

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 980

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 01 de junio de 2022.

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 352492022.

El Licenciado **Javier Alexis Miranda Guerra**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No. 114/2021 del 5 de octubre de 2021, emitido por la **Superintendencia del Mercado de Valores**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 No.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.

**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.

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

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

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

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

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

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El Licenciado **Javier Alexis Miranda Guerra**, actuando en su propio nombre y representación refiere como normas vulneradas las siguientes:

**A. Los artículos 32 (numerales 1, 2, 5 y 7), 39, 42 y 48 del Texto Único del Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999 del Mercado de Valores**, que establecen los objetivos primordiales de la Carrera del Funcionario del Mercado de Valores, entre estos, garantizar que la administración de los recursos humanos de la Superintendencia se fundamente estrictamente en la remuneración adecuada a las necesidades y realidad financiera de la entidad, el trato justo de los funcionarios, un ambiente de trabajo exento de presiones y temores políticos, promover el ingreso y la retención de funcionarios que se distingan por su idoneidad, competencia, lealtad e integridad, cualidades necesarias para ocupar cargos dentro de la institución; que 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; que la Superintendencia diseñará una escala salarial que tome en cuenta la clasificación, la realidad financiera de la Superintendencia, las condiciones del mercado de trabajo y los estándares salariales de la plaza panameña, con especial atención al mercado de valores; y que la Ley 9 de 1994 y sus modificaciones se aplicarán solo en forma supletoria (Cfr. fojas 6-7 y 8-10 del expediente judicial).

**B. Los artículos 3, 75 y 113 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994**, adoptado a través del Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que indican, respectivamente, los objetivos primordiales de la ley de Carrera Administrativa, entre estos garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país; que se entenderá por retribución del puesto de trabajo, el sueldo, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y

demás prestaciones que reciban los servidores públicos, siempre que les corresponda por sus servicios; y que la bonificación por antigüedad es un derecho de los servidores públicos y se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del estatus hasta el último sueldo devengado (Cfr. fojas 7-8 y 10-11 del expediente judicial).

C. El numeral 6 (código 614) del Apartado IV de la Resolución N° MEF-RES-2018-819 de jueves 29 de marzo de 2018, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la cual se aprueba el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada 2018, el cual establece en cuanto a la clasificación del gasto, las transferencias Corrientes, entre estos incluyen los gastos corrientes a favor de personas por concepto de bonificación por antigüedad (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

### III. Antecedentes del caso.

#### 3.1 Cuestión Previa.

Mediante la Resolución No. SMV-452-21 de 04 de octubre de 2021, la Superintendencia del Mercado de Valores en uso de sus facultades legales, resolvió cesar del cargo y desvincular al señor **Javier Alexis Miranda Guerra**, con cédula de identidad personal No. 4-290-586, quien fungía como Director de Investigaciones Administrativas y Régimen Sancionador (Director Nacional de Fiscalización y Auditoría de Mercado de Valores), con la posición No. 6, con salario mensual de tres mil quinientos balboas (B/. 3,500.00) y gastos de representación de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00), en la Dirección de Investigaciones Administrativas y Régimen Sancionador, en atención a lo establecido en el artículo 47 del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores, y además, reconocerle las prestaciones económicas a que tuviera derecho según la Ley del Mercado de Valores y sus reglamentos. Dicho acto le fue notificado al actor el día 4 de octubre de 2021 (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

En contra del acto arriba indicado, y en tiempo oportuno, el hoy demandante interpuso un recurso de apelación, el cual fue mantenido en todas sus partes a través de la Resolución SMV No. JD-15-21 de 18 de octubre de 2021 (Cfr. foja 35 del expediente judicial).



