de ese mes y año (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

En dicho Informe también se menciona que el hoy accionante, el 21 de febrero de 2019, presentó ante la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público una solicitud con la finalidad que se le reconociera una bonificación por antigüedad conforme a los términos previstos en la Resolución No. 12 de 26 de marzo de 2014, expedida por la **Procuraduría General de la Nación**, aduciendo que laboró para esa institución durante más de diez (10) años en el periodo comprendido desde el 3 de mayo de 2004, hasta el 15 de octubre de 2014; así como el pago de una prima de antigüedad de acuerdo con la legislación vigente a la fecha de su desvinculación, concretamente la establecida en el artículo 1 de la Ley No. 39 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley No. 127 de 2013 (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

En lo que respecta a los derechos reclamados, en la Nota No. DRH-DL-338-2019 de 14 de marzo de 2019, la Dirección de Recursos Humanos de esa institución le explicó al accionante que en la Resolución N° 12 de 26 de marzo de 2014, expedida por la **Procuraduría General de la Nación**, se señala que tendrán derecho a la bonificación por antigüedad los servidores de Carrera de Instrucción, como los que en ejercicio de sus funciones hubiesen mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Esa respuesta proviene del contenido del artículo tercero de la Resolución N° 12 de 26 de marzo de 2014, expedida por la **Procuraduría General de la Nación**, que a la letra dice:

“**TERCERO:** Tendrán derecho a la Bonificación por Antigüedad tanto los servidores de la Carrera de Instrucción como los que en el ejercicio de sus funciones hayan mantenido estabilidad, continuidad y antigüedad en sus cargos.”

Aunado a lo anterior, en la Nota No. DRH-DL-338-2019 de 14 de marzo de 2019, la institución le contestó al recurrente que, comoquiera que alegó como sustento, al hacer su petición, que laboró durante diez (10) años para el Ministerio Público, y que según constaba en su expediente de personal, estuvo de licencia desde el 3 de junio hasta el 14 de octubre de 2008, lo que generaba dudas en cuanto a su continuidad y antigüedad, al respecto, mediante una consulta efectuada a esta Procuraduría de la Administración sobre el tema debatido, este Despacho le manifestó lo que el artículo 120 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997, “Por el cual se reglamenta la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa”, dispone:

“**Artículo 120.** Los períodos de licencias sin goce de remuneración no son computables como tiempo de servicios en la Administración Pública, para ningún efecto.”

Lo regulado en la norma citada, le permitió establecer a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público que al Licenciado **Ariel Antonio Ortiz Lewis** no le asiste el derecho al reconocimiento del bono requerido, al haberse acogido a una licencia sin sueldo por motivos personales desde el 3 de junio hasta el 14 de octubre de 2008, otorgada sin derecho a remuneración, por lo que se acreditó que no mantuvo la continuidad ni la antigüedad en el cargo que ostentó durante los diez (10) años por él expresados, presupuestos necesarios para adquirir el derecho solicitado, aspecto que quedó plasmado en la Nota DRH-DL-338-2019 de 14 de marzo de 2019 (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Por otra parte, la Dirección de Recursos Humanos de la entidad le expresó al activador judicial en la mencionada nota, que con relación a la prima de antigüedad solicitada, basada en el artículo 1 de la Ley No. 39 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley No.127 de 2013, que se estaba analizando la normativa a fin de darle una respuesta. En adición, se le indicó que para proceder al pago de todo lo que se le adeuda, es necesario que la institución cuente con la disponibilidad presupuestaria correspondiente (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, la institución demandada actuó conforme al principio de legalidad explicado por la Sala Tercera en la Sentencia de diecinueve (19) de mayo de dos mil tres (2003), en la que expuso lo siguiente:

"Según el principio de legalidad, '**...los organismos y funcionarios sólo pueden hacer lo que la Ley manda u ordena, lo que exige que sus acciones u omisiones deben estar precedidos de una base normativa que los sustente.** La télesis incuestionable del apotegma positivizado es someter a la Administración Pública a la observancia de la juridicidad que nuclea todo el ordenamiento jurídico, preserva la seguridad jurídica al ser garantía de protección de derechos de los asociados y deberes correlativos exigibles a éstos, y marca las pautas imprescindibles del correcto desenvolvimiento del aparato público, en consonancia con la noción y práctica del Estado Constitucional y Social de Derecho'..." (Cfr. Sentencia de 16 de abril de 2003. Caso: demanda de nulidad interpuesta por Agroinvestment Lusel, Inc. versus Dirección Nacional de Reforma Agraria. Magdo. Ponente: Adán Arnulfo Arjona López) (Lo destacado es nuestro).

Decimos esto, debido a que el principio de legalidad implica que los funcionarios sólo pueden hacer lo que la Ley manda u ordena, lo que exige que sus acciones u omisiones deben estar precedidos de una base normativa que los sustente, tal como ha ocurrido en el proceso que se estudia.

Sobre la base de los hechos y los fundamentos de Derecho arriba indicados, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en la que se señala ha

incurrido la **Procuraduría General de la Nación** con respecto al pago de bonificación por antigüedad; y que desestimen las demás pretensiones.

**IV. Pruebas.**

**4.1** Se **objetan** los documentos descritos en el libelo con los números 1 y 5, toda vez que fueron aportados en fotocopia simple, por lo que se incumple con el requisito de autenticidad exigido en el artículo 783 del Código Judicial (Cfr. fojas 11 y 26-28 del expediente judicial).

**4.2** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que corresponde a este caso, que se puede obtener en la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

**VI. Excepción procesal por incumplimiento de requisito de admisibilidad.**

Tal como indica el autor José Ovalle Favela, en su obra Derecho Procesal Civil, la excepción es una figura jurídica que la doctrina ha visto desde dos (2) ángulos diferentes: El primero de ellos es en sentido abstracto, a través de la cual **la entidad demandada se opone a la pretensión del actor, advirtiendo cuestiones que obstaculizan un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión.** El segundo, es en sentido concreto; es decir, **se objetiviza en las cuestiones concretas que la institución plantea frente a la pretensión del accionante, con dos finalidades:**

“1. De oponerse a que la secuela procesal continúe, argumentando como razón de esta posición, **que no se han satisfecho en su totalidad todos y cada uno de los presupuestos procesales;**

2. Oponerse al reconocimiento del juzgador de la fundamentación de la pretensión que persigue la parte actora, con base en la **existencia de hechos extintivos, modificativos o impeditivos de la relación jurídica descrita por el actor en su demanda**” (OVALLE FAVELA, José; Derecho Procesal Civil; 7ª. edición; Harla; México; 1995; pp. 70, 71).

**Excepción procesal por el incumplimiento de un requisito de admisibilidad, consistente en un error en lo que se demanda.**

En virtud de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración excepciona la pretensión que la recurrente formula, **debido a la vulneración del artículo 43 (numeral 2) de la Ley No. 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley No.33 de 1946**, que se refiere a **“lo que se demanda”**, en concordancia con **los artículos 43a y 87 de la misma excerpta legal**, cuyo contenido es el siguiente:

**“Artículo 43:** Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo contendrá:

...

**2. Lo que se demanda.**

..." (La negrita es nuestra).

**“Artículo 43a.** Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y **si se demanda el restablecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretenden**, ya se trate de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda.

..." (Lo resaltado es nuestro).

**“Artículo 87:** Las excepciones deben alegarse o proponerse por quienes tengan intervención en el juicio, desde que el negocio se fija en lista hasta que se dicte el fallo.”

