

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1565

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 12 de noviembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Edwin Alberto Medina Domínguez, actuando en nombre y representación de **Juan Carlos Chavarría Sánchez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota N° 395-OIRHSP-2019 de 21 de agosto de 2019, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Social**, así como la negativa tácita por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de apelación, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Honorable 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 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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 hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta.

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

Sexto: No es un hecho; por tanto se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto se niega.

Octavo: No es hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es hecho; por tanto, se niega.

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante señala que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, el cual establecía que los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que fuera la causa de terminación, tenían derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en forma continua, aunque hubiese sido en diferentes entidades del sector público (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

B. El artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual establece, que el servidor público que finalice funciones dentro del engranaje gubernamental, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial); y

C. El artículo 201 (numeral 90) de la Ley N° 38 de 2000, el cual contiene el glosario de términos de dicha ley y nos brinda la definición de lo que debemos entender por resolución (Cfr. fojas 7-8 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.

De acuerdo a las constancias que reposan en autos, el Ministerio de Desarrollo Social emitió la Nota N° 395-OIRHSP-2019 de 21 de agosto de 2019, mediante el cual la entidad negó el pago de la prima de antigüedad a **Juan Carlos Chavarría Sánchez** (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, y a pesar que dicho acto no contemplaba la interposición de algún medio de impugnación, el accionante presentó un recurso de apelación en contra de éste, mismo que no ha sido resuelto por la administración, puesto que la entidad demandada, en virtud de la

facultad discrecional, decidió acogerse al silencio administrativo, tal como consta en la certificación que reposa en autos (Cfr. fojas 13-15 y 36 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 10 de febrero de 2020, el actor, **Juan Carlos Chavarría Sánchez**, por medio de su apoderado judicial, ha acudido ante la Sala Tercera para presentar la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que se le haga efectivo el pago de la prestación laboral de la prima de antigüedad (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado legal del accionante manifiesta que su representado, luego de haber presentado su renuncia, solicitó a la entidad demandada el pago de la prima de antigüedad (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Continuó argumentando el representante judicial, que mediante el acto acusado de ilegal se dio una respuesta negativa a la solicitud de pago de la prima de antigüedad, aduciendo la entidad demandada que dicho pago está sujeto al nombramiento de los Magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Una vez examinada la solicitud realizada por el recurrente, en la que fundamenta su pretensión, este Despacho considera que la misma debe ser desestimada por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que exponremos a continuación.

Sobre el particular, vale la pena traer a colación lo expuesto por la entidad demandada en el Informe de Conducta con respecto a la situación que nos ocupa:

“Hay que señalar que el Licenciado Juan Carlos Chavarría Sánchez **nunca mantuvo un puesto público permanente** dentro de este Ministerio, como erróneamente afirma dicho peticionario, en virtud que el Decreto de Personal N° 183 de 9 de julio de 2014 realizó un nombramiento eventual para el cargo de Abogado l...

Además, el Lcdo. Chavarría siempre que se desempeñó como Coordinador de Planes y Programa lo hizo bajo **nombramientos de carácter transitorio** lo cual es importante recalcar en virtud que el artículo 10 de la Ley N° 23 de 2017 establece que el derecho a recibir prima de antigüedad surge desde el inicio de la relación permanente, elemento necesario del cual carecía el peticionario que, si hipotéticamente estuviera vigente dicha prestación económica, no podría exigir su pago.” (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

En efecto, tal como se puede apreciar del extracto antes transcrito, la Ley 23 de 2017, que vino derogar la Ley 39 de 11 de junio de 2013 y a su vez estableció que la misma tiene efectos retroactivos, dispuso en su artículo 10 (que añade el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994) que el servidor público tendrá derecho recibir una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado, **desde el inicio de la relación laboral permanente.**

Ciertamente, dicha disposición reza como a seguidas copiamos:

“Artículo 10. Se adiciona el artículo 137-B a 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 funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en el 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.” (Lo subrayado es nuestro).

En otras palabras, si bien la normativa antes citada vino a reconocer el derecho a la prima de antigüedad a favor de los servidores públicos, no es menos cierto que la misma hizo hincapié en que ello sería aplicable **a partir del inicio de la relación permanente;** por tanto, correspondería a la parte actora aportar la documentación que demuestra a partir de qué momento comenzó la relación permanente con la entidad.

Por otra parte, el Informe de Conducta nos ilustra acerca de otra de las razones por las cuales la entidad desestimó la petición realizada por el recurrente:

“... solo para aclarar que la prima de antigüedad, que establece la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, no ha entrado a regir por una condición normativa, contenida en el artículo 37 ibídem, **que supedita la vigencia de dicha prestación a partir del nombramiento de los Magistrado del Tribunal Administrativo de la Función Pública.**” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

En este contexto, vale la pena destacar que el artículo 37 de la Ley 23 de 2017, es claro al indicar lo siguiente:

“Artículo 37. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación, **salvo los artículos 1 y 10 que entrarán en vigencia a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.**” (Lo destacado es nuestro).