Posteriormente, y con fundamento en lo resuelto en el acto a través del cual se desvinculó del cargo que ocupaba como Director de Investigaciones Administrativas y Régimen Sancionador, en la entidad demandada, se emitió el **Resuelto de Personal N° 114/2021 de 05 de octubre de 2021**, mediante el cual la Superintendencia del Mercado de Valores en uso de sus facultades legales, resolvió reconocer al señor **Javier Alexis Miranda Guerra**, la suma de **veintiún mil quinientos veintiocho balboas con veinticuatro centésimos (B/.21,528.24)**, en concepto de **Bono de Antigüedad**, calculado a razón de dos semanas de salario por cada año laborado y en el caso de no contemplar el año, la parte proporcional que corresponda, hasta un máximo de doce meses de salario por haber cesado la relación laboral con la **Superintendencia del Mercado de Valores**, siempre tomando en consideración la última remuneración devengada por el funcionario (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Conforme advierte este Despacho, la institución demandada emitió el "Finiquito por Retiro de la Administración Pública" sin fecha, y el cheque No. 000005369 a favor del señor **Javier Alexis Miranda Guerra**, por el monto **veintiún mil quinientos veintiocho balboas con veinticuatro centésimos (B/.21,528.24)**, en concepto de **Bono de Antigüedad**, el cual le fue entregado al actor el día **3 de diciembre de 2021**; sin embargo, en el mencionado acto, el prenombrado anunció recurso de apelación, el cual fue decidido a través de la **Resolución SMV No. JD-2-22 de 22 de enero de 2022**, la cual resolvió, mantener, en todas sus partes, la medida adoptada y el cálculo realizado en los finiquitos por retiro de la **Superintendencia del Mercado de Valores**, quedando así agotada la vía gubernativa. Dicho acto le fue notificado al recurrente el **14 de febrero de 2022** (Cfr. fojas 17 y 18-26 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el **8 de abril de 2022**, **Javier Alexis Miranda Guerra**, en su propio nombre, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, a través de la cual realiza las siguientes peticiones:

### **"III. LO QUE SE DEMANDA Y PRETENDE:**

Con la presente demanda se pretende:

1. **QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL**, el **Resuelto de personal No. 114/2021 del 5 de octubre de 2021** emitido por la **Superintendencia del Mercado de Valores** mediante el cual se resuelve 'Reconocer al señor Javier Alexis Miranda Guerra quien fungía como Director de



Investigaciones Administrativas y Régimen Sancionador en la Dirección de Investigaciones y régimen Sancionador de la Superintendencia del Mercado de Valores, que devengaba un salario mensual de Tres Mil Quinientos Balboas Con 00/100 (B/.3,500.00) la suma de Veintiún Mil Quinientos Veintiocho Balboas con 24/100 (B/.21,528.24), que representan 13 años, 2 meses y 5 días de Bono de Antigüedad, calculado a razón de dos semanas de salario por cada año laborado y en el caso de no contemplar el año, la parte proporcional que corresponda...'

Que en consecuencia solicitamos a la Honorable Sala Tercera, el restablecimiento del derecho subjetivo violado, al reconocer y ordenar a la Superintendencia del Mercado de Valores, hacer efectivo el pago del monto que corresponda al suscrito **JAVIER ALEXIS MIRANDA GUERRA** en concepto de **BONO DE ANTIGÜEDAD** establecido en el **Artículo 39** de la Ley del Mercado de Valores, por un monto total de **TREINTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y DOS BALBOASA con 00/100 (B/.39,542.00)**, desglosado así:

- La suma de **veintitrés mil sesenta y seis balboas con 00/100 (B/.23,066.00)** en concepto de salario; y
  - La suma de **dieciséis mil cuatrocientos setenta y seis balboas con 00/100 (B/.16,476.00)** en concepto de gastos de representación.
- ..." (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 1-2 del expediente judicial).

### 3.2. Argumento del demandante.

Al sustentar el concepto de las normas que aduce infringidas, el actor indicó, entre otras cosas que los criterios generales aplicados para reconocer prestaciones laborales de funcionarios públicos, afectaron los pagos que correspondía recibir **en concepto de Bono de Antigüedad**, toda vez que sólo se tomó en consideración el salario mensual de tres mil quinientos balboas (B/. 3,500.00) que recibió durante los trece (13) años, dos (2) meses y cinco (5) días que laboró en el cargo como Director de Investigaciones Administrativas y Régimen Sancionador de la entidad demandada (Director Nacional de Fiscalización y Auditoría de Mercado de Valores), sin tomar en consideración que recibía en concepto de Gastos de Representación la suma de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00), además que por su naturaleza la entidad reguladora del sector financiero en mercado de valores, omite establecer las políticas de recursos humanos de acuerdo con los estándares salariales de la plaza en Panamá; incumpléndose a su juicio con lo establecido en los artículos 32 (numerales 1, 2, 5 y 7), 39, 42 y 48 del Texto Único del Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999 del Mercado de Valores (Cfr. fojas 6-7 y 8-10 del expediente judicial).

