

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1121

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 3 de julio de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 441752024.

El Licenciado Jayson Iván Martínez Arrocha, actuando en nombre y representación de **Reyna Esther Icaza Leira**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota - 1382 RRHH/TE-2023 de 24 de octubre de 2023, emitida por el **Tribunal Electoral**, así como sus actos confirmatorios, 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 el Tribunal, 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 demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

- Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La actora señala como normas vulneradas las siguientes:

A. Los artículo 1 (numerales 3 y 10), 3, 4 y 8 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, que modifica la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que hacen referencia a los servidores públicos que no gozan del Derecho a la prima de antigüedad; que señala que los 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 permanente hasta la desvinculación, y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado; que hace alusión a que esta prerrogativa es extensiva a funcionarios de otras carreras públicas y leyes especiales; y, que dicha Ley es de interés social y con efectos retroactivos (Cfr. fojas 7 a 11 del expediente judicial); y

B. Los artículos 35 y 36 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que establece que dicha Ley es de interés social y con efectos retroactivos; y, que determina la derogatoria de la Ley 39 de 11 de junio de 2013 y la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 (Cfr. fojas 11 a 12 del expediente judicial).

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

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Nota - 1382 RRHH/TE-2023 de 24 de octubre de 2023**, emitida por el **Tribunal Electoral**, a través de la cual, se le indicó a la accionante que el pago de la

prima de antigüedad no le resulta aplicable por haberse desvinculado de la función pública con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 39 de 11 de junio de 2013 (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, y luego de impugnar los actos confirmatorios a los que haremos referencia en párrafos posteriores, el 26 de abril de 2024, el apoderado judicial de la accionante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como sus confirmatorios, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y se hagan otras declaraciones (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al expresar los conceptos de las violaciones de las normas invocadas en el libelo, la demandante manifiesta que, “...*el derecho a la prima de antigüedad para los servidores públicos viene siendo reconocido desde el año 1994, en el artículo 140 de la ley 9 de 1994, el cual es modificado por la precitada Ley 241 de 2021 y se encuentra vigente.*”; sugiere además, “...*que la Ley 241 de 13 de octubre de 2021 indica claramente que es de **interés social y tiene efectos retroactivos**, por lo que, apegados al texto de lo indicado en dicha excerta legal; a la licenciada De Icaza, le asiste el derecho al cobro de la prima de antigüedad de que trata la misma.*” (Cfr. fojas 8 a 9 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría, en ejercicio de la defensa de las actuaciones de la institución demandada que han sido acusadas de ilegales, de conformidad con la ley, manifiesta que a la actora no le asiste la razón, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo adelantado por la Contraloría General de la República al

emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas mencionadas.

3.1. Defensa del acto impugnado.

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la hoy accionante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición de los actos administrativos objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

En Autos, se observa que el 8 de septiembre de 2023, la demandante presentó un escrito ante el Tribunal Electoral, que en lo medular dice: “La suscrita **REYNA ESTHER ICAZA LEIRA**... solicitamos respetuosamente nos sea reconocido, nuestro derecho a la prima de antigüedad de que trata la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, en base a los años que laboramos para el **TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ**.” (Cfr. fojas 16 a 18 del expediente judicial).

Al efecto, la Directora de Recursos Humanos del ente acusado, expidió la **Nota - 1382 RRHH/TE-2023 de 24 de octubre de 2023**, “...no resulta aplicable la prima de antigüedad para aquellos servidores públicos desvinculados de sus funciones en fecha anterior a la indicada.” (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Contra tal decisión, el **23 de noviembre de 2023**, la interesada interpuso un recurso de reconsideración, en cuya sustentación manifestó:

“...

Que la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, de conformidad con su artículo 8, es de **interés social y tiene efectos retroactivos**; sin embargo, no establece una fecha a tomar en cuenta para surtir dichos efectos retroactivos, por lo que, apegados al texto de lo indicado en dicha excerta legal, y al hecho ya mencionado de que la Ley 39 de 2013, fue derogada por la precitada Ley 23 de 2017; nos asiste el derecho al cobro de la prima de

antigüedad de que trata la misma...” (Cfr. fojas 21 a 23 del expediente judicial).

Como respuesta al mencionado medio de impugnación, la Directora de Recursos Humanos emitió la **Resolución de Personal 0027 de 24 de octubre de 2023**, en la que se resolvió confirmar en todas sus partes el acto administrativo previo (Cfr. fojas 24 a 29 del expediente judicial).

No conforme con la decisión confirmada en primera instancia, el **15 de enero de 2024**, la activadora judicial promovió un recurso de apelación, de conformidad con el siguiente argumento:

“...Que el Resuelto de Personal 0027 de 04 de enero de 2024, señala que si bien es cierto las excertas legales, que sustentaron la respuesta dada por la Dirección de Recursos Humanos del Tribunal Electoral, mediante la Nota-1382 RRHTE-2023 fechada 24 de octubre de 2023, fueron derogadas por la Ley 23 de 2017, a su vez modificada por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, previo a la fecha señalada para su vigencia, este derecho solamente era reconocido en el sector privado, por lo que mal se podría exigir un derecho que no había sido reconocido para los servidores públicos mediante una ley formal a la fecha en que terminó la relación laboral de la señora Icaza en el sector público. De igual forma mantiene el Tribunal Electoral, la postura de que al darse la finalización de la relación laboral el 24 de agosto de 2012, a la señora Icaza, no le aplica el beneficio de la ley; así como tampoco el efecto retroactivo a que se refiere la Ley 241 de 2021.

