

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 689

Panamá, 30 de marzo de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

**Expediente 218582021.**

El Licenciado **Carlos Omar Matos García**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el **Ministerio de Obras Públicas**, al no dar respuesta a la solicitud de reconocimiento presentada por su persona y pago en concepto de prima de antigüedad, 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 No.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 hecho; por tanto, se niega.

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

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

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

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

**A.** El artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, 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 7-8 del expediente judicial); y

**B.** El artículo 93 (numeral 7) del Reglamento Interno del Ministerio de Obras Públicas, aprobado mediante la Resolución No.187-05 de 6 de mayo de 2005; el cual señala que todo servidor público del Ministerio de Obras Públicas, tendrá, independientemente de otros, los derechos de gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones generales establecidos por la Constitución, las leyes y los reglamentos; y otros que decreta el gobierno (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

**C.** El artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el cual señala, los principios que informan al procedimiento administrativo en general, entre estos, legalidad y debido proceso (Cfr. fojas 9-10 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 a las constancias que reposan en autos, el **Ministerio de Obras Públicas** emitió el Resuelto de Personal No.525 de 23 de agosto de 2019, dejando sin efecto el nombramiento de **Carlos Omar Matos García**, del cargo que ocupaba en esa entidad. Dicho acto administrativo le fue notificado al actor el 4 de diciembre de 2019 (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, el demandante presentó ante el **Ministerio de Obras Públicas**, el 11 de noviembre de 2020, un memorial por medio del cual solicitó la cancelación de la prima de antigüedad (Cfr. fojas 31-35 del expediente judicial).

Consta igualmente, que **Carlos Omar Matos García** con la finalidad de acreditar el silencio administrativo **presentó en el Despacho Superior del Ministerio de Obras Públicas, el 1 de febrero de 2021, una solicitud para que la entidad le certificara si había emitido algún pronunciamiento**, sobre la solicitud de cancelación de pago en concepto de prima de antigüedad presentada el 11 de noviembre de 2020 (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 10 de marzo de 2021, el actor, **Carlos Omar Matos García**, actuando en su propio nombre y representación, 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 declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el **Ministerio de Obras Públicas**, al no dar respuesta a su solicitud de reconocimiento y pago en concepto de la prima de antigüedad y, entre sus pretensiones, solicitó al Tribunal con fundamento en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, requiriera a la entidad demandada, la certificación si se ha emitido o no pronunciamiento sobre la petición del prenombrado (Cfr. fojas 2-3 y 10 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021)**, solicitó al **Ministerio de Obras Públicas**, copia autenticada del memorial presentado por **Carlos Omar Matos García** el 11 de noviembre de 2020; así como también si se había pronunciado sobre la petición formulada por el recurrente (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

En ese sentido, mediante la Nota DM-AL-1275 de 14 de mayo de 2021 el **Ministerio de Obras Públicas**, tal como consta a foja 29 del expediente judicial, remite la documentación solicitada por el Tribunal; y a través de la Nota No.SG-AL-450-21 de 6 de mayo de 2021, certificó lo que a seguidas se copia:

“LA SECRETARÍA GENERAL DEL MINISTERIO DE OBRAS  
PÚBLICAS,

A solicitud de la Secretaría de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, de la Corte Suprema de Justicia.

## CERTIFICA:

- Ø Que mediante Nota No. DM-AL-2420-2020 de 24 de noviembre de 2020, se da respuesta a la solicitud presentada por el Licenciado **CARLOS OMAR MATOS GARCÍA**, de fecha 11 de noviembre de 2020, relacionada a la cancelación y pago de la Prima de antigüedad.
- Ø Que consta en Informe Secretarial, la llamada telefónica realizada al Licenciado **CARLOS OMAR MATOS GARCÍA** el 11 de marzo de 2021 y respondida por éste, donde se le comunicó que la Nota de respuesta a su solicitud se encontraba pendiente de notificación, respondiendo éste que pasaría a notificarse, sin embargo, hasta la fecha no ha comparecido (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la Providencia de cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021), fue admitida la demanda de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, y se envió copia de la misma por cinco (5) días al Ministro de Obras Públicas; quien a través de la Nota DM-AL-1510 de 15 de junio de 2021, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 38, 40-44 del expediente judicial).

