

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 434

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de febrero de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Expediente 78890-2021.

Contestación de la demanda.

La firma forense Rosas y Rosas, actuando en nombre y representación de **Vanessa Racines Viuda de Fernández**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo en la que incurrió el **Ministerio de Economía y Finanzas**, al no dar respuesta a su solicitud de 23 de abril de 2021 y para que se hagan otras declaraciones.

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 un hecho; por tanto, se niega.

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

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 un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 137-B de la Ley 9 de 8 de junio de 1994, adicionado por el artículo 10 de la Ley 123 de 2017, que hace alusión a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción. (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

B. El artículo 37 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, modificado por el artículo 2 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, el cual durante su periodo de vigencia supeditaba la vigencia de lo dispuesto en el artículo 10 de la precitada norma, al nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

C. El artículo 34 y 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, disposición que respectivamente señala los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos, el de estricta legalidad, y los supuestos en que los actos pueden ser meramente anulables (Cfr. fojas 10 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 con lo que consta en autos, la señora **Vanessa Racines Viuda de Fernández**, el día 23 de abril de 2021, presentó ante el Ministro de Economía y Finanzas una solicitud de reconocimiento y pago de prima de antigüedad (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

A criterio del apoderado judicial de la demandante, se ha configurado la negativa tácita, por silencio administrativo frente a la solicitud descrita en el párrafo precedente, puesto que el Ministro de Economía y Finanzas no dio respuesta por escrito en el plazo de (2) meses contados a partir de recibida la solicitud antes mencionada, el 23 de abril de 2021 (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Agotada la vía gubernativa en los términos expresados, la señora **Vanessa Racines Viuda de Fernández**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el **Ministerio de Economía y Finanzas**, y por ende, que se ordene el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad y otras prestaciones (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la señora **Vanessa Racines Viuda de Fernández**, manifiesta que la accionante prestó servicios durante veinticuatro (24) años en distintas instituciones del Estado, **hasta que se acogió a su pensión de vejez en el mes de octubre de 1995** y por ende, aduce que su representada tiene derecho a que se le reconozca y paguen veinticuatro (24) semanas de sueldo en concepto de prima de la antigüedad (Cfr. foja 3 - 4 del expediente judicial).

Luego del análisis de los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la recurrente, en los 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 expondremos a continuación.

A. Reconocimiento de la prima de antigüedad en el sector público.

Para lograr una mejor aproximación del tema objeto de análisis, es necesario traer a colación lo dispuesto en 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, ambas normativas derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017. Dicho artículo era del tenor siguiente:

Artículo 3. El artículo 1 de la Ley 39 de 2013, queda así:

Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que será la causa de terminación,

tendrá 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. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.

Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada.”

Asimismo, el artículo 9 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, derogado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, era del siguiente tenor:

“Artículo 9. Esta Ley comenzará a regir el 1 de enero de 2014.”

Del contenido de las normas antes expuestas, se infiere que a partir del 1 de enero de 2014, fue que se reconoció en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a los servidores públicos, que al momento de la terminación de la relación laboral, podían petitionar ante la institución correspondiente el pago de la prima de antigüedad.

En ese orden de ideas, podemos observar de la lectura de las constancias procesales, que **la terminación de la relación laboral entre la demandante y el Estado, se dio en el mes de octubre del año 1995, toda vez que se acogió a su pensión de vejez, y para esa fecha no estaba regulada ni reconocida en nuestro derecho interno la prima de antigüedad para los servidores públicos.**

Al respecto, resulta importante resaltar lo contemplado en el artículo 46 de nuestra Constitución Política, el cual pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“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.”

