

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 254

Panamá, 27 de enero de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Edwin Alberto Medina Domínguez, actuando en nombre y representación de **Juan Carlos Chavarría Sánchez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota N° 395-OIRHSP-2019 de 21 de agosto de 2019, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Social**, así como la negativa tácita por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de apelación, y para que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de conclusión.**

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión del recurrente, **Juan Carlos Chavarría Sánchez**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Nota N° 395-OIRHSP-2019 de 21 de agosto de 2019, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Social**, la cual, en su opinión, es contraria a Derecho.

La acción ensayada por el apoderado judicial del recurrente se sustentó básicamente en que la entidad demandada, luego de que éste presentara su renuncia, recibió una respuesta una respuesta negativa a la solicitud de pago de la prima de antigüedad, aduciendo la entidad ministerial que dicho pago está sujeto al nombramiento de los Magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 1565 de 12 de noviembre de 2021**, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, e **insistimos** en que no le asiste la razón al recurrente, por las razones que expondremos a continuación.

Contrario a lo argumentado por el accionante, consideramos que la Nota N° 395-OIRHSP-2019 de 21 de agosto de 2019, acusada de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, según iremos desarrollando en los párrafos que suceden.

Sobre el particular, vale la pena traer a colación lo expuesto por la entidad demandada en el Informe de Conducta con respecto a la situación que nos ocupa:

“Hay que señalar que el Licenciado Juan Carlos Chavarría Sánchez **nunca mantuvo un puesto público permanente** dentro de este Ministerio, como erróneamente afirma dicho petitionerio, en virtud que el Decreto de Personal N° 183 de 9 de julio de 2014 realizó un nombramiento eventual para el cargo de Abogado I...

Además, el Lcdo. Chavarría siempre que se desempeñó como Coordinador de Planes y Programa lo hizo bajo **nombramientos de carácter transitorio** lo cual es importante recalcar en virtud que el artículo 10 de la Ley N° 23 de 2017 establece que el derecho a recibir prima de antigüedad surge desde el inicio de la relación permanente, elemento necesario del cual carecía el petitionerio que, si hipotéticamente estuviera vigente dicha prestación económica, no podría exigir su pago.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

En efecto, tal como se puede apreciar del extracto antes transcrito, la Ley 23 de 2017, que vino derogar la Ley 39 de 11 de junio de 2013 y a su vez estableció que la misma tiene efectos retroactivos, dispuso en su artículo 10 (que añade el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994) que el servidor público tendrá derecho recibir una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado, **desde el inicio de la relación laboral permanente**.

Ciertamente, dicha disposición reza como a seguidas copiamos:

“**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, cualquiera 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 el 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.” (Lo subrayado es nuestro).

En otras palabras, si bien la normativa antes citada vino a reconocer el derecho a la prima de antigüedad a favor de los servidores públicos, no es menos cierto que la misma hizo hincapié en que ello sería aplicable **a partir del inicio de la relación permanente**; por tanto, correspondería a la parte actora aportar la documentación que demuestra a partir de qué momento comenzó la relación permanente con la entidad.

Por otra parte, el Informe de Conducta nos ilustra acerca de otra de las razones por las cuales la entidad desestimó la petición realizada por el recurrente:

“... solo para aclarar que la prima de antigüedad, que establece la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, no ha entrado a regir por una condición normativa, contenida en el artículo 37 ibídem, **que supedita la vigencia de dicha prestación a partir del nombramiento de los Magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.**” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

En este contexto, vale la pena destacar que el artículo 37 de la Ley 23 de 2017, es claro al indicar lo siguiente:

“**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.**” (Lo destacado es nuestro).

Como se puede observar, la vigencia del artículo 10 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, y por tanto el derecho a recibir una prima de antigüedad, se encuentra condicionado a que dicho artículo se encuentre vigente, lo cual como el mismo dispone, ocurrirá cuando se hayan nombrado los Magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública; por lo que, mal podría el Ministerio de Desarrollo Social desconocer la propia condición que el artículo 37 le da al pago de la prima de antigüedad.

Efectivamente, aunado al hecho que el demandante solo ocupó puestos de carácter transitorio, es decir, que nunca mantuvo una relación en la entidad demandada, tal como fue explicado en los párrafos precedentes, otra de las causales por las que no se puede acceder a lo peticionado por **Juan Carlos Chavarría Sánchez**, lo configura el hecho que **la propia Ley 23 de 2017 supedita la vigencia de dicha prestación al**

## **nombramiento de los Magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.**

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 27 de agosto de 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).

### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas N° 600 de veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por el accionante**, la copia autenticada de la Nota N° 395-OIRHSP-2019 de 21 de agosto de 2019, que es el acto acusado dentro de este proceso; así como la copia autenticada del acto confirmatorio; entre otros documentos. De igual forma, fue admitido el expediente

administrativo de personal que guarda relación con la presente actuación, aducida como prueba documental por esta Procuraduría (Cfr. fojas 97-102 del expediente judicial).

Vale acotar que, el expediente administrativo y las demás pruebas admitidas a favor del ex servidor público, **no logran** demostrar que el **Ministerio de Desarrollo Social**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustenten el proceso presentado por **Juan Carlos Chavarría Sánchez**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**, deber al que se refirió la Sala Tercera en la Sentencia de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:

...

**Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N° ..., emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe a la parte actora, pues es a ésta a quien le interesa probar sus pretensiones y que las**

mismas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.

Finalmente, recalamos la importancia que tiene **el accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de convicción que fundamenten la demanda promovida por el Licenciado Edwin Alberto Medina Domínguez, actuando en nombre y representación de **Juan Carlos Chavarría Sánchez**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota N° 395-OIRHSP-2019 de 21 de agosto de 2019**, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Social**, ni la negativa tácita por silencio administrativo y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto Gonzalez Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Ardila de Urriola  
**Secretaria General**

Expediente 178-20