Por otra parte, el demandante sustenta su pretensión partiendo del argumento que, "...el derecho de prima de antigüedad a los servidores públicos transitorios y contingentes; el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS** omitió una norma perfectamente aplicable al caso in comento, infringiendo así el Artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificada por la Ley 23 de 2017 y causando un menoscabo y afectación a los derechos subjetivos del demandante a recibir una prima de antigüedad de la institución donde prestó servicios por más de cinco (5) años y tres (3) meses." (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

De igual manera, manifiesta que "...la **prima de antigüedad**, evidentemente, viene a ser uno de distintos **beneficios y prestaciones** de carácter laboral que el ordenamiento jurídico **vía reglamento interno** reconoce a los servidores públicos; por ende, la autoridad nominadora luego de haber desvinculado al señor **CARLOS MATOS** de manera definitiva del servicio público mediante el Resuelto de Personal No.525 del 23 de agosto de 2019, debió aplicar esta norma para reconocer la prestación laboral de la prima de antigüedad al demandante." (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Como parte de las normas que invoca como infringidas, el recurrente aduce la violación del artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señalando al respecto que,

cito: "...el señor Ministro como autoridad nominadora ha ignorado totalmente el contenido de esta norma, al negarse a reconocer y cancelar el pago en concepto de prima de antigüedad que la Ley confiere a los servidores públicos una vez termine de forma definitiva la relación de trabajo, como ocurrió en el caso del señor **CARLOS MATOS** de acuerdo a las constancias procesales allegadas al dossier." (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por el demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción que se aducen con respecto a las normas que se estiman conculcadas, advirtiendo que nos oponemos a los mismos debido a los elementos de hecho y de Derecho que exponremos a continuación. Veamos.

1. Se advierte que el recurrente pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo, en el que afirma incurrió la entidad demandada al no contestar en tiempo oportuno su solicitud en cuanto al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad, razón por la cual procedió a presentar a la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. fojas 1-12 del expediente judicial).

**Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, no se materializó, puesto que la entidad demandada a través de la Nota No.DM-AL-2420-2020 de 24 de noviembre de 2020, le dio respuesta a la solicitud presentada por **Carlos Omar Matos García**, el día 11 de noviembre de 2020 (Cfr. foja 30 del expediente judicial).**

Lo anterior se corrobora en el informe secretarial de la Oficina de Asesoría Legal del **Ministerio de Obras Públicas**, fechado 11 de marzo de 2021, donde se señaló que se le realizaron dos (2) llamadas telefónicas al demandante, a fin de informarle sobre la respuesta a la solicitud que el actor había realizado el 1 de febrero de 2021 sobre el pago de la prima de antigüedad; no obstante, indicó que pasaría a retirar la Nota No.DM-AL-2420-2020 de 24 de noviembre de 2020, sin embargo nunca se presentó ante la entidad (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Ante el escenario expuesto, **queda claro que el fenómeno** del silencio administrativo **no aplica a la causa bajo análisis**, puesto que como mencionamos en líneas anteriores, la entidad demandada no se negó a contestar la solicitud de **Carlos Omar Matos García**, por el contrario, el **Ministerio de Obras Públicas**, mediante la Nota No.DM-AL-2420-2020 de 24 de noviembre de 2020, le dio respuesta a la misma (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En razón de lo anterior, este Despacho considera que la figura del silencio administrativo alegado por el actor nunca se configuró, por consiguiente **Carlos Omar Matos García**, no utilizó la herramienta jurídica correcta para acudir ante la Sala Tercera.

