

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 916

Panamá, 4 de septiembre de 2019

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

El Doctor Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de **Hernando Morales Reyes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 180-DDRH de 23 de enero de 2017, 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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

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

I. **Antecedentes.**

Según las constancias procesales, la Contraloría General de la República emitió la Resolución 108-DDRH de 23 de enero de 2017, mediante la cual el regente de esa entidad reconoció el derecho al pago de prima de antigüedad a **Hernando Morales Reyes**, por la suma de quinientos dos balboas con treinta y ocho centésimos (B/.502.38), equivalente al período trabajado del 1 de enero de 2014, al 18 de junio de 2017 (Cfr. fojas 30 y 31 del expediente judicial).

Posteriormente, en tiempo oportuno, **Hernando Morales Reyes** interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto principal, el cual fue confirmado por medio de la Resolución 365-

18-Leg de 12 de marzo de 2018, misma que le fue notificada al hoy recurrente el 26 de marzo de 2018, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 28 y 29 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el actor, **Hernando Morales Reyes**, por medio de su apoderado judicial, presentó el 10 de mayo de 2018 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 prestación laboral de prima de antigüedad, por la suma de doce mil cuatrocientos dieciséis balboas con ochenta y tres centésimos (B/.12,416.83), calculada desde el 18 de agosto de 1980, fecha en la que inició la relación laboral con la Contraloría General de la República, hasta el 18 de junio de 2015 cuando presentó su renuncia (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los 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 1632 de 12 de noviembre de 2018**, 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 el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, el apoderado judicial del accionante manifestó que éste tenía derecho al pago del monto de la prima de antigüedad que reclama, puesto que la cancelación de tal prestación laboral es a razón de una semana de salario por cada año trabajado, por lo que, según expone, es un error de interpretación por parte de la Contraloría General de la República calcular dicha retribución a partir de la vigencia de la ley, pues, a su juicio, de acuerdo con lo que establecía la derogada disposición legal y la jurisprudencia sentada por la Sala Tercera, el cálculo del derecho laboral en referencia debía realizarse desde la fecha en que el funcionario inició labores en la institución y se mantuvo de manera ininterrumpida al servicio de la Administración Pública (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Una vez examinada la solicitud realizada por el recurrente, en la que fundamenta su pretensión, este Despacho considera que la misma debe ser desestimada por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que expondremos a continuación.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de análisis, es necesario señalar 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**, actualmente derogada, 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).

Del contenido de dicha norma se infiere, sin lugar a dudas, 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, tal como ocurrió en la situación bajo estudio con la Resolución 108-DDRH de 23 de enero de 2017, equivalente al periodo trabajado del 1 de enero de 2014, al 18 de junio de 2015 (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, debemos precisar que si bien le asiste a **Hernando Morales Reyes** el derecho al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad por parte de la Contraloría General de la República, como hemos expresado en líneas anteriores, y como en efecto fue realizado por medio del acto objeto de reparo, lo cierto es que para el cálculo de dicha prestación laboral solamente puede ser computado el período que comprende desde el 1 de enero de 2014, hasta el 18 de junio de 2015.

Lo anterior es así, toda vez que el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modificó 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; sin embargo, **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; siendo que la mencionada ley entró a regir el día 1 de abril de 2014, es a partir de entonces que se debe empezar el reconocimiento al funcionario del derecho otorgado en su normativa; es decir, el pago de la prima de antigüedad.

Basta recordar, 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.

En este contexto, esta Procuraduría estima necesario resaltar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 365-18-Leg. de 12 de marzo de 2018, a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el ex servidor, cuyo contenido medular dispone lo siguiente:

“ ...

**Que analizadas las argumentaciones presentadas por el recurrente, en conjunto con su expediente de personal, se advierte que el señor Hernando Morales Reyes invoca el contenido de un fallo proferido para un caso específico, bajo circunstancias propias de la situación jurídica observada por la condición especial de la Demandante, pretendiendo que dichas consideraciones sean estimadas como idénticas para su caso en particular;**

Que el recurrente no invoca otra condición especial o elemento material distinto, para estimar que la decisión proferida por esta Institución deba ser reconsiderada conforme a derecho;

**Que esta Institución estima que las condiciones en las cuales fue emitido el fallo invocado, por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, no deben ser consideradas idénticas a las que en este caso nos ocupa, ya que el texto de la Ley 39 de 2013, modificada y adicionada por la Ley 127 de 2013, es claro en determinar que su entrada en vigencia corre a partir del día 1 de enero de 2014 y 1 de abril de 2014, respectivamente;**

**Que siendo así, es claro, entender que la Contraloría General de la República no puede emitir criterios o reconocer derechos retroactivos a la emisión de una Ley, tal como lo pretende el recurrente, en detrimento de los intereses del Estado;**

Que siendo este el panorama, no le asiste razón al recurrente, al solicitar que se reconsidere lo decidido en la Resolución Número 108-

DDRH de 23 de enero de 2017 (léase 2018), por lo que la misma debe mantenerse en todas sus partes;...” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 28 y 29 del expediente judicial).

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el 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 230 de 18 de julio de 2019**, se admitieron como pruebas los siguientes documentos: la Resolución 108-DDRH de 23 de enero de 2017; la copia de acuse de recibo del Recurso de reconsideración presentado en contra de la Resolución 108-DDRH de 23 de enero de 2017 (acto demandado); la copia de la Resolución 365-18-Leg. de 12 de marzo de 2018 (acto confirmatorio), a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración (Cfr. fojas 8-11, 19-21 y 28-31 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la parte actora dirigida a la Contraloría General de la República, para que remita copia autenticada de expediente administrativo de **Hernando Morales Reyes**, mismo que fue solicitado por la Sala Tercera a través del Oficio 1613 de 1 de agosto de 2019 y remitido mediante Nota 1743-19-DNDRH/GAP de 20 de agosto de 2019 (Cfr. fojas 52 y 53 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expedientes, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Hernando Morales Reyes en 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 el actor 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 **Hernando Morales Reyes**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Número 108-DDRH de 23 de enero de 2017**, emitida por la Contraloría General de la República, ni su acto confirmatorio, en consecuencia, que se nieguen las pretensiones del recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General