

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 189

Panamá, 3 de febrero de 2023.

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 1119912022.

El Licenciado Juan Carlos Chavarría Sánchez, actuando en nombre y representación de **Karina Charlein Hinestroza Velarde de Aguilar**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Desarrollo Social**, al dar respuesta a la solicitud de reconocimiento y pago de la prima de antigüedad, presentada el 13 de julio de 2022, y para que se dicten 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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa 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 como se expresa; por tanto, se niega.

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

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

**A.** De la **Ley 39 de 11 de junio de 2013**, que reformaba la ley de carrera administrativa, modificada mediante Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, y posteriormente derogada, a través de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, publicada en la Gaceta Oficial 28277-B, la siguiente norma:

- **Artículo 1**, que reconocía a los servidores del Estado, el derecho a recibir la prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado dentro del sector público de forma continua, al momento de la terminación de la relación laboral de manera definitiva por más de sesenta días (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

**B. De la Ley 241 de 13 de octubre de 2021**, que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, publicada en la Gaceta Oficial 29398-A de 15 de octubre de 2021, el siguiente artículo:

- **Artículo 3** (que modifica el contenido del artículo 140 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa), que guarda relación al reconocimiento del derecho a la prima de antigüedad para los servidores del Estado, a razón de una semana de salario por cada año laborado, desde el inicio de la relación laboral hasta su desvinculación, tomando como base para el cálculo, el último salario devengado (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 con las constancias que reposan en autos, el **Ministerio de Desarrollo Social** el 6 de julio de 2022 emitió la Certificación número 216-OIRH-22, mediante la cual la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos acreditó que **Karina Charlein Hinestroza Velarde de Aguilar** había laborado en la entidad desde el 1 de julio de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2019 (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Posteriormente, observa este Despacho que el 13 de julio de 2022, la actora presentó una solicitud para que la entidad ordenara el pago a su favor, correspondiente a la prima de antigüedad, conforme al periodo laborado. Asimismo, en las constancias procesales se desprende que la demandante solicitó la certificación de silencio administrativo, misma que fue recibida el 24 de octubre de 2022 (Cfr. foja 9-10 del expediente judicial).

En ese sentido, producto de la situación expuesta, la actora, **Karina Charlein Hinestroza Velarde de Aguilar**, 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 prima de antigüedad, por la suma de mil quinientos balboas (B/.1,500.00), calculada desde el 1

de julio de 2015, fecha en la que inició la relación laboral con el **Ministerio de Desarrollo Social**, hasta el 31 de diciembre de 2019 (Cfr. foja 1-3 del expediente judicial).

Al respecto, la Magistrada Ponente en representación de la Sala Tercera, mediante la Resolución de diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022), se admitió la demanda interpuesta, ordenando el traslado correspondiente a la entidad demandada, quien a través de la Nota 1974-DM-OAL-2022 de 29 de diciembre de 2022, presentó su informe de conducta, indicando, entre otras cosas, lo siguiente:

**"Este Ministerio, en respuesta a la solicitud realizada** el 13 de julio de 2022, por la señora KARINA CHARLEIN HINESTROZA VELARDE DE AGUILAR, la cual guarda relación con el pago de la prima de antigüedad, **emitió la Nota No.389-OIRH-2022 de 22 de julio de 2022**, la cual, a la fecha no ha podido ser notificada debido a que la señora HINESTROZA no se ha apersonado a la institución, como tampoco ha podido contactársele vía telefónica, pese a los reiterados intentos realizados.

... la Nota No.389-2022 de 22 de julio de 2022...en lo medular de su contenido indicó lo siguiente:

1. Que el Ministerio de Desarrollo Social **es consciente que el pago de la prima de antigüedad es un derecho reconocido al servidor público** permanente, transitorio, contingente o de carrera administrativa,...

2. Que debido a la situación actual del país, **se dio una instrucción a todo el sector gubernamental** de realizar un esfuerzo para la **contención del gasto público**.

3. Aunado a lo anterior, **el presupuesto para la vigencia fiscal 2022** del MIDES, **ha sido objeto de recortes**, dándole prioridad a los programas de asistencia social...por otro lado, **el presupuesto para la vigencia fiscal 2023** del MIDES, se encuentra **en la misma circunstancia**.

4. Que el Ministerio de Desarrollo Social pretende lograr ahorros en su presupuesto para este año, y **se mantiene analizando la viabilidad** de gestionar, en la medida de lo posible, **traslados o asignación de partida presupuestaria** con el objetivo fundamental de cumplir con la orden de autoridad competente y **hacerle frente al compromiso de pago de su prima de antigüedad**.