Ahora bien, resulta evidente, en cuanto a la solicitud presentada por el demandante ante la entidad, luego de su desvinculación, que el **Ministerio de Obras Públicas** le dio respuesta a su petición, lo que se corrobora con la cancelación de sus vacaciones vencidas y proporcionales; no obstante, en cuanto al pago de la prima de antigüedad, si bien la institución respondió, lo cierto es que encontró los obstáculos legales que ha continuación pasamos a explicar:

2. En ese orden de ideas, en cuanto al pago de la prima de antigüedad, cuando analizamos el contenido del informe de conducta fechado 15 de junio de 2021, se indicó entre otras cosas, lo siguiente:

“...la Oficina Institucional de Recursos Humanos informa sobre las gestiones que se están realizando para atender su solicitud de pago de prima de antigüedad y para dar cumplimiento de los oficios de la Defensoría del Pueblo al respecto, señalando que la Institución gestionaría la creación de un objeto de gasto que se refiera a la prima de antigüedad, que tramitaría en las instancias correspondientes que determinarían la factibilidad de realizar el pago de la prima de antigüedad a los ex fucionarios.”(Cfr. foja 42 del expediente judicial).

Hasta aquí es claro el esfuerzo realizado por la institución para realizar el pago al ex servidor; no obstante, es necesario advertir que la Nota OIRH-826 de 21 de agosto de 2020, a través de la cual la Oficina de Recursos Humanos de la entidad demandada, señaló que no han sido elegidos los Magistrados que integran el Tribunal Administrativo de la Función Pública, por lo tanto este ente independiente no está en función para la atención de los temas

de su competencia. Sin embargo, a pesar de lo antes mencionado, el **Ministerio de Obras Públicas** gestionaría la creación de un objeto de gasto concerniente a la prima de antigüedad, que determinaría el pago de la misma a los ex funcionarios (Cfr foja 44 del expediente judicial).

Como se observa, lo que hace la entidad demandada es advenir lo consagrado en la norma que regula el beneficio en mención; a saber, la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, indicado que el Tribunal no se ha creado.

En ese orden de ideas, debemos resaltar que el artículo 37 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, condiciona el pago reclamado por el actor a la conformación del mencionado Tribunal, norma que citamos para mejor referencia:

**“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.” (El resaltado es nuestro).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que, en efecto, en el artículo 10 de la excerpta en mención, que adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, que reconoce el derecho al pago de la prima de antigüedad. En ese hilo de pensamiento, veamos lo que establece la norma legal:

**“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, cualquier 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.** 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.” (El destacado es nuestro).

De las normas antes citadas se desprende con claridad que el artículo 10 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, a través del cual se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, no se encuentra vigente; ya que, a la fecha de la contestación de esta demanda, aún no se ha

cumplido con la exigencia contenida en el artículo 37 del texto legal mencionado, a fin que el mismo pueda resultar exigible.

Así las cosas, reiteramos, que la entidad no ha negado el reconocimiento de derecho alguno al recurrente; lo que está haciendo es obedecer al principio de estricta legalidad bajo el cual el servidor público solo puede hacer lo que lo que la Ley le permita, y aún ante tal circunstancia, ha buscado mecanismos legales para hacer efectivo el derecho reclamado por el hoy demandante.

En ese marco conceptual, y tomando en consideración los límites dentro de los cuales se deben desempeñar los servidores públicos, en nuestra opinión legal resulta jurídicamente improcedente reconocer beneficios que no se encuentren configurados al momento en que los mismos sean solicitados, lo que ocurre en el caso bajo análisis, ya que la vigencia de la norma citada en líneas anteriores, está condicionada a la creación del Tribunal Administrativo de la función pública.

En ese sentido, 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 veintisiete (27) de agosto de dos mil veintiuno (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).

De la jurisprudencia antes citada se desprende, que el beneficio de la prima de antigüedad puede ser exigible después de la fecha en que se haya nombrado el Tribunal de la Función Pública, de ahí que no resulta equivocado, ni violatorio de los principios de estricta legalidad ni el debido proceso lo planteado por la entidad demandada a través de la Nota OIRH-826 de 21 de agosto de 2020.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES NULA POR ILEGAL, la supuesta negativa tácita por silencio administrativo** que se le atribuye al **Ministerio de Obras Públicas**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas. Se aduce como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**