REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 696

Panamá, 15 de mayo de 2023

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 1032622022.

El Licenciado Juan Carlos Chavarría Sánchez, actuando en nombre y representación de **Orlanda Patricia Valderrama Peñalba**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DS-AL-716-2022 de 11 de julio de 2022, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, 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 artículo 5 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda 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 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.

A. El **artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013**, modificada mediante Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, y posteriormente derogada, a través de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reconocía a los servidores del Estado, el derecho a recibir la prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado dentro del sector público de forma continua, al momento de la terminación de la relación laboral de manera definitiva por más de sesenta (60) días (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial y página 14 de la Gaceta Oficial Digital 27308 de 13 de junio de 2013).

B. El **artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, ordenado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que dispone que el servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, 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 (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial y página 34 de la Gaceta Oficial Digital 28729 de 11 de marzo de 2019).

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

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye la Nota DS-AL-716-2022 de 11 de julio de 2022, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, a través de la cual la entidad da respuesta a solicitud formulada por la demandante respecto al pago de la prima de antigüedad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la recurrente interpuso un recurso de reconsideración; mismo que fue resuelto la institución demandada mediante la Resolución 717-2022 de 4 de agosto de 2022;

de 2022, y su acto confirmatorio; y en consecuencia, se ordene al **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** a liquidar y pagar a favor de su representada la suma de cinco mil balboas con cero centésimos (B/.5,000.00), que estiman corresponde al monto de la prima de antigüedad según el periodo laborado, entre el 13 de octubre de 2014, hasta el 4 de agosto de 2019, (Cfr. fojas 3, 17-18 y 26-30 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, mediante el Auto de siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022), la Sustanciadora admitió la demanda contencioso administrativa promovida por **Orlanda Patricia Valderrama Peñalba**, en consecuencia, a través de la Vista Número 110 de 20 de enero de 2023, la Procuraduría de la Administración presentó un escrito de apelación a la decisión adoptada; sin embargo, por medio de la Providencia de veintiocho (28) de marzo de dos mil veintitrés (2023), el resto de los Magistrados que integran el Tribunal confirmaron que era procedente darle curso legal a la acción en estudio (Cfr. fojas 32, 46-52 y 62-67 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado judicial de la actora manifestó que la decisión adoptada por la institución vulneró el **artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013**, la cual estuvo vigente hasta el 12 de mayo de 2017, luego que fuera derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; así como el **artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, ordenado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018; en la medida que la prima de antigüedad es un derecho adquirido por su mandante durante el tiempo que se desempeñó como abogada en la entidad nominadora, en una posición permanente; por tanto, es de la opinión que la Administración Pública tiene la obligación de reconocerle el pago de dicha prestación (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

del acto impugnado, **este Despacho no comparte los argumentos expuestos por la recurrente**, por las razones que se expresan a continuación.

De la lectura del acto objeto de controversia, este Despacho advierte que la causa que nos ocupa tiene su génesis en la petición que realizara la hoy accionante al **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, el veintitrés (23) de junio de dos mil veintidós (2022), a través del cual solicitó lo que a seguidas se copia:

> "Quien suscribe, LICENCIADA ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA PEÑALBA,..., con demás generales conocidas en autos, por este medio y en ejercicio de mi propia gestión **SOLICITO INFORMACIÓN, por medio de CERTIFICACIÓN, a efecto de que se me informe:**
>
> 1. **Si la solicitud presentada por Escrito por mi persona el día veinte (20) de abril de 2022**, ante su Despacho, en la cual solicité el Reconocimiento de la Prima de Antigüedad por haber trabajado en este Ministerio entre los años 2014 hasta el año 2019, **ha sido resuelta**.
>
> ..." (Cfr. foja 16 del expediente judicial). (Énfasis suplido).

En virtud de lo anterior, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, a través de la Nota DS-AL-716-2022 de 11 de julio de 2022, objeto de controversia, le **certificó** a la hoy demandante que la solicitud presentada el veinte (20) de abril de dos mil veintidós (2022), y cito: *"...no ha sido resuelta toda vez que este Ministerio se encuentra realizando el trámite de revisión de los listados de personal para cuantificar los montos a pagar en concepto de prima de antigüedad, así como la verificación para identificar a quienes fungieron como funcionarios de la institución."* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Como expresamos en su momento, nos encontramos frente a un acto de certificación emitido por el regente del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, quien en ejercicio de sus facultades, y atendiendo una petición formulada el veintitrés (23) de junio de dos mil veintidós (2022), por la parte actora, **dio fe o**

administrativo definitivo que resuelva el fondo del problema planteado en la vía gubernativa, esto es, el pago de la prima de antigüedad, ni mucho menos que le haya negado tal prerrogativa.

