

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 765

Panamá, 25 de mayo de 2023

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 583412022.

El Licenciado **Jayson Iván Martínez Arrocha**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota S/N de 20 de abril de 2022, emitida por la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos del **Banco Nacional de Panamá**, 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 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 como se expresa; por tanto, se niega.

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

Séptimo: Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El demandante señala que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. 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 de los servidores públicos, publicada en la Gaceta Oficial 29398-A de 15 de octubre de 2021, los siguientes artículos:

- **Artículo 3** (que modifica el contenido del artículo 140 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa), que guarda relación al reconocimiento del derecho a la prima de antigüedad para los servidores del Estado, a razón de una semana de salario por cada año laborado, desde el inicio de la relación laboral hasta su desvinculación, tomando como base para el cálculo, el último salario devengado (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

- **Artículo 4**, que reconoce el derecho al pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de carrera, de conformidad con el artículo 5 de la ley general de carrera administrativa (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

- **Artículo 8**, que establece el interés social y los efectos retroactivos de la excerta legal (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

B. De la **Ley 23 de 12 de mayo de 2017**, publicada en la Gaceta Oficial 28277-B de 12 de mayo de 2017, modificada mediante la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, los siguientes artículos:

- **Artículo 35**, que establece el interés social y los efectos retroactivos de la excerta legal (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

- **Artículo 36**, que guarda relación a las leyes que resultan modificadas y derogadas, producto de la publicación del nuevo cuerpo normativo (Cfr. foja 6 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.

De acuerdo con las constancias que reposan en autos, el **Banco Nacional de Panamá**, a través de la Nota de 20 de abril de 2022 emitida por la Gerente Ejecutiva de Recursos Humanos encargada, decidió que la solicitud presentada por **Jayson Iván Martínez Arrocha**, no era viable, pues la relación laboral con la entidad había finalizado en el mes de enero del año 2013, es decir, antes de que entrara en vigencia la ley por la cual se había reconocido a los servidores públicos el derecho a recibir el pago correspondiente a la prima de antigüedad, conforme a un mes de salario por cada año laborado, tomando como base el último ingreso (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Posteriormente, y en tiempo oportuno, el hoy demandante interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto arriba indicado, el cual fue confirmado mediante la Nota fechada 23 de mayo de 2022 (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante sin someter su solicitud a la revisión del Gerente General de la entidad bancaria, como responsable de la conducción técnica y administrativa del **Banco Nacional de Panamá**, el 8 de junio de 2022 decidió interponer la acción de plena jurisdicción que se analiza, con la finalidad que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Nota del 20 de abril de 2022, con la cual se negó el pago a la prima de antigüedad que correspondía por haber laborado desde el mes de noviembre del año 2000 hasta el mes de enero del año 2013, siendo dicha demanda admitida mediante Providencia de 16 de junio de 2022 y confirmada por la Resolución de 4 de abril de 2023 (Cfr. fojas 1-2, 18 y 63-71 del expediente judicial).

En ese sentido, luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón al demandante**; debido a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Banco Nacional de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

Ahora bien, conforme a lo expuesto por el demandante, en la **cronología de los cargos ocupados** dentro de la entidad acusada, se observa el de **pre-calificador** dentro del Departamento de Trámite Registral, **Asistente de Abogado** en el Departamento de Jurisdicción Coactiva, **Abogado** en el Departamento de Contratos, y por último, **Juez Ejecutor** en el Departamento de Jurisdicción Coactiva (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

En ese sentido, cobra gran relevancia para este Despacho puntualizar las normas aplicables al caso en estudio, sobre la base del tipo de nombramiento, pues si bien es cierto, el reconocimiento del derecho a obtener la prima de antigüedad para los servidores públicos, dentro de la ley de carrera administrativa, contempla una serie de excepciones, de las cuales resulta importante hacer referencia.

No obstante, estimamos pertinente enfatizar que la entidad demandada efectuó un análisis cronológico sobre las modificaciones que se han producido a las disposiciones que reconocen y regulan el derecho de adquirir un pago, conocido como prima de antigüedad, computándose una semana de salario por cada año laborado, pues queda claro que tal prerrogativa se reconoció legalmente en el año 2014, es decir, cuando el actor había perdido su condición de servidor público dentro del Banco Nacional, situación jurídica que implica una inaplicabilidad de dicha norma.

Ahora bien, esta Procuraduría en el ejercicio de la defensa de los intereses del Estado, observa que el ex servidor se encuentra dentro de los supuestos de exclusión que se establecen en el ordenamiento jurídico aplicable, razón por la cual nos permitiremos citar, en un primer orden, el artículo 1 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 pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos, publicada en la Gaceta Oficial 29398-A de 15 de octubre de 2021, cuyo contenido consiste en listar a los servidores que se encuentren excluidos del derecho en referencia:

“Artículo 1. El artículo 29 de la Ley 23 queda así:
Artículo 29. El derecho a **la prima de antigüedad no incluye a los siguientes servidores públicos:**

...
 10. En general, **todos los servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción** conforme a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política.” (Lo destacado es nuestro).