Indica igualmente que la entidad demandada omite aplicar las normas supletorias contenidas en la Ley 9 de 1994, en el sentido de considerar que dentro del salario se deben reconocer los

gastos de representación, con la finalidad que sea aplicado al momento de realizar la estimación del cálculo para el beneficio del bono por antigüedad, una vez el funcionario cese sus labores con la entidad (Cfr. fojas 7-8 y 10-11 del expediente judicial).

Finalmente manifiesta el recurrente, que la **Superintendencia del Mercado de Valores**, al emitir el acto impugnado, interpretó erróneamente el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, ya que a su parecer, *"...no adecuía sus acciones (sic) de personal a los instrumentos orientados a proveer información que facilite la ubicación de los gastos según su naturaleza y el destino de los fines para los cuales se autorizan, por lo que se desarrollan y definen los conceptos y códigos para asignar las partidas específicas que autorizan los gastos en el Presupuesto, que cumplan con los requisitos de control jurídico contable, así como para el seguimiento de la ejecución y evaluación de la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en los resultados obtenidos, que todo sistema de administración requiere de su gestión."* (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

#### IV. De la pretensión del actor y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por el accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado de ilegal, se advierte que los mismos están estrechamente vinculados, por lo que esta Procuraduría procede a contestar los mismos, como a continuación se expone, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Javier Alexis Miranda Guerra**.

Consideramos necesario efectuar un análisis integral de la normativa jurídica aplicable al presente proceso, surgidas del respectivo expediente judicial.

En primer término, el **Texto Único del Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999**, establece el marco regulatorio del Mercado de Valores y crea la **Superintendencia del Mercado de Valores**, como organismo autónomo del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, presupuestaria y financiera.



En relación al tema que nos ocupa, en el artículo 31 de la referida excerpta legal se establece la creación de la **Carrera del Funcionario del Mercado de Valores**, en los siguientes términos:

“**Artículo 31. Creación.** Se crea la Carrera del Funcionario del Mercado de Valores, la cual se desarrollara mediante un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base del mérito y la eficiencia, las normas, los procedimientos y el plan de compensación, aplicables a los servidores públicos al servicio de la Superintendencia.”

En tal sentido, los artículos 38 y 39 de la mencionada Ley, disponen que es un derecho especial de los funcionarios de Carrera recibir el **bono por antigüedad**, al momento de cesar su relación laboral con la Superintendencia, cuyos contenidos transcribimos a continuación:

“**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.
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 a la atención igualitaria, imparcial y respetuosa a los usuarios y ciudadanos.

“**Artículo 39. Bono por 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.”

Luego del análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón al demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por a la **Superintendencia del Mercado de Valores** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

#### 4.1 De la determinación de la retribución y escala salarial.

Debemos señalar que la determinación de la retribución y escala salarial a la que hace referencia el artículo 42 de la Ley de Mercado de Valores, no guarda relación directa con la materia que nos ocupa; es decir, con el restablecimiento del pago del monto del Bono por Antigüedad, al que tuvo derecho el demandante, ya que dicha norma hace referencia a una serie de particularidades que deben tomarse en cuenta para fijar las remuneraciones que por derecho le corresponden a los funcionarios de carrera de la entidad demandada, como es la clasificación, realidad financiera de la institución, condiciones del mercado de trabajo y los estándares salariales de la plaza panameña, con especial atención del mercado de valores. Para mejor referencia citamos el contenido de la disposición:

**“Artículo 42. Determinación de la retribución y escala salarial.** La Superintendencia diseñará una escala salarial que tome en cuenta la clasificación, la realidad financiera de la Superintendencia, las condiciones del mercado de trabajo y los estándares salariales de la plaza panameña, con especial atención al mercado de valores. La Superintendencia revisará, por lo menos cada dos años, la política de retribución para garantizar al funcionario de Carrera un salario que le permita mantener una condición de vida digna y decorosa, así como el respeto al principio de que por igual trabajo corresponde igual salario.”