De hecho, de las constancias que obran en autos, llama la atención que en la parte motiva de la Resolución 717-2022 de 4 de agosto de 2022, que resuelve el recurso de reconsideración promovido por **Orlanda Patricia Valderrama Peñalba** en contra de la Nota DS-AL-716-2022 de 11 de julio de 2022, y el informe explicativo de conducta, la entidad demandada es clara al indicar que **la recurrente no solicitó a través del memorial fechado 23 de junio de 2022**, ***"...que se le reconociera el derecho de pago de prima de antigüedad, sino que se le certificara si la solicitud presentada el 20 de abril de 2022, había sido resuelta o no..."***, de allí que la autoridad procedió a **certificar** que la misma se encontraba realizando las consultas a fin de dar respuesta a la petición presentada por la accionante y que dicha misiva no se refiere o resuelve asuntos de fondo respecto al *"...no reconocimiento del derecho de la prima de antigüedad a la que la ex funcionaria tiene,..., toda vez que es un derecho adquirido de todo servidor público, de acuerdo a la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, que modifica la Ley 23 de 2017 y la Ley 9 de 1994..."* (Cfr. fojas 30 y 36 del expediente judicial).

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario aclarar que aun cuando la demandante invoca la supuesta vulneración del **artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013**, y del **artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, que se refieren específicamente a los parámetros para reconocer y computar el pago de la prima de antigüedad, lo cierto es que, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** al momento de emitir su respuesta, reconoció el derecho adquirido de los servidores del Estado; incluso, comunicó sobre los esfuerzos que realizó como entidad para

de la Sala Tercera mediante la Nota DS-AL-1367-2022 de 16 de diciembre de 2022, donde indica lo que a continuación transcribimos:

> "Por ello, **en la Nota DS-AL-716-2022 de 11 de julio de 2022, se le indica a la señora ORLANDA PATRICIA VALDERRAMA, que nos encontramos realizando consultas para dar respuesta acorde a la realidad, por lo que no se puede concluir que dicha nota establece asuntos de fondo, tal como lo es el no reconocimiento del derecho de la prima de antigüedad a la que la ex funcionaria tiene**, en los términos que la demandante expone, **toda vez que es un derecho adquirido de todo servidor público, de acuerdo a 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 de los servidores públicos**, que señala el artículo 3...
>
> ...
>
> Que, en cuanto a lo que aduce la demandante en relación a que el Ministerio tiene responsabilidad exclusiva en la omisión en el cumplimiento de sus obligaciones legales, debemos indicarle que, precisamente por la responsabilidad que tiene el Ministerio en cuanto a la información que proporciona a los solicitantes, **el mismo debe hacer las investigaciones internas y ante la Contraloría General de la Nación, en relación a la disponibilidad de los recursos presupuestarios a fin de poder brindar una respuesta real y certera sobre lo que el solicitante ha requerido de la institución, por lo que no se ha omitido ninguna responsabilidad en relación al pago de la prima de antigüedad de la recurrente**, tomando en cuenta la situación actual.
>
> En ese sentido, **el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, realizó consulta a la Dirección General de Carrera Administrativa** (DIGECA), donde, entre otras cosas, se les preguntó si consideran procedente que la institución iniciara con el trámite del pago correspondiente, en virtud de las leyes existentes, tomando en cuenta que no había un reglamento y que el Proyecto de Ley No. 726 de 7 de septiembre de 2021, por el cual se crea CEPPAN, no había sido aprobado, por lo que la DIGECA, **por lo que en respuesta, nos señala DIGECA que el pago de la prima de antigüedad no requiere ser reglamentado para hacerse efectivo, dado que ya existe el derecho para todo servidor público que se desvincule de la Institución pública donde labore y por ello recomiendan que si la institución cuenta con los fondos para hacerle frente a este pago en la presente vigencia fiscal, que lo haga, caso contrario, se debe incluir en el presupuesto para la siguiente vigencia fiscal, por ser un derecho adquirido.**
>
> Es [illegible] que **este Ministerio emitió la Resolución No. 739**

