

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 815

Panamá, 27 de abril de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegatos de conclusión.

Expediente 225-16.

La firma forense TC Taylor Law Advisors, actuando en nombre y representación de Lourdes del Carmen Moreno Cedeño, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, emitida por la Procuraduría de la Administración, 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 artículo 61 de la Ley Número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley Número 33 de 1946, para presentar 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 expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a Lourdes del Carmen Moreno Cedeño en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto acusado lo constituye la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, emitida por el Procurador de la Administración, a través de la cual se da respuesta a la nota s/n, fechada el día 15 de diciembre de 2015, presentada por Lourdes del Carmen Moreno Cedeño, donde solicita el reconocimiento del pago de la bonificación y la prima de antigüedad a razón de los veinticuatro (24) años de servicio en la Procuraduría de la Administración, toda vez que aduce ser funcionaria adscrita a la Carrera Judicial (Cfr. fojas 17-19 y 20-22 del expediente judicial).

En virtud de ello, la apoderada judicial de Lourdes del Carmen Moreno Cedeño, promovió la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se le reconozca el pago de la prima de antigüedad por haber laborado por más de veinticuatro (24) años en la institución y se le ordene a la entidad demandada a satisfacer la suma de diecinueve mil seiscientos balboas (B/.19,600.00), por el tiempo de servicio (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Tal como advertimos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción indilgados, la abogada de la accionante manifiesta, en lo medular, que no comparte el argumento expuesto por la entidad en la medida que los funcionarios de la Procuraduría de la Administración que obtuvieron un certificado de Carrera Judicial, le es aplicable lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula lo relativo a las bonificaciones a las que tienen derecho los servidores del Órgano Judicial, en ese sentido, agrega que la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público, no hace referencia en ninguno de sus articulados sobre la anulación del derecho adquirido desde el año 2004, por el contrario, reconoce la estabilidad en el cargo y otras prerrogativas inherentes a la condición, a aquellos que desde la entrada en vigencia de la norma hayan ingresado mediante concurso de méritos, de tal suerte que el certificado conferido a Lourdes del Carmen Moreno Cedeño se mantiene vigente y en firme; y que de conformidad con los artículos 45 y 406 del Código Judicial, su mandante goza de los mismos emolumentos que los que laboran en la administración de justicia, esto es, la bonificación por antigüedad (Cfr. fojas 7-14 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Frente a lo señalado por la accionante, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido

infringidas con la emisión del acto objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Como expresamos en la Vista Número 1740 de 9 de diciembre de 2022, la pretensión procesal en la acción objeto de estudio, versa sobre el reconocimiento de dos (2) montos económicos, en ese sentido, al efectuar una lectura atenta del apartado de “LO QUE SE DEMANDA”, este Despacho advierte que la activadora de la vía solicita el pago de la bonificación por antigüedad y la prima de antigüedad, los cuales difieren entre sí y tienen propósitos diferentes, a saber:

3.1. Bonificación por antigüedad.

Al respecto, esta Procuraduría reitera que aun cuando la accionante solicita el pago de la bonificación por antigüedad con fundamento en lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula la Carrera Judicial, la realidad es que la disposición jurídica en referencia es clara en establecer que la misma: “...fue expedida con el objeto de regular lo referente a la bonificación a que tienen derecho los funcionarios de carrera judicial del Órgano Judicial, por antigüedad de servicio...”, razón por la cual la recurrente no puede argumentar la ausencia de una normativa aplicable a los funcionarios de la Procuraduría de la Administración, toda vez que a la fecha en que la actora presentó su petición ante la entidad demandada, ya se encontraba vigente la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que instituyó la Carrera del Ministerio Público y que subrogó las disposiciones contenidas en el Título XII, Libro Primero del Código de Procedimiento, referentes a la Carrera Judicial, tal como lo preceptúa el artículo 76 de dicho cuerpo normativo (Cfr. página 31 de la Gaceta Oficial Digital No. 27856-A de 28 de agosto de 2015 y página 27 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008).

3.2. Prima de antigüedad.

Tal cual expusimos en nuestra vista de contestación, 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, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre

de 2013, que luego fue derogado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, el cual expresaba que los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera fuera la causa, tenían 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, tomando en cuenta el último salario devengado (Cfr. página 63 de la Gaceta Oficial No. 27446-B Gaceta Oficial Digital de 3 de enero de 2014).

En este escenario, este Despacho considera pertinente reafirmar que los derechos, deberes y demás beneficios reconocidos a los servidores públicos que laboran en la Procuraduría de la Administración, se encuentran regulados en la Ley 1 de 6 de junio de 2009, que estableció la Carrera del Ministerio Público, por ende, constituye la normativa especial aplicable a Lourdes del Carmen Moreno Cedeño, partiendo del hecho que la misma desempeñaba funciones en dicha institución y no en el Órgano Judicial.

Bajo esta premisa, ponemos de relieve el criterio expuesto en la Resolución de diecisiete (17) de junio de dos mil diecinueve (2019), donde esa Magistratura precisó de forma categórica, que a los servidores públicos de la Procuraduría de la Administración le son aplicables las disposiciones establecidas en la Ley 1 de 6 de junio de 2009, ello con fundamento en el “principio de especialidad”, de allí que constituye la norma especial en cuanto que regula un caso o materia específica, y tiene prelación respecto a su aplicación, habida cuenta que fue dictada con anterioridad a la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula la Carrera Judicial (Cfr. páginas 26-27 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008).