La situación planteada por **Javier Alexis Miranda Guerra**, no es cónsona con la realidad, debido a que durante los trece (13) años, dos (2) meses y cinco (5) días que laboró como funcionario de la **Superintendencia del Mercado de Valores**, le sirvieron para reconocerle el beneficio del bono por antigüedad al que tenía derecho, ya que se tomó como base la última remuneración que el prenombrado devengo al cesar su relación del trabajo en la entidad reguladora; es decir, la suma de tres mil quinientos balboas (B/.3,500.00). En ese sentido, detallamos los antecedentes contenidos en el Informe de Conducta remitido al Magistrado Sustanciador, en los que se acreditan las retribuciones que se le fueron concedidas al recurrente, en el transcurso de los años en que se desempeñó en los diferentes cargos dentro de la entidad reguladora:

“Mediante Resuelto de Personal No. 063/2008 de 9 de mayo de 2008, la Comisión Nacional de Valores (hoy Superintendencia del Mercado de Valores) resolvió nombrar a Javier Alexis Miranda Guerra en el cargo de Abogado III, posición 033, con sueldo mensual de B/.1700.00

Posteriormente, a través de Resuelto de Personal No. 142/2008 de 15 de octubre de 2008, la Comisión Nacional de Valores nombró al señor Javier Alexis



Miranda Guerra en el cargo de Director Nacional de Fiscalización y Auditoría, Posición 006, sueldo mensual B/.2,500.00 y gasto de representación B/.1,000.00

En el año 2011, mediante Resuelto de Personal No. 054/2011 del 11 de julio de 2011, la Comisión Nacional de Valores, procedió a ajustar al señor Javier Alexis Miranda Guerra, en su condición de Director Nacional de Fiscalización y Auditoría el sueldo mensual a B/.3,000.00.

El día 5 de septiembre de 2011, mediante Resolución No. 315A-2011 de esa misma fecha, esta Superintendencia del Mercado de Valores resolvió reconocer la calidad de funcionario de Carrera del Mercado de Valores, entre otros funcionarios, al señor Javier Alexis Miranda Guerra.

En el año 2013, mediante Resuelto No. 042/2013 de 18 de marzo de 2013, la Superintendencia del Mercado de Valores, resolvió entre otros, ajustar al señor Javier Alexis Miranda Guerra, en su condición de Director Nacional de Fiscalización y Auditoría, el sueldo mensual a B/.3,500.00

En el año 2014, mediante Resuelto de Personal No. 120/2014 del 4 de diciembre de 2014, la Comisión Nacional de Valores, resolvió ajustar al señor Javier Alexis Miranda Guerra, el gasto de representación a B/. 2,000.00.

En el año 2016, mediante Resuelto No. 099/2016 del 06 de junio de 2016, la Superintendencia del Mercado de Valores, resolvió ajustar entre otros, al señor Javier Alexis Miranda Guerra, en su condición de Director Nacional de Fiscalización, el gasto de representación a B/.2,500.00." (Cfr. fojas 34 y 35 del expediente judicial).

En este contexto, debemos indicar que, tal como se indicó en el Informe de Conducta, el recurrente, fue objeto de ascensos y ajustes salariales, precisamente en consideración a lo establecido en el artículo 42 antes citado; sin embargo, las consideraciones vertidas por **Javier Alexis Miranda Guerra**, resultan al margen de las pretensiones de la demanda, debido a que la disposición a la que hacemos referencia, guarda relación directa con las políticas de recursos humanos por parte de la entidad, y no con el cálculo del **Bono de Antigüedad** y el pago de dicho beneficio.

Con lo expuesto en líneas superiores, no tiene razón el demandante en argumentar que la entidad reguladora, omitió establecer las políticas de recursos humanos de acuerdo con los estándares salariales de la plaza en Panamá; incumpléndose a su juicio con lo establecido en los artículos 32 (numerales 1, 2, 5 y 7), 39, 42 y 48 del Texto Único del Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999 del Mercado de Valores, de ahí que lo manifestado por el demandante no tiene asidero legal.

