

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 179

Panamá, 26 de enero de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda
Exp. 1251622023.

La Licenciada Bárbara Esther Olarte L., actuando en nombre y representación de **Sofía Raquel Huerta Altafulla**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota 022-2023-TACP-DS-P de 4 de julio de 2023, emitida por el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan 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 acción 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 cierto como se expone; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Cuarto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Quinto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Sexto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Séptimo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Octavo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El **artículo 52 de la Ley 135 de 1943**, que establece que las sentencias definitivas ejecutoriadas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son obligatorias para los particulares y la Administración (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

B. El **artículo 99 del Código Judicial**, el cual señala que las sentencias que dicte la Sala Tercera, en virtud de lo dispuesto en esta Sección, son finales, definitivas y obligatorias; no admiten recurso alguno, y las de nulidad deberán publicarse en la Gaceta Oficial (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

C. Los **artículos 3 y 8 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021**, los cuales señalan, respectivamente que 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 la entidad desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación; y que la presente excerta legal es de interés social y tendrá efectos retroactivos (Cfr. foja 9-13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye la Nota 22-2023-TACP-DS-P de 4 de julio de 2023, emitida por el Magistrado Presidente del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, a través de la cual se da respuesta a la nota s/n, fechada 4 de enero de 2023, presentada por **Sofía Raquel Huerta Altafulla**, donde solicita el pago del monto generado en razón de prima de antigüedad por el tiempo laborado en el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**, desde el año 2009 hasta el año 2013 (Cfr. fojas 14-15 y 20-22 del expediente judicial).

Cabe destacar que ante la negativa de reconocimiento de la prima de antigüedad a la actora, esta presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto a través del Acuerdo de Pleno 010-2023 de 6 de septiembre de 2023, confirmando lo dispuesto en la Nota 22-2023-TACP-DS-P de 4 de julio de 2023, agotándose así la vía gubernativa (Cfr. fojas 17-23 y 24 a la 31 del expediente judicial).

En virtud de ello, la apoderada judicial de **Sofía Raquel Huerta Altafulla**, promovió la demanda contencioso administrativa en tiempo oportuno, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota 22-2023-TACP-DS-P de 4 de julio de 2023, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene el pago a su representada de la prima de antigüedad a la que tiene derecho, por haber laborado desde el 2009 al 2013 en el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**, atendiendo al último salario devengado (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la abogada de la accionante manifiesta que el acto objeto de reparo infringe los artículos 52 de la Ley 135 de 1943; 99 del Código Judicial; y los artículos 3 y 8 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, al no ser reconocido su derecho a la prima de antigüedad por el tiempo laborado del 2009 al 2013 en el **Tribunal Administrativa de Contrataciones Públicas**. Además, manifiesta que, la entidad demandada desconoció los criterios vertidos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al indicar que la Ley 241 de 13 de octubre de 2021 es una ley de interés social y, por ende, tiene efectos retroactivos, es decir, dicha excerta legal, le es aplicable a su representada, **Sofía Raquel Huertas Altafulla** (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial)

Luego de analizar los planteamientos expuestos por la apoderada judicial de la actora, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, este Despacho no comparte los argumentos expuestos por la recurrente, por las razones que se expresan a continuación.

Como cuestión previa, estimamos oportuno indicar que la pretensión procesal en la acción objeto de estudio, versa sobre el reconocimiento de la prima de antigüedad, por lo que expondremos algunas conceptos respecto al reconocimiento de este derecho.

3.1. Prima de antigüedad.

Sobre el particular, se ha conceptualizado que: *“la prima de antigüedad es una prestación que otorga el patrón a su trabajador, por lo que no se puede considerar como una compensación; tampoco se podría decir que sea una gratificación, ya que no se da en recompensa a un trabajador eventual, toda vez que el mismo no es permanente; y mucho menos debe ser concebido como una*

indemnización, con esto, se puede concluir que es un pago dado por el transcurso de tiempo.” (Cfr. GONZÁLEZ GARZA, Heberardo. 'La Prima Antigüedad'. Universidad Autónoma de Nuevo León. Tesis para obtener el grado de Maestría en Derecho Laboral. México. 2003. Pág. 49-56).