Cabe señalar que el original de **la Nota No.389-OIRH-2022 de 22 de julio de 2022, reposa en el expediente administrativo de la ex funcionaria**, en la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la institución, por lo que, mal pudiera señalar que exista una negativa tácita por silencio administrativo de parte del Ministerio de Desarrollo Social....” (Lo resaltado es de este Despacho). (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente, en primer lugar, a la negativa tácita por silencio administrativo, y luego, a lo actuado por el **Ministerio de Desarrollo Social** ante la solicitud del pago a la prima de antigüedad.

A fin de sustentar lo anterior, debemos iniciar indicando, que el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, norma en la cual la actora sustenta sus pretensiones, **fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017**; en ese sentido, resulta jurídicamente improcedente, alegar como infringida una norma **que no se encontraba vigente al momento de la emisión del acto cuya legalidad se cuestiona**. Lo anterior trae como consecuencia, que las pretensiones de la demandante se encuentren desprovistas de un sustento que viabilice su causa de pedir, debiendo derivar de ello, en un rechazo a todas sus solicitudes.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario aclarar que si bien la demandante invoca la supuesta vulneración del contenido reformado del artículo 140 del Texto Único de la ley general de carrera administrativa que se refiere específicamente a los parámetros para reconocer y computar el pago de la prima de antigüedad, lo cierto es que, el **Ministerio de Desarrollo Social** al momento de emitir su respuesta, reconoció el derecho adquirido de los servidores del Estado; incluso, comunicó sobre los esfuerzos que realiza como entidad para cumplir con las disposiciones establecidas en el Ley 241 de 13 de octubre de 2021.

En el marco de lo indicado, nos permitimos citar parte de lo aclarado en la Nota 389-OIRH-2022 de 22 de julio de 2022, veamos: “...*Agradecemos de antemano su interés en darle seguimiento a su proceso de pago, colocando a nuestra institución en una posición esencial y referente en la elaboración del proceso para el cumplimiento de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021. Mientras tanto, quedamos*

en disposición de atender cualquier duda o consulta adicional al respecto..." (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Al respecto, esta Procuraduría es del criterio que se equivoca **Karina Charlein Hinestroza Velarde de Aguilar** en su pretensión, pues queda claro que omitió el seguimiento correspondiente de su solicitud, ante la Oficina de Recursos Humanos de la entidad, pues esta dirección, como competente de los temas relacionados a los servidores, mantenían la respuesta a la petición presentada el 13 de julio de 2002, desde el 22 de julio de 2022, es decir, a los 7 días hábiles siguientes.

En ese mismo orden de ideas, debemos destacar que el **Ministerio de Desarrollo Social** no negó el pago a la prima, por el contrario, explicó la condición presupuestaria en la que se encontraba por las directrices adoptadas dentro del Órgano Ejecutivo, situación que le impedía cumplir con el pago inmediato del derecho adquirido; sin embargo, señalaron los esfuerzos que realizarían para poder cumplir.

En apoyo a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 277 de la Constitución Política y artículo 74 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, los cuales son del tenor siguiente:

**"Artículo 277.** No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto" (Lo destacado es nuestro).

**"Artículo 74.** Toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público deberá ser sometida al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito no podrá ser pagada. A tal efecto, la Contraloría verificará:

- a) Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia;
- b) **Que está debidamente imputada al presupuesto;**
- c) **Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogación;**
- ch) Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados, salvo las excepciones establecidas en la ley."  
...(La negrita y la subraya es nuestra).

Las disposiciones citadas, nos permiten concluir que el **Ministerio de Desarrollo Social** ha cumplido con la labor que les corresponde de informar a la ex servidora sobre los procedimientos

administrativos necesarios para acceder al pago, respecto a la restricción presupuestaria, lo que en nada implica una negación al derecho de la demandante.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que cimentar aún más que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción alegados por el demandante sean desestimados por la Sala Tercera.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita por silencio administrativo en atribuida al Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Desarrollo Social**, al no dar respuesta a la solicitud de reconocimiento y pago de la prima de antigüedad, presentada por **Karina Charlein Hinestroza Velarde de Aguilar**, el 13 de julio de 2022, y en consecuencia, que se nieguen las pretensiones de la recurrente.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente de personal de la accionante, cuyo original reposa en el Ministerio de Desarrollo Social.

**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  
Secretaria General