#### 4.2. Aplicación de normas en caso de contradicción.

En cuanto a lo señalado por el accionante en las fojas 7-8 y 10-11 del expediente judicial, debemos advertir, que el artículo 48 del Texto Único del Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999, no se hace una remisión expresa a que se debe emplear la Ley 9 de 1994; por el contrario, se establece sin lugar a dudas que para los efectos del Capítulo VIII denominado "Carrera del Funcionario del Mercado de Valores", **en caso de contradicción con otras normas, se aplicará de manera preferente lo establecido en dicho capítulo, y solo se utilizará de manera supletoria la Ley de Carrera Administrativa**, tal como lo indica esta última excerpta legal en su artículo 5 que señala que la legislación sobre Carrera Administrativa se aplica supletoriamente en las instituciones que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

Para mejor referencia de lo antes indicado citamos el contenido de ambas disposiciones legales:

Del Texto Único del Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999

**"Artículo 48.** Aplicación de normas en caso de contradicción. Para los efectos de este Capítulo, en caso de contradicción con otras normas, se aplicará lo establecido en este Capítulo y en las normas que precisen y fijen, en el ámbito administrativo, su interpretación y alcance."

De la Ley 9 de 1994

**"Artículo 5.** La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas legalmente reguladas o por leyes especiales."

En el marco de lo antes indicado, debemos advertir que el Texto Único del Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999, contempla todos los supuestos a los que hace referencia el accionante en su demanda; entre estos, los objetivos primordiales de la Carrera del Funcionario del Mercado de Valores, la determinación de la retribución y la escala salarial, y, el derecho al bono de antigüedad al momento de cesar su relación laboral con la Superintendencia, a razón de dos semanas de salario por cada año laborado; situación por la que no se hace necesario la aplicación de la norma supletoria; es decir, de la Ley 9 de 1994, de ahí que deviene sin sustento jurídico lo manifestado por el recurrente.



Por otro lado, tal como señalamos en el apartado anterior, la **Superintendencia del Mercado de Valores**, le proporcionó al ex funcionario **Javier Alexis Miranda Guerra** un trato justo, un desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que le garantizara un ambiente de trabajo adecuado dentro del servicio público, lo cual queda constancia en el expediente de Recursos Humanos de la entidad reguladora, en los años de servicio en la institución, en los cargo a los que fue promovido y los ajustes salariales que señalamos en párrafos anteriores.

#### **4.3. Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público.**

En este orden de ideas, consideramos necesario destacar que de acuerdo con la Resolución N° MEF-RES-2018-819 de jueves 29 de marzo de 2018, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la cual se aprueba el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada 2018, se realiza una clasificación del gasto según su objeto, y se hace una descripción de lo que se consideran sueldos, gastos de representación, así como el concepto de transferencias corrientes, dentro de estas, las realizadas a personas en concepto de bonificación por antigüedad, reglamentación que citamos para mejor referencia:

#### **“IV. CLASIFICACIÓN DEL GASTO, SEGÚN SU OBJETO**

##### **A. OBJETIVOS**

El objetivo primordial de esta clasificación es el de servir de base al control contable de los gastos, de manera tal que los montos asignados a cada objeto de gasto sean efectivamente destinados a los fines establecidos.

Este requisito básico de la ejecución presupuestaria es uno de los que permite efectuar una adecuada fiscalización, por lo cual debe ser convenientemente considerado al momento de programar y formular el presupuesto.

En consecuencia, este clasificador debe satisfacer las necesidades de información y control desde el punto de vista de formulación y la fiscalización.

Al formular, se considerarán los objetivos y metas de los programas presupuestarios; las acciones o trabajos necesarios para alcanzar los resultados programados, y se ordenará los gastos en términos de la naturaleza de los mismos.

Al fiscalizar, la clasificación permite ejercer el control jurídico-contable de los gastos, y efectuar una fiscalización de los resultados obtenidos en base a los recursos gastados, adentrándose en un análisis de eficiencia y eficacia.

