



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de julio de 2015
C-68-15

Licenciada
Marelissa Quintero de Stanziola
Superintendente del Mercado de Valores
E. S. D.

Licenciada Quintero:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No. SMV-25372-JUR-01, por medio de la cual nos consulta: (i) ¿Está la Superintendencia del Mercado de Valores en la obligación de realizar el pago de las prestaciones establecidas por la Ley No.39 de 2013, aun cuando en algunos casos exista duplicidad en el pago de prestaciones en cuanto al mismo rubro (2 bonos de antigüedad e indemnización), en atención a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 39 de 2013, y (ii) ¿ Tomando como día 0, el 1 de enero de 2014, fecha en que entró en vigencia la Ley 39 de 2013, entonces a partir de este día es que se comienza a computar los años laborados al servicio del Estado para el pago de la prima de antigüedad y la indemnización que establece la Ley 39 de 2013, aun cuando el funcionario haya ingresado a laborar en la entidad en un fecha posterior?

En atención a su primera interrogante, consideramos que la Superintendencia del Mercado de Valores no está en la obligación de duplicar los pagos en concepto de bonificación por antigüedad e indemnización por despido sin causa justificada, en favor de los servidores públicos que se encuentren acreditados dentro de la Carrera del Funcionario del Mercado de Valores, con fundamento en las siguientes disposiciones:

De conformidad con el numeral 9 del artículo 305 de la Constitución Política, la Carrera del Funcionario del Mercado de Valores, está instituida mediante el artículo 36 del Texto Único que comprende el Decreto Ley 1 de 1999 y sus leyes reformativas y el Título II de la Ley 67 de 2011 "Sobre el mercado de valores en la República de Panamá y la Superintendencia del Mercado de Valores". El artículo 38 del citado instrumento jurídico establece los derechos especiales de los funcionarios que están acreditados en esa Carrera, en los siguientes términos:

“Artículo 38. Derechos especiales de los funcionarios de Carrera. Los funcionarios de Carrera tendrán los derechos establecidos en este Capítulo, en los reglamentos internos de la Superintendencia y, principalmente, pero no con exclusividad, los siguientes:

1. **Estabilidad en su cargo.**
2. **Ascensos y traslados.**
3. **Bono por antigüedad**

La Procuraduría de la Administración tiene su oficina en Panamá, lo mismo a la

4. Licencias con sueldo o sin sueldo.

5. **Indemnización por despido sin causa justificada.**

La estabilidad de los funcionarios de Carrera estará condicionada al desempeño eficaz, productivo, honesto, ágil y responsable, así como la atención igualitaria, imparcial y respetuosa a los usuarios y ciudadanos." (El resaltado es del Despacho).

Como se puede apreciar de la norma en comento, el servidor público que ingresa a la Carrera del Mercado de Valores, se rige bajo un régimen especial de estabilidad laboral, sujeto a ciertos requerimientos de calidad en cuanto al ejercicio de sus funciones. Entre los derechos que se le confiere a estos servidores públicos, se destaca el Bono de antigüedad y la Indemnización por despido sin causa justificada, establecidos en los artículos 39 y 47 del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores, respectivamente, que señalan lo siguiente:

Artículo 39. Bono de antigüedad. Al momento de cesar su relación laboral con la Superintendencia, el funcionario de Carrera tendrá derecho a un bono por antigüedad, a razón de dos semanas de salario por cada año laborado, hasta un máximo de doce meses de salario.

Se tomará como base para el cálculo la última remuneración devengada por el funcionario. En el evento de que algún año de servicio no se cumpla entero, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente. Se reconocerá al funcionario el tiempo de servicio continuo en la Comisión Nacional de Valores.

Solo recibirán el bono por antigüedad los funcionarios de Carrera que dejen su puesto por renuncia, por despido sin causa justificada, por reducción de fuerza o invalidez" (El resaltado es del Despacho).

Artículo 47. Indemnización por despido sin causa justificada. El funcionario de Carrera, a pesar del derecho a la estabilidad, podrá ser cesado de su cargo por el superintendente, en cualquier momento por cualquier causa, siempre que se le pague, sin perjuicio del pago del bono por antigüedad, una indemnización calculada a razón de una semana de salario por cada año de trabajo hasta un máximo equivalente a diez meses de salario. En caso de que el funcionario no complete el último año, el cálculo se hará en forma proporcional para dicho periodo.

Se reconocerá al funcionario el tiempo de servicio continuo en la Superintendencia y se tomará como base para el cálculo la última remuneración devengada.

La Superintendencia cancelará esta indemnización por despido sin causa justificada en un término no mayor de sesenta días laborables, desde que se produzca el derecho" (El resaltado es del Despacho).

Tal como se desprende de las normas transcritas, el pago del Bono de Antigüedad y la Indemnización por despido sin causa justificada, son derechos derivados de un régimen de estabilidad laboral especial, a través de la Carrera del Funcionario del Mercado de Valores.

Ahora bien, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, estos derechos no son exclusivos de los funcionarios de Carrera de la Superintendencia del Mercado de Valores o de otras carreras que determine la Ley, toda vez que la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 "Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos", que a su vez modifica la Ley 39 de

11 de junio de 2013 “Que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos”, confiere estos mismos derechos a los funcionarios que laboran en el Estado y que no pertenecen a ninguna de las carreras establecidas por disposición constitucional, según lo dispuesto en sus artículos 1, 3 y 4, que a la letra dicen así.

Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicio especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República, gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista por la ley según las formalidades de esta.

A los servidores públicos amparados por este artículo, no les será aplicable la discrecionalidad de libre nombramiento y remoción” (El resaltado es del Despacho).

“Artículo 3. El artículo 1 de la Ley 39 de 2013 queda así:

Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrá derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año de servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.

Se entiende que no hay continuidad laboral cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada” (El resaltado es del Despacho).

“Artículo 4. El artículo 2 de la Ley 39 de 2013 queda así:

Artículo 2. Los servidores públicos al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos sin que medie alguna causa justificada de despido prevista por la ley y según las formalidades de esta, tendrán derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto, el pago de una indemnización, la cual será calculada con base al artículo 225 del Código de Trabajo, por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público.

... (El resaltado es del Despacho)

Al examinar en su conjunto los artículos que hasta aquí hemos citado, y para el caso particular de su consulta, podemos decir que la Ley 127 de 2013, viene a reconocer el pago de ciertas prestaciones laborales (prima de antigüedad e indemnización por despido injustificado), a los funcionarios que prestan servicios en el sector público, entre ellos, los funcionarios de la Superintendencia del Mercado de Valores que no están acreditados en Carrera, siempre que hayan prestado dos años de servicios continuos en la institución.

En este orden de ideas, es importante destacar que el artículo 1 de la citada Ley 127 de 2013 establece un régimen de estabilidad laboral aplicable a los servidores públicos que no se encuentran acreditados en ninguna carrera que instituye el artículo 305 de la Constitución Política, entre ellas, las que determine la Ley.

Así las cosas, si los servidores acreditados en la Carrera del Funcionario del Mercado de Valores, están regulados por régimen especial de estabilidad laboral, somos del criterio que estarían excluidos del régimen de estabilidad laboral que establece la Ley 127 de 2013, que es de aplicación para aquellos servidores públicos que no están acreditados en ninguna Carrera.

Si bien es cierto, el artículo 7 de la Ley 39 de 2013, señala que las prestaciones reconocidas a favor de los servidores públicos en la presente Ley (prima de antigüedad e indemnización por destitución sin causa justificada) serán sin perjuicio de cualquiera otra otorgada por Ley especial, al estar contemplados estos mismos derechos en el régimen de Carrera del Funcionario del Mercado de Valores, debemos acudir a la regla de interpretación y aplicación de Ley, que nos señala el numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, que puntualiza lo siguiente.

“14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes.

- 1.....
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate” (el resaltado el del Despacho)

Lo anterior nos lleva a concluir que los servidores públicos acreditados como funcionarios de la Carrera del Mercado de Valores, sólo pueden ejercer el derecho a percibir bonificación por antigüedad o indemnización por despido injustificado, sobre la base de las normas del régimen de Carrera, comprendidas dentro del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores, por ser una Ley especial de estabilidad laboral aplicable a estos servidores públicos. En el caso de los funcionarios de la Superintendencia del Mercado de Valores, nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos, podrán ejercer el derecho al pago de estas prestaciones, conforme a lo dispuesto en el régimen de estabilidad laboral regulado en la Ley 127 de 2013, que modifica la Ley 39 de 2013.

Por último, al consultarnos sobre la fecha en que comienza a computarse los años laborados al servicio del Estado para el pago de la prima de antigüedad y la indemnización que establece la Ley 39 de 2013, hacemos referencia a nuestra nota C-63-15 de 14 de julio de 2015, por medio de la cual esta Procuraduría tuvo la oportunidad de absolver una consulta similar, en los siguientes términos:

...
 “Finalmente, la Procuraduría debe advertir que, en virtud del principio de la irretroactividad de la ley, reconocido en el artículo 46 de la Constitución Política de la República que dice que “las leyes no tiene efectos retroactivos, excepto las de orden público e interés social cuando en ellas así se exprese”, para los efectos del cálculo de la prima de antigüedad sólo debe computarse como tiempo laborado

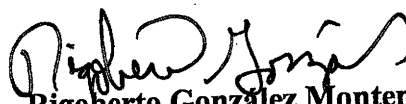
en forma continua los servicios a partir del 1 de abril de 2014, porque fue en esa fecha cuando entró a regir el artículo 3 de la Ley 27 de 2013, que fue el que modificó el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, y ninguna de ellas, expresan el carácter de orden público o de interés social, como para que tengan efectos retroactivos y aplicarse a situaciones que ocurrieron antes de su vigencia.”

De acuerdo al criterio vertido por este Despacho, mediante nota C-63-15 de 14 de julio de 2015, cuya copia adjuntamos, reiteramos que para los efectos del cálculo de la prima de antigüedad, el tiempo laborado debe computarse a partir del 1 de abril de 2014.

Asimismo, el derecho a la indemnización por despido injustificado que establece el artículo 2 de la Ley 39 de 2013, tal cual fue modificado por el artículo 4 de la Ley 127 de 2013, deberá ser computado a partir de la misma fecha en que entró a regir esa disposición, ya que estas leyes tampoco expresan el carácter de orden público o de interés social, requisito indispensable para poder aplicarlas retroactivamente a hechos o situaciones que acontecieron antes de su vigencia.

Hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