Como pretermisión de carácter general que no permite dar curso a la demanda en estudio, esta Procuraduría tiene a bien destacar que en el proceso en estudio el demandante ha obviado cumplir de manera adecuada lo normado en el **artículo 43 (numeral 2) de la Ley No. 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley No.33 de 1946**, que se refiere a **“lo que se demanda”**, en concordancia con **el artículo 43a de la misma excerpta legal**; omisión que consiste en el hecho que se ha demandado la negativa tácita, por silencio administrativo, en que ha incurrido la Procuraduría General de la Nación, respecto al pago de la bonificación por antigüedad, cuando es evidente que la institución le dio respuesta a tal solicitud (Cfr. fojas 1-2 del expediente judicial).

En el Informe de Conducta se establece que el 21 de febrero de 2019, el Licenciado **Ariel Antonio Ortiz Lewis** presentó ante la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público una petición que tenía como propósito que se le reconociera una bonificación por antigüedad de acuerdo con lo señalado en la Resolución No. 12 de 26 de marzo de 2014, dictada por la **Procuraduría General de la Nación**, basado en el hecho que laboró en esa institución durante más de diez (10) años en el periodo comprendido desde el 3 de mayo de 2004, hasta el 15 de octubre de 2014 (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

Por razón de la mencionada petición, la Dirección de Recursos Humanos de la demandada expidió la Nota No. DRH-DL-338-2019 de 14 de marzo de 2019, en la que contestó lo pedido por el accionante, según se explica en el Informe de Conducta como a seguidas se copia:

“El 14 de marzo de 2019, la Dirección de Recursos Humanos de nuestra institución, emitió la Nota DRH-DL-338-2019, fechada 14 de marzo de este año, **a través de la cual se brinda respuesta a los requerimientos del exfuncionario.**

...

El 19 de marzo de 2019 fue recibida por el Licenciado Ariel Ortiz Lewis, la nota DRH-DL-338-2019, según consta en la copia de dicho documento y que reposa en el expediente de personal del mismo.” (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. fojas 41-42 del expediente judicial).

El contenido de la cita viene a confirmar que la petición de 21 de febrero de 2019, entregada por el recurrente ante la Dirección de Recursos Humanos de la institución demandada fue contestada por medio de la Nota DRH-DL-338-2019 de 14 de marzo de ese año.

Respalda nuestra posición lo descrito en el apartado de la demanda denominado “II. Pretensiones”, que a la letra dice:

#### **“II. PRETENSIONES**

Conforme a lo dispuesto en los artículos 206 de la Constitución Nacional, y 97 del Código Judicial, solicitamos respetuosamente a la Honorable Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, se sirva declarar:

1. Que es nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo de la Procuraduría General de la Nación, respecto al pago de bonificación por antigüedad, solicitado por **ARIEL ANTONIO ORTIZ LEWIS**, con cédula de identidad personal..., en su condición de ex funcionario de esa institución, con fundamento en la Resolución No. 12 de 26 de marzo de 2014.

2. Que como consecuencia de dicha declaración de nulidad, se ordene al Ministerio Público, por vía de la Procuraduría General de la Nación, proceda al pago de suma equivalente a cuatro (4) meses del último sueldo devengado por **ARIEL ANTONIO ORTIZ LEWIS**, con cédula de identidad personal..., en concepto de bonificación por antigüedad, prevista en la Resolución No.12 de 26 de marzo de 2014.” (Lo resaltado es de la fuente) (Cfr. fojas 1-2 del expediente judicial).

Además, ello se constata con lo expresado por el actor en el libelo en estudio, que en lo esencial señala:

**“La nota DRH-DL-338-2019 de 14 de marzo de 2019, fue notificada mediante entrega (sin sello de notificación) a mi persona el día martes 19 de marzo de 2019.** Señalamos en el acto que la misma no contaba con sello de notificación, pero se nos indicó que en esas notas no lo utilizaban. También advertimos en el acto, verbalmente, que la referida nota no indicaba si se trataba de una decisión en firme de la administración, actuando en este caso por conducto de la Dirección de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, ni si cabía algún recurso impugnativo contra la misma, en vista de que se declaraba que no me asistía el derecho reclamado, y no recibimos ninguna aclaración en este sentido.