En atención a lo norma expuesta, podemos observar que los funcionarios nombrados o que desempeñen cargos en categoría de libre nombramiento y remoción, no podrán gozar del pago por la prima de antigüedad, razón por la que resulta pertinente hacer énfasis al concepto que la ley que crea y regula la carrera administrativa, le asigna a dicha categoría.

De esta manera, debemos recordar que la Ley 9 de 20 de junio de 1994, desarrolla los Capítulos 1°, 2°, 3° y 4° del Título XI de la Constitución de la República de Panamá, con el fin de regular los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en sus relaciones con la Administración Pública, además, establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

Es por ello que, en atención al objeto del caso en estudio que nos ocupa respecto al pago de la prima de antigüedad de un ex servidor del **Banco Nacional de Panamá** que ocupó el cargo de abogado y Juez Ejecutor de la Jurisdicción Coactiva de la entidad bancaria, debemos referirnos a las definiciones se establecen en el artículo 2, específicamente en sus numerales 47 y 49, del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la carrera administrativa, aprobado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial 28729 de 11 de marzo de 2019, veamos:

"**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

47. Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política.

Los servidores públicos que no son de carrea, se denominarán así:

...

2. De libre nombramiento y remoción.

...

49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaria, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan." (Lo indicado es de este Despacho).

Siendo así, de la norma transcrita podemos identificar que no a todos los servidores públicos le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la ley de carrera administrativa; incluso, que no todos los funcionarios son parte de las carreras públicas, razón por la cual se describe una lista de denominaciones para categorizar a dichos ciudadanos, encontrándose entre ellos los que sean seleccionados para ocupar cargos por libre nombramiento y remoción, pues los mismos ejecutan funciones de asesoría, asistencia o servicio inmediatamente adscrito a quienes no forman parte de ninguna carrera, y que tales funciones se enmarcan en la confianza, tal como ocurrió con el Licenciado **Jayson Iván Martínez Arrocha**.

Indicamos lo anterior, pues con base al artículo 42 del Texto Único de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial 28387-B de 16 de octubre de 2017, el cobro coactivo de las obligaciones que se hayan dejado de pagar a la entidad bancaria, así como los créditos que se hayan generado a su favor, se le concede directamente al Gerente General, quien por ley, se encuentra facultado para delegar dicha función en algún abogado del Banco, veamos:

"**Artículo 42. Cobro Coactivo. Se concede al gerente general facultad para ejercer el cobro coactivo** de las obligaciones debidas y dejadas de pagar al Banco, así como para el cobro de los créditos que este haya adquirido por cesión u otro concepto. **Esta facultad podrá ser delegada en los abogados del Banco que el gerente general determine...**" (Lo señalado es de esta Procuraduría).

En ese orden de ideas, este Despacho es del criterio que el **Banco Nacional de Panamá** no puede acceder al pago de la prima de antigüedad que petitiona el Licenciado **Jayson Iván Martínez Arrocha**, debido a que éste, se encuentra dentro de la lista de servidores públicos excluidos para hacer valer su derecho, por el tipo de función que desempeño dentro de la entidad.

De tal forma, queda claro que por tratarse de un abogado del Banco, fue considerado bajo la discrecionalidad del Gerente General, para asumir la función que le fue delegada según el artículo 42, y así ejercer la jurisdicción coactiva ostentando el cargo de Juez Ejecutor, bajo los parámetros de confianza, propios de un funcionario nombrado en la categoría de libre nombramiento y remoción, y no de carrera administrativa.

Lo expuesto hasta aquí, no permite cimentar aún más que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, al actuar conforme a las disposiciones contenidas en las leyes aplicables para el pago de la prima de antigüedad; sin embargo, este Despacho al efectuar la defensa de los intereses del Estado, tal como lo establece el artículo 5 (numeral 2) de la Ley 38 de 2000, se percata que el actor se encuentra excluido de dicho pago, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción alegados por el demandante sean desestimados por la Sala Tercera.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Nota de 20 de abril de 2022**, emitida por la Gerente Ejecutiva de Recursos Humanos, encargada, del **Banco Nacional de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se nieguen las pretensiones del recurrente.

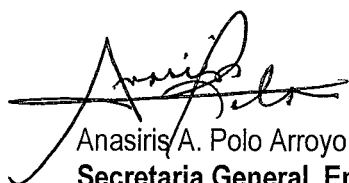
IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente de personal del accionante, cuyo original reposa en la entidad demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,



María Lilia Urriola de Ardila
Procuradora de la Administración, Encargada



Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada