

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1314

Panamá, 15 de noviembre de 2017

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción.**

El **Licenciado Carlos Ayala Montero**, actuando en nombre y representación, de **Coralia Jolly Ramírez** solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 352-DDRH de 13 de julio de 2016, emitida por **la Contraloría General de la República**, su acto confirmatorio y 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 el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

Según consta en autos, la Contraloría General de la República emitió la Resolución 352-DDRH de 13 de julio de 2016, mediante la cual reconoce el derecho de prima de antigüedad a **Coralia Jolly Ramirez**, a partir del 1 de enero de 2014 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En tiempo oportuno, y producto de su disconformidad a lo contenido en la Resolución atacada de ilegal, **Coralia Jolly Ramírez** interpuso un recurso de reconsideración, la cual fue confirmada por la Resolución 652-16- Leg de 3 de octubre de 2016 y fue notificada a la hoy recurrente el 10 de enero de 2017 (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

Por otra parte, en el informe de conducta la institución demandada señaló que emitió la Resolución 352 de 13 de julio de 2016, reconociendo a la solicitante el derecho invocado. Sin embargo, el período dentro del cual procedería hacer el cálculo respectivo era a partir del 1 de enero de 2014, fundamentado en el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, modificado por el Artículo 23 de la Ley 127 de 2013, por lo infiere que la actora le corresponde el cálculo de la prima de antigüedad desde el 1 de enero de 2014 al 30 de abril de 2015.

## **II. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 905 de 18 de agosto de 2017**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la demanda, los argumentos giran en torno al supuesto derecho invocado por la recurrente y que tienen los funcionarios públicos a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio de la misma en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación.

En este sentido, indicó la recurrente que fue funcionaria de la Contraloría General de la República, de manera continua desde el 18 de septiembre de 1989, hasta cuando se hizo efectiva su jubilación el 30 de abril de 2015; al respecto señala, que de acuerdo a la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, tiene derecho a una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en forma continua, en el sector público (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Indicó además, que la referida institución interpretó que el derecho a la prima de antigüedad era efectivo solo desde el momento en que entró en vigencia la Ley 127 de 2013, que según el artículo 6 de la excerta legal, es a partir del **1 de abril de 2014**, por lo que solo debe pagársele la prima es a partir de esa fecha (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Luego de revisar las constancias procesales que constan en autos, este Despacho mantiene su posición que la demanda presentada, debe ser desestimada por el Tribunal, en virtud 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**, 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).

De lo anterior, se infiere 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, diligencia que, tal y como consta en autos, fue realizada por **Coralía Jolly Ramírez** el **18 de abril de 2016** (Cfr. fojas 8 del expediente judicial).

Bajo este criterio, resulta pertinente referirnos, que para los efectos de la aplicación del artículo 1 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 2013, invocado por la demandante, vigente al momento en que se dieron los hechos, nos corresponde advertir que este derecho; es decir, **el pago de la prima de antigüedad**, el cual se daría a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado **en forma continua**, aunque sea en diferentes entidades del servicio público, exigía como requisito inherente para su reclamación, **la continuidad en el servicio público**; la cual se rompería, en el caso en que el trabajador, se haya desvinculado definitivamente **en algún momento** de dicho servicio, por más **de sesenta (60) días calendarios sin causa justificada**.

En ese mismo orden de ideas, cabe señalar que dentro de los hechos en los que sustenta su demanda, la accionante alegó que hizo efectivo su derecho a jubilación, **el 30 de abril de 2015** y no fue hasta el **18 de abril de 2016**, que la misma solicitó ante la Contraloría General de la República, la prima de antigüedad, la cual fue reconocida por esta institución a partir del 1 de enero de 2014, al 30 de abril de 2015.