La situación explicada nos colocó en estado de incertidumbre e indefensión, puesto que la Resolución No. 28 de 29 de mayo de 2014, sólo determina ante quién debe presentarse la solicitud de reconocimiento y pago de bonificación por antigüedad, pero no dice nada respecto a quién es la autoridad competente para denegar el derecho ni los medios impugnativos que cabría interponer ante este supuesto.

Luego entonces, sabiendo que para acudir ante la Honorable Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, debe agotarse la vía gubernativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, y que en la Resolución No. 28 de 29 de mayo de 2014, no se establecen los recursos que podrían interponerse en el marco del procedimiento que regla, **optamos por impugnar la nota DRH-DL-338-2019 de 14 de marzo de 2019**, dado que en la misma se nos denegaba el derecho pretendido, **a través del Recurso de Reconsideración** establecido en el artículo 166 y normas subsiguientes de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, **haciendo la salvedad de que promovíamos el recurso intentando cumplir la finalidad del agotamiento de la vía gubernativa**, que no es más que darle la oportunidad a la administración

para que enmiende sus errores.” (Énfasis suplido) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En los párrafos transcritos, se evidencia que el martes 19 de marzo de 2019, el Licenciado **Ariel Antonio Ortiz Lewis** acepta que recibió la Nota DRH-DL-338-2019 de fecha 14 de ese mismo mes y año, emitida por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público, en la que contestó sus requerimientos y que contra aquélla interpuso un recurso de reconsideración con el propósito de agotar la vía gubernativa, lo que confirma que la **Procuraduría General de la Nación no ha incurrido en una negativa tácita, por silencio administrativo, alegado.**

Al no haberse precisado lo anterior, para este Despacho resulta evidente que el activador judicial incurrió en el incumplimiento de un requisito de admisibilidad que le permita entrar a considerar las pretensiones del accionante.

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera expidió el Auto de fecha de tres (3) de junio de dos mil diez (2010), en el que puntualizó:

“...

De la lectura de la norma transcrita se infiere claramente que en aquellos casos en que el actor procura el restablecimiento de algún derecho subjetivo que considera violado, lo que sólo es viable en las acciones de plena jurisdicción, **es indispensable que indique o señale cuáles son las ‘prestaciones’ que pretende con su demanda.** El cumplimiento de este requisito resulta esencial en la medida en que la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado no conlleva la reparación automática del derecho subjetivo que el afectado estima violado. Respecto al cumplimiento de este requisito, este tribunal ha manifestado en innumerables ocasiones que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, no conlleva la reparación del derecho subjetivo per se. **Es decir, la declaratoria de nulidad de un acto, no implica la restitución del derecho particular violado o la correspondiente prestación. Ello explica por qué, a manera de ejemplo, en el caso de la destitución de un servidor público, que es el caso que nos ocupa, debe pedirse también el reintegro y el pago de los salarios caídos, si a ellos tuviere derecho; o la adjudicación del acto público, cuando se demanda la nulidad de la resolución que adjudicó la respectiva licitación pública; o la cancelación de determinada suma de dinero, conjuntamente con el acto que negó el pago a favor del afectado.”** (Lo resaltado corresponde a este Despacho).

Así las cosas, del precedente jurisprudencial reproducido, se infiere que como quiera que el objeto de la presente acción pretende el reconocimiento, de una cuantía económica, ello lleva intrínseco el pago de una suma de dinero determinada, monto que debe ser debidamente identificado por el accionante para la prestación laboral exigida, precisamente por constituir ésta parte del objeto de lo que se demanda, presupuesto procesal que no fue cumplido a cabalidad por el hoy recurrente en la acción ensayada.

En el marco de lo expuesto, esta Procuraduría solicita a los Magistrados se sirvan acceder a nuestra excepción y se desestimen las pretensiones del demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,



Anasiris A. Polo Arroyo

Procuradora de la Administración, Encargada



María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 420-19