> **norma arriba citada y la realidad presupuestaria de la institución,** así como la disponibilidad de fondos que actualmente mantenga el Ministerio para el año 2022 y para el año 2023, sin embargo, al no estar contemplado dicho pago dentro de la estructura presupuestaria para la presente vigencia fiscal, se está haciendo un gran esfuerzo para hacerle frente a este compromiso e incluir estos recursos para las próximas vigencias fiscales.
>
> Que, en atención a lo anterior señalado, no podemos concluir que existe una omisión de las obligaciones legales de este Ministerio, toda vez que **se informa a la demandante que se está en ejecución de un trámite interno para verificar si cuenta con el recurso económico correspondiente para realizar el pago en concepto de pago de prima de antigüedad, no únicamente de la demandante, sino de todos aquellos exfuncionarios que así tienen derecho a recibirlo, lo cual debe ser calculado de manera global para que el mismo sea sustentado ante la Dirección de Programación y Presupuesto y se emitan las partidas correspondientes para procesar dichos pagos**, por lo que el Ministerio está haciendo los esfuerzos correspondientes para verificar que cuenta con el recurso y garantizar que el pago será recibido.
>
> ..." (Cfr. fojas 36-38 del expediente judicial) (Énfasis suplido).

En las generalizaciones anteriores, se desprende con claridad que mediante el acto controvertido **el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no negó el pago a la prima de antigüedad a Orlanda Patricia Valderrama Peñalba**, por el contrario, explicó el estado de una solicitud presentada por la actora y lo relativo a la realidad presupuestaria de la institución según la vigencia fiscal, situación que le impedía en ese momento cumplir con la retribución inmediata del derecho adquirido; sin embargo, señalaron los esfuerzos que realizarían para poder cumplir con el reconocimiento de dicha prestación conforme lo establecido en la normativa vigente.

En apoyo a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno traer a colación el contenido del **artículo 277 de la Constitución Política**; el **artículo 74 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984**, *"Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República"*; y el **artículo 286 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022** *"Que aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2023"*

Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto." (Énfasis suplido).

~ o ~

"**Artículo 74. Toda orden de pago** que se emita con cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público **deberá ser sometida al refrendo de la Contraloría General**, sin cuyo requisito no podrá ser pagada. A tal efecto, **la Contraloría verificará**:

a) Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia;

b) Que está debidamente imputada al presupuesto;

c) Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogación;

ch) Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados, salvo las excepciones establecidas en la ley; y

d) Que el beneficiario de la orden es titular efectivo del crédito." (Lo destacado es nuestro).

~ o ~

"**Artículo 286.** Pago de planillas adicionales. Para pagar las planillas adicionales, **la entidad debe tener la disponibilidad presupuestaria para hacerle frente al pago y a las prestaciones correspondientes**." (La negrita es del Despacho).

Las disposiciones citadas, nos permiten concluir que el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** ha cumplido con la labor que les corresponde de informar a la ex servidora pública sobre los procedimientos administrativos necesarios para realizar un gasto público, específicamente, respecto a la restricción presupuestaria para hacer frente al pago y a las prestaciones correspondientes a la prima de antigüedad de aquellos funcionarios que, como bien indica la entidad, así tienen derecho a recibirlo, monto que debe ser calculado de manera global para que el mismo sea debidamente sustentado y se emitan las partidas correspondientes para procesar dichas liquidaciones; lo que en nada implica una negación al derecho de la demandante, como equivocadamente argumenta su apoderado judicial.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que cimentar aún más que la autoridad nominadora actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia y a los

la misma está avocada a garantizar que los ex funcionarios reciban sus pagos de forma efectiva, en ese sentido, realizó las consultas que estimó convenientes a los entes encargados, tomando en consideración la situación económica del Estado y el Presupuesto General del Estado ya aprobado para la vigencia del año fiscal en curso, lo cual en ningún modo se debe interpretar como un desconocimiento del derecho adquirido del pago a la prima de antigüedad de la hoy demandante; por tal motivo, solicitamos que los cargos de infracción alegados por ésta sean desestimados por el Tribunal.

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 DS-AL-716-2022 de 11 de julio de 2022, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la parte actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General