Tal como puede apreciarse, el clasificador en cuestión es un elemento fundamental de vinculación entre la formulación, la ejecución y la fiscalización presupuestaria. Por lo tanto, debe tratar de llenar las necesidades de cada una de las etapas señaladas.

...  
**D. DESCRIPCIÓN DE LA CLASIFICACIÓN**  
**CÓDIGO            DETALLE**

...  
**000                SUELDOS**  
**001                Personal Fijo.**

Comprende los gastos por concepto de sueldos básicos del personal nombrado en puestos fijos o permanentes.

...  
**030                GASTOS DE REPRESENTACIÓN.**

Son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo del cargo que desempeñan. Se establecen de acuerdo con las Normas Generales de Administración Presupuestarias de la Ley de Presupuesto General del Estado que señala los funcionarios titulares que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto.

...  
**6                   TRANSFERENCIAS CORRIENTES**

Este concepto incluye los gastos corrientes a favor de personas y de empresas públicas y privadas, que no implican una contraprestación de servicios.

Abarca este concepto los desembolsos para: pensiones y jubilaciones; donaciones a personas, indemnizaciones; becas de estudios y capacitación; subsidios a instituciones privadas y a instituciones públicas; transferencias al exterior y créditos reconocidos por transferencias corrientes.

...  
**610                A PERSONAS**

Incluye gastos por concepto de ayuda y donaciones monetarias o en especies a personas, así como indemnizaciones laborales, especiales y bonificaciones por antigüedad.

...  
**612                Indemnizaciones Laborales**

Comprende los desembolsos destinados a personas por indemnizaciones establecidas de acuerdo a la legislación laboral.

**613                Indemnizaciones Especiales**

Comprende los desembolsos destinados a personas por indemnización reconocida en virtud de Ley, decreto o resolución judicial.

**614                Bonificación por Antigüedad**

Derecho de los servidores públicos según la carrera pública a la que pertenece.

Este beneficio sólo se recibirá cuando la relación laboral con el Estado se dé por terminada por renuncia, jubilación o reducción de fuerza de acuerdo a lo que indique cada carrera.

...” (El subrayado es nuestro) (Cfr. Página 28-29, 43-44 y 68-69 Gaceta Oficial Digital No.28,500-A, lunes 09 de abril de 2018)



En tal sentido, se puede observar que las normas relativas a la clasificación de los Gastos de la Ley de Presupuesto, diferenciaron el concepto de sueldo de la noción de gastos de representación, considerando estas últimas como “remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo del cargo que desempeñan”, es decir, una remuneración adicional entendida que es recibida en razón del cargo que ostentan, por lo que si en determinado momento, no ostentan cargo público alguno, no pueden percibir esta remuneración adicional.

Expuestas las consideraciones anteriores, debemos destacar para los fines de nuestra contestación, lo expresado por la entidad demandada en la parte motiva de la Resolución SMV No. JD-15-21 de 18 de octubre de 2021, en la que señala lo siguiente:

“ ...

Las normas antes expuestas llevan a esta Junta Directiva a concluir, para los efectos del cálculo de los referidos derechos especiales que contempla la Carrera del Funcionario del Mercado de Valores, lo siguiente:

1. Los gastos de representación **no son parte integral del salario**, sino remuneraciones, emolumentos o retribuciones adicionales al salario.

2. Los gastos de representación se pagan siempre que le correspondan al funcionario por sus servicios, mientras ejerzan el respectivo cargo, de modo que, **cuando es separado definitivamente del cargo, no tiene derecho a que se le paguen los gastos de representación**.

3. Visto que el bono por antigüedad y la indemnización, que determinan los artículos 39 y 47 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 8 de julio de 1999, se calculan a razón de semanas (s) de salario por cada año laborado y hasta un máximo también fijado en meses de salario, no compartimos la opinión del Licenciado Javier Alexis Miranda Guerra, respecto de la inclusión de los gastos de representación, que en su momento percibió, en el cálculo para el reconocimiento de los citados derechos especiales, por las razones expuestas en los párrafos anteriores.

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), señaló lo siguiente:

“ ...