Visto lo anterior, no podemos perder de vista que **la Ley 39 de 2013, a través de la cual se reconoció por primera vez el pago a la prima de antigüedad a los servidores públicos, no tenía un alcance retroactivo, conforme a lo**

normado en el artículo 46 de la Constitución Política, debido que la misma no señalaba que era una ley de orden público o de interés social; por lo tanto, siendo que dicha norma entro a regir a partir del 1 de enero de 2014, es a partir de ésta fecha que inició a regularse y reconocerse en nuestro ordenamiento jurídico la prima de antigüedad a los servidores públicos, en el caso de que hubiera derecho.

En abono a lo anterior, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020), en donde la Sala Tercera se pronunció, en los términos siguientes:

“Finalmente, en cuanto al pago de la Prima de Antigüedad, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia comparte el criterio establecido por la Procuraduría de la Administración y que fue plasmado también en la sentencia del 14 de enero de 2019, en el sentido que el derecho al pago de la prima de antigüedad, sólo podrá ser computado o calculado a partir del 1 de abril de 2014, en adelante, toda vez que el reconocimiento del derecho a la prima de antigüedad debe realizarse es con posterioridad a la promulgación de la ley que reconoce dicho derecho y no de forma retroactiva, toda vez que la Ley 39/2013 que fue la primera normativa que consagró este derecho y las sucesivas normativas tienen efectos hacia el futuro. Dicho en otras palabras, ninguna de las normativas que reconocieron el derecho a la prima de antigüedad, establecieron que el pago del mismo debe de hacerse de forma retroactiva, de allí que este derecho sólo puede ser calculado y pagado a partir del 1 de abril de 2014, tal como lo indicó la Procuraduría de la Administración.”

En ese contexto, del informe de conducta presentado por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, se desprende claramente que la señora **Vanessa Racines Viuda de Fernández**, fue nombrada en la mencionada entidad el 10 de abril de 1970, y se mantuvo vinculada laboralmente al **Ministerio de Economía y Finanzas** hasta el 3 de octubre de 1995, fecha en la cual presentó su renuncia para acogerse a su pensión de vejez (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

Por lo antes expuesto, este Despacho puede corroborar que **para el 3 de octubre del año 1995, fecha en la cual se desvinculó por renuncia la demandante del Ministerio de Economía y Finanzas, todavía no existía norma que reconociera el derecho a la prima de antigüedad a los servidores públicos; por lo tanto, la accionante no gozaba de tal beneficio, que surgió a partir de la Ley 39 de 2013 y entro en vigencia el 1 de enero de 2014.**

De lo anterior, es indiscutible que **la recurrente no tiene derecho a la prima de antigüedad dispuesta en la normativa citada toda vez, que su desvinculación con el sector público se dio con mucha anterioridad al reconocimiento en nuestro derecho interno de la prima de antigüedad como un beneficio para los servidores públicos.**

Dentro de este contexto, esta Procuraduría estima necesario resaltar lo indicado por la Sala Tercera en su Sentencia de 15 de enero de 2019, cuyo contenido medular dispone lo siguiente:

“...la Contraloría General de la República y la Procuraduría de la Administración son del criterio que las sumas de dinero reclamadas en conceptos de prima de antigüedad no pueden computarse desde la fecha en que el trabajador inició labores, sino desde el momento en que se promulgó la Ley 39/2013, modificada por la Ley 127/2013, o sea desde el 1 de enero de 2014.

El artículo 9 de la Ley 39/2013 ha indicado en relación a la vigencia y aplicación de la prenombrada normativa, lo siguiente:

‘Artículo 9. Esta Ley comenzará a regir el 1 de enero de 2014’

Como se puede evidenciar **la propia Ley 39/2013 indicó en su artículo 9 que la misma entraba a regir el 1 de enero de 2014, entendiéndose que ésta produce o genere efectos es a partir de su correspondiente promulgación.**

...

Sin embargo, existen excepciones a la regla general anteriormente indicada, y es cuando las mismas normas indiquen que son de orden público e interés social. Pero

para poder que dichas leyes sean aplicadas de forma retroactiva, la propia ley debe así indicar que ella es retroactiva o tiene un carácter con efectos retroactivos, para aplicarse hacia pasado.