A su vez, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 7 de julio de 2022, definió el concepto de prima de antigüedad como: *“En su sentido más amplio, tenemos que la Prima de Antigüedad se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de la relación laboral y cuya cuantía se determina en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador”.*

3.2 Del Derecho a la Prima de Antigüedad en el sector público.

Expuesto lo anterior, resulta apropiado indicar que el reconocimiento de la prima de antigüedad en el sector público, se introdujo con el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, el cual entró en vigencia el 1 de enero de 2014, posteriormente modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, el cual entró en vigencia el 1 de abril de 2014 (Cfr. artículo 6 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, Gaceta Oficial 27446-B de 3 de enero de 2014 y Cfr. artículo 9 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, Gaceta Oficial 27308 de 13 de junio de 2013).

La referida Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, fue derogada por el artículo 36 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, la cual introdujo en su artículo 10, el reconocimiento a la prima de antigüedad y a su vez, en su artículo 35, señaló que la misma, era de interés social y tendrá efectos retroactivos (Cfr. Gaceta Oficial 28277-B de 12 de mayo de 2017).

Asimismo, con la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, se dispuso en su artículo 3, una modificación al artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual contenía las modificaciones introducidas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, quedando de la siguiente manera el texto, vigente actualmente:

“Art. 140. 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 la institución desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.”

Cabe desatacar que ambos textos (Ley 23 de 2017 y Ley 241 de 2021), dispusieron que el contenido de dichas leyes fueran de interés social y con efectos retroactivos.

Bajo ese concepto, dos son los aspectos a destacar de las normas citadas:

- a) El reconocimiento de la prima de antigüedad como derecho fue reconocido a partir del 1 de enero de 2014, con la Ley 39 de 11 de junio de 2013.
- b) Las modificaciones que surgieron posterior respecto a la prima de antigüedad (Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y la Ley 241 de 13 de octubre de 2021), señalaron que eran de interés social y con efectos retroactivos, es decir que, a pesar de haberse modificado los artículos que hacen referencia a la prima de antigüedad, dicho derecho se reconocía a partir del 1 de enero de 2014, por consiguiente, la retroactividad a la que hacen referencias esas leyes se circunscriben desde el 1 de enero de 2014 en adelante.

Por lo anterior, podemos colegir que a pesar que la prima de antigüedad es una prestación que se deriva del solo hecho del trabajo, que se otorga a los trabajadores en este caso a un servidor público, por el transcurso del tiempo en que ha prestado sus servicios, para su reconocimiento, se debe cumplir con los requisitos mínimos, entre los cuales destacamos los arriba indicados respecto a desde cuándo debe computarse dicho derecho.

Ahora bien, al no contar con una normativa especial, los derechos, deberes y demás beneficios reconocidos a los servidores públicos que laboran en el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**, se encuentran regulados en la Ley 9 de 1994 y sus modificaciones, por lo que esta normativa le es aplicable a la ex servidora pública **Sofía Raquel Huerta Altafulla**.

En función de lo antes planteado, a través de la Nota 036-2023-TACP-DS-P de 19 de diciembre de 2023, la entidad demandada remitió su informe de conducta, por medio del cual indicó que:

*“...la Oficina Institucional de Recursos Humanos de este Tribunal, luego de verificado el expediente de personal de la exfuncionaria **Sofía Raquel Huerta Altafulla**, constató que la misma laboró desde el 20 de enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2013...”*

...la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) remite respuesta de la consulta efectuada mediante la Nota DIGECA No.101-01-245-2023 de 15 de marzo de 2023 (una copia fue suministrada a la hoy demandante), y entre otras cosas indicó que los servidores públicos que se desvincularon antes del 1 de abril de 2014, no tenía derecho a la prima de antigüedad...” (Cfr. fojas 50 y 51 del expediente judicial) (Lo subrayado es nuestro).

