

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1094

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de octubre de 2016

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada **Sol de Oro Vásquez Valdés**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo en que incurrió el Director General del **Instituto Panameño de Deportes**, al no contestar la solicitud de pago de prima de antigüedad, con fundamento en las Leyes 39 de 2013 y 127 de 2013.

**Recurso de Apelación.  
(Promoción y Sustentación)**

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

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 1147 del mismo cuerpo normativo y el 102 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 46 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, para promover y sustentar el presente recurso de apelación en contra de la Providencia de 29 de junio de 2016, visible a foja 44 del expediente, mediante la cual se admite el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio utilizado al proferir su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se conceda este recurso en el efecto suspensivo.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de esta demanda se fundamenta en las siguientes consideraciones:

**La acción ensayada por la actora se encuentra prescrita.**

Al respecto, este Despacho considera oportuno indicar que en torno a la existencia de un vacío en el procedimiento aplicable a las demandas contencioso administrativa en las que se reclame el pago de una **prima de antigüedad**, reconocida en las Leyes 39 y 127 de 2013, **la misma se tramitará de conformidad con lo establecido en la Ley 135 de 1943,**

**por tratarse del reclamo de derechos particulares;** es decir, a través de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, tal cual lo propuso la demandante en el presente negocio jurídico.

En relación con las acciones en las que el demandante reclame el pago de prestaciones laborales; es decir, **el reintegro o la indemnización**, se tramitarán mediante **proceso sumario**.

Para mejor ilustración, citamos lo que en su parte pertinente ha indicado la Sala Tercera en el Auto de 3 de febrero de 2015, en el que señaló:

“...Uno de estos derechos es la **prima de antigüedad**, que surge por el tiempo laborado de manera continua en la o entidades estatales, y que ante el vacío establecido por las leyes mencionadas, **su tramitación se deberá efectuar conforme al proceso establecido por la Ley 135 de 1943**, que regula entre otros el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, **por tratarse de reclamos de derechos particulares;** y los otros dos, es decir, **reintegro o indemnización** que se produce cuando el funcionario ha sido destituido injustificadamente, **cuya tramitación se hará a través de proceso sumario**.

...

Por otro lado, es importante señalar que para el tema de **las demandas que promuevan los servidores públicos destituidos injustificadamente, el proceso será sumario**, tal y como lo establece el artículo 3 de la Ley 39 de 2013. Sin embargo, **en cuanto al proceso que deban seguir los servidores públicos...la ley en mención no establece cuál será el procedimiento a seguir; por lo que ante este vacío, debe entenderse que se seguirá el proceso que la Ley 135 de 1943 establece para las acciones contencioso administrativas de plena jurisdicción**, ya que dicha reclamación se realiza sobre un derecho de carácter particular.” (Lo resaltado es de este Despacho).

En ese sentido, debemos señalar que el artículo 2 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificado por el artículo 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, dispone:

“Los servidores públicos al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos sin que medie alguna causa justificada de despido prevista por la Ley y según las formalidades de ésta, **tendrán derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto, el pago de una indemnización...**” (Lo resaltado es de este Despacho).

De igual manera, 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, es claro al expresar lo siguiente:

“Los servidores públicos al servicio del Estado, **al momento de la terminación de la relación laboral**, cualquiera que sea la causa de terminación, **tendrán 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...” (La negrita es nuestra).

El tenor literal de las normas citadas, contempla **el derecho que tiene todo servidor público una vez terminada la relación laboral**, por cualquiera que sea la causa, **de solicitar a la institución correspondiente**, el pago de **la prima de antigüedad**; y el reintegro a su cargo o el pago de una indemnización, en el caso que el funcionario sea destituido injustificadamente.

Como quiera que en este caso la accionante solicita el pago de la **prima de antigüedad**, se infiere que la misma atañe a la **naturaleza propia** de las **demandas de plena jurisdicción señaladas en la Ley 135 de 1943**, modificada por la Ley 33 de 1946; por consiguiente, **debe cumplir con los requisitos dispuestos en dicha excerpta legal**.