Como se puede apreciar, **las normas en general producen efectos es a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que la propia ley establezca otra condición distinta en cuento a su entrada en vigencia o aplicabilidad, de forma tal que tenga efectos retroactivos o hacia el pasado.**

Por consiguiente, luego de revisar el acto administrativo impugnado que lo constituye la Resolución... de ..., se evidencia que la actuación de la Contraloría General de la República se apegó a lo establecido en **la Ley 39/2013 modificada por la Ley 127/2013, toda vez que ninguna de sus disposiciones o articulados se hace mención por parte del legislador que su aplicación debe realizarse de forma retroactiva, a fin de poderle reconocer a todos y cada uno de los servidores públicos que se hayan desvinculado de la administración pública, la posibilidad de reclamar las sumas de dinero en concepto de prima de antigüedad de forma retroactiva.**

...

Por las anteriores consideraciones, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que el acto administrativo impugnado que vendría a ser la Resolución ... de ..., emitida por la Contraloría General de la República, **NO ES ILEGAL**, así como tampoco el acto confirmatorio, por lo cual se deniegan las restantes pretensiones a la accionante.”

En abono a lo anterior, consideramos oportuno recalcar que el apoderado judicial de la señora **Vanessa Racines Viuda de Fernández**, reconoce en el hecho primero del libelo, que fue en el año 1995 que la demandante se desvinculó de la entidad demandada.

Por otro lado, tenemos que el apoderado especial de la señora **Vanessa Racines Viuda de Fernández**, trae a colación una sentencia de la Sala Tercera, en materia del pago de prima de antigüedad a servidores públicos; sin embargo, debemos aclarar que del análisis de dicha jurisprudencia se deduce con meridiana claridad que las situaciones entre la señora **Vanessa Racines Viuda de**

Fernández y la planteada por el actor en el proceso que dio origen al pronunciamiento en la materia por la Sala Tercera, son totalmente distinto uno del otro. Esto, debido que la demandante como ya hemos enunciado en párrafos anteriores, se desvinculó del sector público en octubre del año 1995, es decir con anterioridad al surgimiento del derecho a la prima de antigüedad de los servidores públicos; sin embargo, en la sentencia aducida en este proceso por la accionante, el actor se desvinculó del sector público en el año 2015, en este caso, muy por lo contrario, ya con posterioridad al reconocimiento y regulación del beneficio de la prima de antigüedad para los servidores públicos (Cfr. fojas 44 – 55 del expediente judicial).

Aunado a todo lo antes mencionado, la actora introduce dentro de la demanda presentada ante la Sala Tercera, argumentos relacionados la Ley 59 de 2005, misma que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, disposiciones éstas que notoriamente no guardan relación con la pretensión aducida por la señora **Vanessa Racines Viuda de Fernández**, es decir, para el pago de prima de antigüedad. Adicional, debemos acotar que la desvinculación de la accionante con el **Ministerio de Economía y Finanzas** se dio producto de renuncia presentada por la propia señora **Racines Viuda de Fernández** y no así, por destitución o porque se haya dejado sin efecto su nombramiento en la entidad.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a este Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por la demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en el que supuestamente incurrió el Ministerio de Economía y Fianzas, al no dar

respuesta a la solicitud de 23 de abril de 2021, y en consecuencia, que se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas.

A. Se **objetan**, las pruebas documentales identificadas con los números 2, 3, 4, 5 y 7 por consistir en copias simples de documentos públicos que no reúnen los requisitos de autenticidad establecidos en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 14 – 27 del expediente judicial).

B. Se objeta las prueba documental identificada con el número 6, por ser inconducente a la luz del artículo 783 del Código Judicial, pues no es objeto de esta controversia determinar fueros laborales por el padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que produzca discapacidad laboral (Cfr. fojas 28 – 43 del expediente judicial).

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General