En función de lo antes planteado, este Despacho reitera que con fundamento en lo dispuesto en los artículos 73 y 75 de la Ley 1 de 6 de junio de 2009, el pago por antigüedad solicitado por la accionante, debe regirse según lo establecido en el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, norma vigente al momento en que ésta efectuó la petición de reconocimiento de la prestación laboral en mención, el

cual fue modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, y luego derogado por Ley 23 de 12 de mayo de 2017 (Cfr. páginas 26 y 27 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008 y página 63 de la Gaceta Oficial No. 27446-B Gaceta Oficial Digital de 3 de enero de 2014).

Destacamos, que del contenido de 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, se infiere, sin lugar a dudas, que la prestación económica que Lourdes del Carmen Moreno Cedeño pretende le sea reconocida es el pago de la prima de antigüedad, la cual debe ser formulada por la interesada al momento de la terminación de la relación laboral; diligencia que, tal y como consta en autos, fue realizada por la actora el 15 de diciembre de 2015, y fue debidamente atendida por la entidad demandada a través de la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, sin que la recurrente hiciera uso de los mecanismos procesales que contempla la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, para este tipo de situaciones, habida cuenta que consideraba que su derecho subjetivo había sido vulnerado, aspecto que en su momento fue advertido por este Despacho mediante la Vista Número 512 de 28 de abril de 2021 (Cfr. fojas 20-22 y 53-77 del expediente judicial).

En último término, esta Procuraduría considera oportuno resaltar en esta etapa procesal, que para los efectos de la aplicación del 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, vigente al tiempo en que se presentó la petición en comento, este derecho; es decir, el pago de la prima de antigüedad, 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 sector público...”*, por lo tanto, constituye un requisito inherente para su reclamación, la no continuidad; la cual se rompería, en el caso en que el funcionario: *“...se haya desvinculado definitivamente...por más de sesenta (60) días calendarios sin causa justificada”*, situación que como hemos advertido antes, no se cumple en el presente caso, toda vez que Lourdes del Carmen Moreno

Cedeño sigue laborando en otra institución estatal, tal como se puede verificar en la sección de Planilla de Funcionarios del nodo de transparencia publicado en la página web institucional del Órgano Judicial, en atención a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, y que a la fecha de consultar dicha información, se advierte que la misma se encontraba actualizada al 5 de abril de 2022 (Cfr. <https://www.organojudicial.gob.pa/app/planillas>).

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente reiterar el criterio expuesto por esta Procuraduría frente a los medios ensayados por Lourdes del Carmen Moreno Cedeño para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No. 184 de cuatro (04) de marzo de dos mil veintidós (2022), por medio del cual admitió como pruebas documentales, el original de la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, la nota de solicitud fechada el 15 de diciembre de 2015 (con sello de recibido), entre otros elementos probatorios aportados por la actora con la demanda (Cfr. fojas 105-106 del expediente judicial).

Igualmente, resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal y/o administrativo de la demandante, el cual reposa en la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 106 del expediente judicial).

Es importante tener presente que por medio del Oficio No. 688 de 22 de marzo de 2022, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada que remitiera el expediente de personal y/o administrativo de Lourdes del Carmen Moreno Cedeño; mismo que fue remitido por la Procuraduría de la Administración a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota No. DRH-31-2022 de 30 de marzo de 2022 (Cfr. fojas 117 y 118 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, como puede observarse, ésta se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, así como otros elementos probatorios documentales que, a juicio de este Despacho, no han logrado acreditar que la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, objeto de reparo, es nula, por ilegal; por el contrario, resulta claro que la respuesta brindada por la entidad demandada mediante el acto acusado, encuentra sustento en 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, norma vigente al momento en que la recurrente efectuó la petición de pago de la prestación laboral en mención, que luego fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

Lo expresado por este Despacho, se encuentra acreditado con la reciente promulgación 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 a los servidores públicos”*, cuyos artículos 1 y 4, no hacen más que reafirmar lo expresado por la entidad demandada en la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, en la medida que se determina de forma expresa que el pago de la prima de antigüedad es procedente siempre y cuando el ex funcionario se encuentre desvinculado definitivamente del servicio del Estado, lo que se configura una vez transcurran más de sesenta (60) días calendario desde la fecha en que se produjo la desvinculación; situación que no se cumple en la presente causa, pues como hemos advertido en líneas precedentes, la parte actora aún se encuentra vinculada al sector público (Órgano Judicial).

Ahora bien, aun cuando a la fecha en que la recurrente promovió su solicitud, regía lo dispuesto en 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, 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.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la recurrente no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo.

Sobre el particular, mediante la Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y de acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo que a continuación transcribimos:

“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 74 del Código Judicial...

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°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido

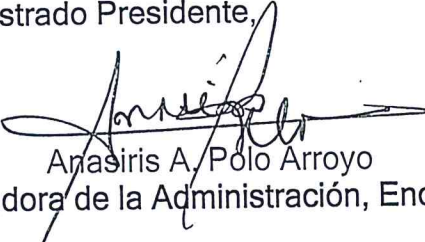
por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

..." (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes reproducido, se infiere que las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que se fundamenta la demandante.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Nota SCAJ-54-16 de 19 de febrero de 2016, emitida por la Procuraduría de la Administración, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Anasiris A. Polo Arroyo
Procuradora de la Administración, Encargada


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General