

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 965

Panamá, 12 de septiembre de 2019

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Doctor Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de **Jorge René Ayala Mendoza**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 371-DDRH de 14 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 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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

En atención a lo anterior, esta oportunidad procesal nos permite reiterar lo expresado en la **Vista 1869 de 3 de diciembre de 2018**, a través de la cual contestamos la demanda, al afirmar que no le asiste la razón al actor en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que se le haga efectivo el pago de la prestación laboral de prima de antigüedad, por la suma de veinticinco mil trescientos diez balboas con dieciséis centésimos (B/.25,310.16), calculada desde el 16 de abril de 1969, fecha en la que inició la relación laboral con la Contraloría General de la República, hasta el 31 de mayo de 2015, cuando presentó su renuncia (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Tal como lo indicamos en la citada Vista, 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...”*; disposición de la que 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 cuando el 31 de mayo de 2015, el accionante presentó formal renuncia para acogerse a la pensión de vejez (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

En ese sentido, en aquella oportunidad procesal indicamos que si bien le asiste a **Jorge René Ayala Mendoza** el derecho al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad por parte de la Contraloría General de la República, 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 desde el período que comprende del 1 de abril de 2014 hasta el 31 de mayo de 2015.

Tal como lo sustentamos jurídicamente en aquel momento, 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, a **dicha norma no se le puede 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.**

Al respecto, este Despacho aclaró que la propia Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, era 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.

Respecto a lo anterior, señalamos lo explicado por la Contraloría General de la República en la Resolución 2120-17-Leg. de 27 de diciembre de 2017, a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el ex servidor, cuyo contenido medular dispone lo siguiente:

“
...
Que en virtud del principio de irretroactividad de la ley, reconocido en el Artículo 46 de la Constitución Política de la República que dice que ‘las leyes no tienen efectos retroactivos...’, por lo que, para los efectos del cálculo de la prima de antigüedad sólo debe computarse como tiempo laborado en forma continua los servicios a partir de cuando empezó a regir la ley, dada que ésta no tiene efectos retroactivos, ni expresa el carácter de orden público o de interés social, como para que tengan efectos retroactivos y aplicarse a situaciones que ocurrieron antes de su vigencia.”
(Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas número 254 de 29 de julio de 2019, por medio del cual no admitió las pruebas documentales aportadas por el actor, visibles a fojas 9-10 y 13-15 del expediente judicial, consistentes en las copias simples del acto administrativo acusado de ilegal y su acto confirmatorio, por no cumplir con el requisito de autenticidad establecido en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Sin embargo, admitió a favor del actor el poder otorgado a favor del Doctor Carlos Ayala Montero; las copias autenticadas del acto acusado y su confirmatorio; y el recurso de reconsideración interpuesto por el accionante (Cfr. fojas 1, 11-12, 23-24, 25-27, 43 y 44 del expediente judicial).

En igual sentido, se admitió la copia autenticada del expediente de personal, aducido por la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, en lo que respecta tanto de las pruebas admitidas a favor del recurrente como de la revisión del expediente administrativo remitido por la Contraloría General de la República, este Despacho observa que las mismas **no logran demostrar** que dicha institución, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan la acción de

plena jurisdicción presentada por el ex servidor; por lo que, reiteramos el cálculo de dicha prestación laboral solamente puede ser computado desde el período que comprende del 1 de abril de 2014 hasta el 31 de mayo de 2015.

En este escenario, consideramos de suma importancia indicar lo señalado en la reciente Sentencia de 15 de enero de 2019, mediante la cual la Sala Tercera puntualizó lo referente al cálculo para el pago de la prima de antigüedad, cito:

“ ...

Así las cosas, el problema jurídico a determinar con la presente demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción se circunscribe al hecho que el accionante indica que el pago de la prima de antigüedad debe hacerse desde el momento en que inició a laborar (30 de junio de 1986) hasta que presentó formalmente su renuncia al cargo que ocupaba (15 de junio de 2015). En tanto que para la Contraloría de la República y la Procuraduría de la Administración son del criterio que las sumas de dinero reclamadas en conceptos de prima de antigüedad no pueden computarse desde la fecha en que el trabajador inició sus labores, sino desde el momento en que se promulgó la Ley 39/2013, modificada por la Ley 127/2013, o sea desde el 1 de enero de 2014.

...

Como se puede evidenciar la propia Ley 39/2013 indicó en su artículo 9 que la misma entraba a regir el **1 de enero de 2014**, entendiéndose que ésta produce o genera efectos **es a partir de su correspondiente promulgación**.

En este mismo sentido, al revisar cada una de las disposiciones o los artículos que contiene tanto la Ley 39/2013, así como la Ley 127/2013, que modificó la disposición anterior, **no se vislumbra ninguna disposición que estableciera que dichas normativas tiene efectos retroactivos** a efectos de poder reconocerle derechos a favor de los ex – servidores públicos, desde el momento que fueron nombrados.

...

De la norma anteriormente transcrita se puede observar que las leyes tienen efectos hacia el futuro después de su promulgación o sea su aplicación se realiza siempre de manera **ultractiva, de allí la aplicabilidad del principio de ultractividad de la Ley**. Sin embargo, existen excepciones a la regla general anteriormente indicada, y es cuando las mismas normas indiquen que son de orden público e interés social. Pero **para poder que dichas leyes sean aplicadas de forma retroactiva, la propia ley debe de así indicar que ella es retroactiva o tiene un carácter con efectos retroactivos**, para aplicarse hacia el pasado.

...

Por consiguiente, luego de revisar el acto administrativo impugnado que lo constituye la Resolución Número 365-DDRH de 14 de julio de 2016, se evidencia que la actuación de la Contraloría General de la República se apegó a lo establecido en la Ley

39/2013, modificada por la Ley 127/2013, toda vez que **en ninguna de sus disposiciones o articulados se hace mención por parte del legislador que su aplicación debe de realizarse de forma retroactiva**, a fin de poderle reconocer a todos y cada uno de los servidores públicos que se hayan desvinculado de la administración pública, la posibilidad de reclamar las sumas de dinero en concepto de prima de antigüedad de forma retroactiva.

Lo antes indicado, arriba a que esta Corporación de Justicia llegue a la conclusión que las sumas que deben cancelársele a favor del Licdo. ERIC ALBERTO BERBEY DE LEÓN, **deben iniciar a computarse a partir del día 1 de enero de 2014**, que fue la fecha o el periodo a partir del cual entró en **vigencia la Ley 39/2013**, previa promulgación en la Gaceta Oficial.

La hermenéutica jurídica nos lleva a indicar que si el Estado reconoció un derecho muchos años posteriores a la iniciación de labores de un servidor jurídico, la lógica es que el reconocimiento de dichos derechos consignados en la ley, **puedan ser ejercidos es con posterioridad a la promulgación o vigencia de la Ley, salvo que ésta hubiera indicado de manera expresa que su aplicación era de forma retroactiva** para aquellos servidores públicos que iniciaron a laborar en las entidades públicas del Estado, previo a su correspondiente promulgación en la Gaceta Oficial.”

Sobre la base de lo expuesto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo **no logró cumplir la carga procesal que establece 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 la Sala Tercera en el Auto 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...** 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 la 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 deben 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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...'' (La negrita es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Número 371-DDRH de 14 de julio de 2016**, dictada por la Contraloría General de la República, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 948-18