En este contexto, debemos destacar que este Despacho mantiene su criterio que no cabía reconocer el pago de la prima a la solicitante en el caso que nos ocupa, toda vez que **Coralía Jolly Ramírez**, ya se encontraba gozando del derecho de jubilación, desde el 30 de abril de 2015; es decir, se encontraba en la categoría de los servidores públicos a los cuales no les es aplicable la Ley 127 de 2013 y por ende, el derecho a percibir la prima de antigüedad según la modificación contenida en el artículo 3 en dicha norma. De igual manera, se exige como requisito inherente para su reclamación, **la continuidad en el servicio público**; la cual se rompería, en el caso en que el trabajador, se haya desvinculado definitivamente **en algún momento** de dicho servicio, por más **de**

---

**sesenta (60) días calendarios y en este caso, tal como hemos reiterado la recurrente se acogió a su jubilación a partir del 30 de abril de 2015** y solicita la prima el 18 de abril de 2016.

En este punto cobra importancia reiterar en relación con el asunto bajo examen, lo señalado en el fallo de 29 de diciembre de 2016, en el cual Magistrado Abel Zamorano, señaló lo siguiente:

“ En el aspecto, la ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que establece que los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación laboral, independiente de la causa de dicha terminación, tendrá derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado de manera continua, misma que reforma la ley 39 de 11 de junio de 2013, en su artículo 2 enuncia los servidores públicos que quedan excluidos de su aplicación, por razón del cargo que ejerzan dentro de la entidad. La norma en comento es del tenor siguiente:

‘artículo 2. Esta ley no será aplicable a los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley, los secretarios generales o ejecutivos, el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de contrataciones públicas y de Presupuesto General del Estado y **los servidores públicos que reciban una pensión de jubilación definitiva del régimen de seguridad social o cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social**’ (el resaltado es nuestro)

Lo antes expuesto, permite concluir que la señora Mayela Rosas Espino, al ocupar un cargo cuya función es la de brindar asesoría al Banco de Desarrollo Agropecuario, la misma responde directamente al Despacho Superior, cuyo representante es el Gerente General de la entidad, por lo cual se enmarca dentro de los servidores públicos a los cuales no le es aplicable la ley 127 de 2013 y por ende, el derecho a percibir la prima de antigüedad según la modificación contenida en el artículo 3 de dicha disposición jurídica. Razón por la cual, no está llamado a prosperar el cargo de violación del artículo 1 de la ley 39 de 11 de junio de 2013, con su modificación previamente señalada ni tampoco prospera el deber de la institución de incluir un pago de prima de antigüedad a favor de la demandante, ya que en este caso, dicha obligación es inexistente, por lo cual el cargo de violación alegado por la actora del artículo 6 de la ley 39 de 2013, carece de asidero jurídico.

En mérito de lo antes expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la negativa tacita por silencio administrativo en la que incurrió el Banco de Desarrollo Agropecuario y en consecuencia no accede a las pretensiones solicitadas en la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción...”

A pesar de lo expuesto, la Contraloría General de la Republica le reconoció la prima de antigüedad a la recurrente, desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de abril de 2015, por lo que en abono de lo anterior, este Despacho considera importante destacar que si bien el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modifica 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, **no podemos perder de vista que a dicha norma no se le podía 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**.

Lo anterior, cobra relevancia en el presente negocio jurídico; ya 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.

### **III. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 337 de 25 de septiembre de 2017**, se admitieron como pruebas, los siguientes documentos: la copia autenticada de la Resolución 352-DDRH de 13 de julio de 2016, mediante la cual el Contralor General de la República reconoce el derecho de prima de antigüedad a **Coralía Jolly Ramirez**, a partir del 1 de enero de 2014, y la copia autenticada de la Resolución 652-16-leg de 3 de octubre de 2016 (Cfr. fojas 9, 11 a 15 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente negocio jurídico.

De las constancias procesales se desprende, que **las demás pruebas documentales solicitadas por la parte actora, fueron inadmitidas en virtud de lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial, toda vez que fueron aportadas en copia simple.**

**Así las cosas, podemos concluir que la demandante no logró acreditar de manera adecuada lo señalado en el sustento de su pretensión, de ahí que este Despacho estima que la demandante no asumió en forma adecuada la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código**

Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por

**Coralia Jolly Ramírez;** esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 352-DDRH de 13 de julio de 2016, emitida por **la Contraloría General de la República**, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro

**Procurador de la Administración**



Cecilia Elena López Cadogan  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 69-17

---