De lo anterior se colige que, **Sofía Raquel Huerta Altafulla** laboró en el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** desde el 20 de enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2013, fecha en la que el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, que reconoce el derecho a la prima de antigüedad, aún no estaba vigente. Aunando a lo anterior, la referida norma no establecía que sus efectos serían retroactivos, es decir que, el reconocimiento de dicho derecho, iniciaba a partir de su vigencia, es decir 1 de enero de 2014, por consiguiente no le asiste el derecho al pago de prima de antigüedad a la demandante.

Respecto a la retroactividad a la que hacen referencias las posteriores modificaciones que sufrió el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2011, este Despacho es del criterio que las mismas se refieren a la entrada en vigencia de la mencionada ley, pues esta es la fecha en la que entra a la vida jurídica el reconocimiento de la prima de antigüedad.

Como abono a lo anterior, 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, luego derogado por Ley 23 de 12 de mayo de 2017**, señaló que:

“Artículo 3. El artículo 1 de la Ley 39 de 2013 queda así:

Artículo 1. 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, aunque sean en diferentes entidades del sector público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.

Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada.” (La subraya es nuestra) (Cfr. página 63 de la Gaceta Oficial No. 27446-B Gaceta Oficial Digital de 3 de enero de 2014).

Posteriormente, este artículo fue modificado por el artículo 3 de la Ley 241 de 2021, el cual señaló lo siguiente:

“Art. 140. 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 la institución desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.”

Bajo ese concepto, la referida excerta legal, “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 a los servidores públicos”, señala además en sus **artículos 1 y 4**, respecto al pago de la prima de antigüedad lo siguiente:

“Artículo 1. *El artículo 29 de la Ley 23 de 2017 queda así:*

Artículo 29. *El derecho a la prima de antigüedad no incluye a los siguientes servidores públicos:*

...

Los servidores públicos señalados en este artículo y que previo a esa condición hayan laborado al servicio del Estado en forma continua tendrán derecho a recibir una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público.

La entidad que deberá realizar el pago es la última en la cual laboró el servidor público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente, para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado. Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio del Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada.” (Cfr. página 1 de la Gaceta Oficial Digital No. 29398-A de 15 de octubre de 2021).

“Artículo 4. *El derecho al pago de la prima de antigüedad es reconocido al servidor público permanente o transitorio o contingente o de Carrera Administrativa o de otras carreras públicas y leyes especiales, en aplicación del artículo 5 del Texto único de la Ley 9 de 1994.” (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial Digital No. 29398-A de 15 de octubre de 2021).*

Visto desde esta perspectiva, la entidad demandada mediante la Nota 036-2023-TACP-DS-P de 19 de diciembre de 2023, manifestó no desconocer *“la existencia del derecho a la prima de antigüedad para los servidores públicos, ya que existen normativas que la consagran; y mucho menos desconoce el pronunciamiento emitido por la Sala Tercera en sentencia del 9 de diciembre de 2022; sino que para el presente caso, la señora Sofía Raquel Huerta Altafulla no le asiste tal derecho, en virtud de que al momento en que se produjo su desvinculación de este Tribunal (31 de diciembre de 2013), sino existía Ley alguna que reconociera una prima de antigüedad para los servidores públicos, como hemos visto este derecho cobra vida el 1 de enero de 2014, con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, vigente el 1 de abril de 2014.”* (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Es por lo anterior que, compartimos el criterio vertido por la entidad demandada, pues el derecho que solicita la actora, es decir el pago de la prima de antigüedad, en el periodo que fungió como servidora pública del **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**, no estaba reconocido, motivo por el cual la institución no estaba obligada a pagarle.

Cabe considerar además, que este Despacho está anuente de los avances legislativos que se han dado durante los últimos años respecto al reconocimiento del derecho a la prima de antigüedad de aquellos servidores públicos que tienen una trayectoria al servicio del Estado, por lo que le corresponde a la Sala Tercera resolver la presente causa en su justo derecho, prefiriendo la interpretación que le sea más favorable a los intereses de la activadora judicial, tal como lo ha externado la doctrina y la jurisprudencia panameña.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota 022-2023-TACP-DS-P de 4 de julio de 2023, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas.

Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

4.1 Se objetan las pruebas presentadas por la demandante visibles a foja 32 a la 41 por incumplir lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardilla
Secretaría General