

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 158

Panamá, 11 de febrero de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Doctor Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de **Felicia Giovanna Iovane Marotta**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto Administrativo 288 de 17 de marzo de 2017 y el Formulario OIRH-FIN 256 de 6 de septiembre de 2017, el primero, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, su acto confirmatorio y 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: 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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la 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 4 del expediente judicial); y

B. El artículo 37 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, el cual establece que dicha ley comenzará a regir al día siguiente de su promulgación, salvo sus artículos 1 y 10, los cuales entrarán en vigencia a partir del nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública (Cfr. fojas 5-6 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 Economía y Finanzas emitió el Resuelto Administrativo 288 de 17 de marzo de 2017, mediante el cual la entidad reconoció el pago de vacaciones proporcionales por trece (13) días a la demandante, lo que equivalió al total neto de quinientos setenta y cinco balboas con ochenta y ocho centésimos (B/.575.88), según el documento titulado Formulario OIRH-FIN 256 de 6 de septiembre de 2017 (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante la nota S/N de fecha 17 de mayo de 2018, la exfuncionaria reitera nuevamente su solicitud de pago de la prima de antigüedad.

En dicha nota, la ex servidora señala que la misma había sido funcionaria de la institución desde el año de 1998 hasta el 2016, y que la prima de antigüedad es un derecho adquirido por ley (Cfr. foja 11 del expediente judicial)

La institución demandada da respuesta a la misiva de la señora **Felicia Giovanna lovane Marotta** a través de la nota identificada como MEF-2018-38626, en la cual indica que en efecto, al fungir como funcionaria pública en el Ministerio de Economía y Finanzas desde los años de 1998 hasta el 2016, le fueron reconocidas mediante el acto objeto de reparo trece (13) días de vacaciones proporcionales, así como también el décimo tercer mes proporcional (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Se agrega además en la referida nota que con relación a la prima de antigüedad, que en las leyes que regulan dicha materia, principalmente la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, se estableció este pago a los servidores públicos, independientemente de la causa de desvinculación del servicio público, y que se calcularía a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, la actora, **Felicia Giovanna lovane Marotta**, por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera 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 prima de antigüedad, por la suma de ocho mil quinientos ocho balboas con ocho centésimos (B/.8,508.08) en concepto de prima de antigüedad, calculada desde el 19 de mayo de 1998, fecha en la inició labores en la entidad demandada, hasta el 13 de octubre de 2016, cuando presentó su renuncia (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de las normas que se aducen infringidas, el apoderado judicial de la accionante manifiesta que las mismas ordenan expresamente el pago de la prima de antigüedad a razón de una semana de salario

por cada año trabajado, y que no se limita el cumplimiento de dicho mandato a ninguna otra condición que no sea la ininterrupción del servicio brindado por el servidor público. Agrega que al limitar el derecho a la prima de antigüedad basado en criterios que no describe la norma, se actúa al margen del texto legal y consecuentemente en violación de la norma (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Continuó argumentando el apoderado judicial, con respecto a la segunda de las normas aducidas como infringidas, que al momento que su cliente renunciara al cargo que ocupaba, es decir, en octubre de 2016, se encontraba vigente la Ley 39 de 2013, reformada por la Ley 127 de 2013, y que la Ley 23 de 2017 no existía. Que son estos dos cuerpos normativos los que se debieron aplicar al caso de su cliente por ser las normas vigentes al momento de su separación de la institución. Finalmente termina por concluir el letrado que creer que la Ley 23 de 2017 tenga efectos retroactivos es una interpretación equivocada (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Una vez examinada la solicitud realizada por la 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 expondremos a continuación.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de análisis, es necesario señalar que 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**, actualmente derogada, era claro al indicar que: *“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...”* (El resaltado es nuestro).

Del contenido de dicha norma se infiere, sin lugar a dudas, que es precisamente al momento de la terminación de la relación laboral, que el interesado debe formular a la institución correspondiente una petición para que ésta le reconozca el derecho reclamado; es decir, la prima de antigüedad, tal como ocurrió en diversas ocasiones en la situación bajo estudio (Cfr. fojas 8, 9 y 11 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, debemos precisar que si bien le asiste a **Felicia Giovanna Iovane Marotta** el derecho al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cierto es que para el cálculo de dicha prestación laboral solamente puede ser computado desde el período que comprende del 1 de abril de 2014, fecha en que entra a regir la ley aplicable al caso, hasta el 13 de octubre de 2016, en que presenta su renuncia la hoy demandante (Cfr. foja 8 y 34 del expediente judicial).

Lo anterior es así, toda vez que el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modificó el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, disponía que los servidores públicos al servicio del Estado al momento de la terminación de la relación laboral, tendrían derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad; sin embargo, **no podemos perder de vista que a dicha norma no se le puede conceder un alcance de carácter retroactivo**, según lo que establece el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Panamá, **por no tratarse de una ley de orden público o de interés social; siendo que la mencionada ley entró a regir el día 1 de abril de 2014, es a partir de entonces que se debe empezar el reconocimiento al funcionario del derecho otorgado en su normativa; es decir, el pago de la prima de antigüedad.**

Basta recordar, que **es la propia Ley 39 de 11 de junio de 2013**, modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, **la que debió especificar cómo cuantificar la prima de antigüedad para aquellas personas que entraron a**

laborar antes y después de la entrada en vigencia de esa legislación, de tal suerte que dicho derecho solo podrá ser computado en uno u otro caso, a partir del 1 de abril de 2014.

Dentro de este contexto, y en una situación muy similar a la que ocupa nuestra atención, 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:

“Así las cosas, el problema jurídico a determinar con la presente demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción se circunscribe al hecho que el accionante indica que el pago de la prima de antigüedad debe hacerse desde el momento en que inició a laborar (30 de junio de 1986) hasta que presentó formalmente su renuncia al cargo que ocupaba (15 de junio de 2015). En tanto que para la Contraloría 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 de así indicar que ella es retroactiva o tiene un carácter con efectos retroactivos**, para aplicarse hacia el 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 cuanto 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 **en 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 de la accionante.” (La subraya es de este Despacho y la negrita es de la Sala).

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto Administrativo 288 de 17 de marzo de 2017 ni el Formulario OIRH-FIN 256 de 6 de septiembre de 2017**, el primero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, ni su acto confirmatorio, en consecuencia, que se nieguen las pretensiones de la recurrente.

IV. Pruebas.

A. Se objeta los documentos visibles de fojas 12 a 14 y 16 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



Mónica I. Castillo Arjona

Secretaria General