Como se puede observar, la vigencia del artículo 10 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, y por tanto el derecho a recibir una prima de antigüedad, se encuentra condicionado a que dicho artículo se encuentre vigente, lo cual como el mismo dispone, ocurrirá cuando se hayan nombrado los Magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública; por lo que, mal podría el Ministerio de Desarrollo Social desconocer la propia condición que el artículo 37 le da al pago de la prima de antigüedad.

Efectivamente, aunado al hecho que el demandante solo ocupó puestos de carácter transitorio, es decir, que nunca mantuvo una relación en la entidad demandada, tal como fue explicado en los párrafos precedentes, otra de las causales por las que no se puede acceder a lo petitionado por **Juan Carlos Chavarría Sánchez**, lo configura el hecho que **la propia Ley 23 de 2017 supedita la vigencia de dicha prestación al nombramiento de los Magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.**

La Sala Tercera ya ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a la necesidad del nombramiento de los Magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública para poder acceder al pago de la prima de antigüedad. Muestra de ello podemos observar en la Sentencia de 27 de agosto de 2021, que a la letra dice:

“Al examinar las disposiciones anteriores dentro del marco de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 que entraron a regir a partir de su promulgación, o sea, el 12 de mayo de 2017, en el caso bajo examen, **la Sala considera que lo resuelto por la entidad demandada en el hecho Segundo, en cuanto a que el pago de la prima de antigüedad ha de ser exigible después de la fecha en que sean nombrados el Tribunal de la Función Pública, no resulta desacertado ni violatorio del debido proceso, contrario a ello, es consecuente con lo establecido en la misma Ley.**

...

Una vez más reitera la Sala que los servidores públicos siempre y cuando cumplan con los presupuestos legales correspondientes han de tener el derecho a la prima de antigüedad, en este caso, la entidad le ha reconocido el derecho, no obstante, **tal como se ha resuelto en la resolución impugnada el mismo ha de ser exigible cuando se cumpla lo dispuesto en el artículo 37 de la referida Ley.** Y en este sentido, la Sala coincide con lo planteado por la entidad oficial demandada secundada por la Procuraduría de la Administración, lo cual es consecuente con lo emanado de la Constitución Política, en su artículo 277 según el cual expresa: “No podrá hacerse ningún gasto

público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley...”, y en el caso que nos ocupa, **si bien el derecho a la prima de antigüedad es un derecho adquirido reconocido en la referida ley, de conformidad al artículo 10 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 no puede hacerse exigible, hasta que dicha norma esté vigente, siendo esta la condición en la que es posible hacer efectivo lo pretendido en la presente demanda, y en consecuencia, deben desestimarse las pretensiones contenidas en ella.** (Lo destacado es nuestro).

Finalmente, y con respecto a la solicitud de declaratoria de ilegalidad de la negativa tácita por silencio administrativo, vale la pena destacar lo señalado por la entidad demandada en el Informe de Conducta, en el cual se sostiene:

“Que la insitución se acogió al silencio administrativo en vista que cumplió con antelación en responder la solicitud impetrada y que la referida negativa contenida en la Nota N° 395-OIRH-SP-2019 de 21 de agosto de 2019 no está sujeta a recurso de apelación, ya que la acción de recursos humanos no es suceptible de alzada por no estar integrada la autoridad de segunda instancia.” (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Nota N° 395-OIRHSP-2019 de 21 de agosto de 2019**, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Social**, ni la negativa tácita por silencio administrativo, y en consecuencia, que se nieguen las pretensiones del recurrente.

IV. Pruebas.

A. Se objeta los documentos visibles de fojas 18 a 25 del expediente judicial por consistir en copias simples de documentos públicos que no reúnen los requisitos de autenticidad establecidos en el artículo 833 del Código Judicial.

Al respecto, la Sala Tercera en el Auto 8 de abril de 2015, se ha pronunciado de la siguiente manera:

“III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

A este respecto, la Sala Tercera ha señalado de manera reiterada que al interponer una demanda la parte actora debe cumplir, dentro de las formalidades requeridas por la Ley para interponer acciones ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial que a la letra dicen: ...

'Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.'

De esto se colige que los documentos deben aportarse al proceso en originales o en copias, y que en este último caso, las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original. (El subrayado es de la Sala Tercera y el resaltado es nuestro).

B. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo del accionante, cuyo original reposa en la institución demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General