Conforme observa este Despacho, la recurrente fue removida de su cargo el 31 de julio de 2014, medida que le fue notificada esa misma fecha. Como consecuencia de ello, la accionante presentó el 5 de septiembre de 2014, su solicitud ante el Instituto Panameño de Deportes **para el pago de** la indemnización y **la prima de antigüedad**; fecha ésta que constituye el punto de partida para establecer si la ex servidora compareció ante la Sala Tercera en tiempo oportuno a presentar el proceso cuya admisión apelamos (Cfr. fojas 10-12, 38 y 39 del expediente judicial).

Ante la falta de respuesta de dicha institución en relación con la solicitud de pago de indemnización y prima de antigüedad efectuada, se infiere que para el **6 de noviembre de 2014**, se configuró el silencio administrativo, por lo que, según lo dispuesto en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, **a partir de**

**esa fecha la actora contaba con dos (2) meses para interponer ante la Sala Tercera su demanda.**

De acuerdo con las constancias procesales, la acción bajo examen fue presentada ante ese Tribunal el **21 de marzo de 2016**; es decir, **después de más de un (1) año de configurado el silencio administrativo**, lo que nos permite determinar que la misma fue **interpuesta de manera extemporánea**; situación que **contradice lo dispuesto en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, que establece que:** *“la acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.”* (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 1-8 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, este Despacho considera necesario advertir que si bien la accionante anteriormente interpuso ante la Sala Tercera un proceso sumario reclamando las mismas prestaciones contenidas en el presente negocio jurídico, demanda cuya admisión fue revocada por el Tribunal de Alzada a través de la Resolución de 21 de diciembre de 2015; **lo cierto es que ello no interrumpe el término de prescripción que consagra la ley para recurrir a la jurisdicción contencioso administrativa.**

**Como consecuencia de lo indicado, reiteramos, la acción en estudio ha sido presentada de manera extemporánea.**

En este escenario, la Sala Tercera se pronunció en el Auto de 27 de enero de 2014, en torno al plazo para presentar las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción, señalando en relación con esta materia lo siguiente:

“...Es importante indicar que, ante la conducta emisora (sic) de la autoridad administrativa, de no darle su curso a los recursos que la ley dispone para agotar la vía gubernativa, **la legislación ha previsto la figura del silencio administrativo, a fin de salvaguardar la tutela judicial efectiva, ficción que permite entender como agotada la vía para hacer viable una acción ante la jurisdicción contencioso administrativo.**

Así, el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, considera agotada la vía gubernativa, si interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, transcurren dos meses sin que el respectivo funcionario haya emitido una decisión sobre el mismo.

El concepto de silencio administrativo se encuentra recogido en el numeral 104 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, que señala lo siguiente:

‘Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...  
 104. Silencio Administrativo. **Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado.’**

Dentro de este marco legal, de las constancias contenidas en el expediente se desprende que, el recurso de reconsideración contra la Resolución Administrativa No. 029-2013 de 15 de abril de 2013, se presentó el 17 de abril de 2013, implicando esto que la Administración tenía hasta el 17 de junio de 2013 para contestarlo, momento en que se configuró la negativa tácita por silencio administrativo, al no emitirse algún pronunciamiento, **situación que permite entender agotada la vía gubernativa y abierta la posibilidad para demandar en la vía jurisdiccional, dentro del plazo de dos meses que señala el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, que venció el 17 de agosto de 2013...**”(Lo resaltado es nuestro).

Finalmente, solicitamos que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta que, conforme lo ha indicado esa Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia, **una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra es el deber que tiene toda persona que acuda ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, en auxilio de sus derechos subjetivos, de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal establece** (Cfr. Auto de 23 de junio de 2010).

En virtud de las razones antes expuestas, consideramos procedente solicitar a la Sala Tercera, mediante la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946, **QUE REVOQUE** la Providencia de 29 de junio de 2016 visible a foja 44 del expediente judicial, que admite el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción interpuesto por la Licenciada **Sol de Oro Vásquez Valdés**, actuando en su propio nombre y representación; y en su lugar, **NO SE ADMITA** el misma.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 159-16