Al respecto cabe señalar, que sobre este tema la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en más de una ocasión indicando que las leyes 39 y 127 de 2013, fueron derogadas por la Ley 23 de 2017, que reformó la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dictó otras disposiciones. Así mismo, el artículo 35 de dicha Ley 23 de 2017, a su vez modificada por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, establece que la misma es de interés social y tiene efectos retroactivos, sin embargo, su aplicación en virtud de la retroactividad no puede causar perjuicios a los derechos ya adquiridos, como lo es la prima de antigüedad. El Tribunal Electoral, parece desconocer que el derecho a la

prima de antigüedad para los servidores públicos viene siendo reconocido desde el año 1994., en el artículo 140 de la Ley 9 de 1994, la cual a la fecha con sus modificaciones se encuentra vigente.

...” (Cfr. fojas 30 a 33 del expediente judicial).

En ese contexto, es necesario señalar, que el Pleno del Tribunal Electoral por medio del **Acuerdo de Pleno 2-6 de 23 de enero de 2024**, notificado a la recurrente el 27 de abril de 2024, resolvió confirmar en todas sus partes la Resolución de Personal 0027 de 24 de octubre de 2023, que a su vez confirmó el acto administrativo impugnado, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 34 a 39 del expediente judicial).

Entrando en materia frente al derecho reclamado, esta Procuraduría observa que la resolución primigenia, también indica que **el 25 de agosto de 2012, la ex servidora pública presentó su renuncia** al cargo que ocupaba en el Tribunal Electoral, **y que en ese momento no existía el derecho a la mencionada prestación laboral, dado que, insistimos, el derecho a la prima de antigüedad a favor de los servidores públicos fue regulado a partir del 1 de enero de 2014**, con la entrada en vigencia de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, por lo que no le resulta aplicable a la demandante (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Bajo ese contexto, es importante resaltar en primera instancia, que la figura de la "prima de antigüedad", es una prestación laboral que fue incorporada a la legislación panameña a través del Código de Trabajo y que actualmente se encuentra regulada en el artículo 224 y siguientes de dicho Código, para los trabajadores del sector privado, a la terminación de todo contrato por tiempo indefinido, cualquiera que sea la causa de su terminación, la cual consiste en el derecho que tienen de recibir de su

empleador, una semana de salario por año laborado, desde el inicio de esa relación de trabajo.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, en vastas jurisprudencias, se ha referido al concepto y naturaleza de la prima de antigüedad, señalando entre otras cosas, que ésta, en su sentido más amplio, 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.

En el ámbito de las relaciones laborales del sector público, el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, reconocía ciertas prestaciones a los servidores públicos y posteriormente fue modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, la cual establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos y dispuso el derecho a la prima de antigüedad para todos ellos, a razón de una semana de salario, por año laborado de manera continua, independientemente de la causa que hubiere motivado su terminación laboral, con su empleador, a saber, el Estado, y, con base al último salario devengado.

En relación con lo antes dicho, sobran relevancia los artículos 2 y 8 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, los que establecieron cuales servidores públicos se encontraban excluidos de la aplicación de dicho beneficio. Además, cabe destacar, que **esas normas no fueron adoptadas con efecto retroactivo**, derivando así que no pudiesen reconocerse derechos a favor de los ex servidores públicos que se hubiesen

desvinculado previo a la promulgación de estos preceptos legales de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Constitución Política.

Ahora bien, tanto la Ley 39 de 11 de junio de 2013, como la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, fueron derogadas postinamente por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reformó la Ley 9 de 1994 que establece y regula la carrera Administrativa; sin embargo, esta disposición legal rescató y/o recuperó el concepto de prima de antigüedad previamente consagrado en ellas, al adicionar a través de su artículo 10, el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa, que dispuso de manera específica, que los servidores públicos permanentes transitorios o contingentes o de Carrera Administrativa, gozarían una vez finalizadas sus funciones por cualquier causa, del derecho al pago de la prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente.

Cabe agregar, que este instrumento jurídico fue adoptado como una norma de interés social y con carácter retroactivo, **dando como resultado que sus efectos pudiesen tener alcance sobre hechos consumados cuando se encontraban vigentes las Leyes 39 y 127 de 2013;** empero, su aplicación por los efectos retroactivos, no deben causar perjuicios a los derechos ya adquiridos, tal como fuere señalado en diferentes sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y lo Laboral de la Corte Suprema de Justicia

Bajo la premisa de lo señalado en párrafos precedentes, a **Reyna Esther Icaza Leira**, no le asiste el derecho al pago de la prima de antigüedad en consideración a que la ex servidora pública se desvinculó de la entidad demandada de manera definitiva el **25 de agosto de 2012**, es decir, antes de la entrada en vigencia de las Leyes 39 de 2013, modificada

por la 127 de 2013, que fueron derogadas por la Ley 23 de 2017 (que dispuso ser de interés social y con efectos retroactivos), esta última, modificada por la Ley 241 de 2021 (de interés social y con efectos retroactivos).

Por los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota - 1382 RRHH/TE-2023 de 24 de octubre de 2023,, emitida por la Contraloría General de la República**, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones de la actora.

IV. Pruebas.

4.1 Se **objetan** por ineficaces al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, y por ser aportados en copias simples, en contradicción a lo señalado en el artículo 833 del mismo cuerpo normativo, los documentos visibles a fojas 14, 15, 19 y 40 del expediente judicial.

4.2 Se **objeta** el documento visible a fojas 24 a 29 del expediente judicial, por incumplir lo normado en el artículo 833 del Código Judicial.

4.3 Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardiola
Secretaria General