Por consiguiente, previo al análisis de legalidad del acto demandado, es de luego analizar si los gastos de representación forman parte o no del salario que devenga un funcionario público, por lo que pasamos en primera instancia a definir dicho concepto que según el autor Guillermo Cabanellas De Torres en el diccionario Jurídico Elemental Actualizado, corregido y aumentado, impreso en Colombia, por el Editorial Heliasta, 2003, lo concibe como la **‘Asignación complementaria del sueldo** que perciben el Jefe del Estado, los ministros, otras

altas autoridades nacionales, -los diplomáticos y los que desempeñan determinadas comisiones en el país o en el extranjero.' (lo resaltado es de la Sala).

Debemos señalar que el Ministerio de Economía y Finanzas por medio de la Resolución No. 244 de 13 de enero de 2011, publicada en Gaceta Oficial No. 26716-C del 4 de febrero de 2011, emite el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público (versión actualizada 2010), por medio del cual define que debe entenderse por gastos de representación fijos indicando que **'son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo del cargo que desempeñan.** Se establecen de acuerdo con las Normas Generales de Administración Presupuestarias de la Ley de Presupuesto General del Estado que señala los funcionarios titulares que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto.' (lo resaltado es de la Sala).

En este aspecto, se debe resaltar que dicho Manual de Clasificaciones sostiene que el sueldo fijo es aquel correspondiente al personal que ejerce labores de forma permanente dentro de la institución, el cual es la remuneración principal del funcionario, mientras que el gasto de representación constituye una remuneración adicional, en atención al cargo que ejerce el servidor público.

En términos generales la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, ha manifestado en su Página web <https://dgi.mef.gob.pa/Declaración-informes/G-Declaración-C3%B3n-ISR.html> que los gastos de representación 'son los gastos que puede incurrir un empleado de nivel gerencial o de confianza, en el desarrollo propio de sus actividades laborales.'

Vale la pena mencionar que, Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, analiza esta figura del gasto de representación aparte del salario o sueldo del funcionario, es decir hace una distinción fiscal en cuanto al gasto de representación, ya que su naturaleza es distinta al salario.

En este contexto, la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 27 de Febrero de 2007, evaluó la legalidad de la obligación de presentar declaraciones de rentas para pagar un remanente en el pago de los gastos de representación, en concepto de retención del pago de impuestos sobre la renta, el cual se declara ilegal, observándose que dicho gasto no tiene esta imposición tributaria como sí puede ser exigida sobre el salario del contribuyente, por lo que se tratan como dos figuras diferentes en materia de impuestos.

Por otro lado, debemos destacar que, el artículo 261 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal del 2015, año en el que fue destituida la funcionaria, norma que señala como vulnerada, en cuanto a los gastos de representación dispone lo siguiente:

...

En atención a todo lo expuesto, debemos advertir que el gasto de representación, es una remuneración adicional al salario inherentes a ciertos cargos públicos que se destina, para los gastos en que incurra el servidor público en el ejercicio de su puesto, determinado de manera fija o eventual, en atención a las funciones que deba desempeñar.

Aclarado que, los gastos de representación, no hacen parte integral del salario, es que la respuesta a la petición presentada por la señora Ixchell Keilly



Águila Gutiérrez, puede ser objeto de control de legalidad en esta esfera, por tratarse de un tema distinto a lo resuelto en la Sentencia de 4 de abril de 2016, dictada por esta Sala.

En este orden de ideas, y siendo que la Contraloría General de la República actuó en ejecución de una sentencia que ordena taxativamente el pago de los salarios dejados de percibir, y se ha explicado claramente que los gastos de representación no forman parte del salario y no se le permite ir más allá de lo ordenado reconociendo derechos que no hayan sido expresamente mencionados en la sentencia. Adicionalmente, tampoco puede acceder a la reclamación interpuesta por la actora, en atención a las consideraciones expuestas, toda vez que es una prestación que sólo puede ser reconocida por el ejercicio efectivo del cargo.

...

Finalmente, debemos advertir que para proceder con el pago del bono por antigüedad otorgado a los funcionarios de la **Superintendencia del Mercado de Valores**, tal como lo establece el artículo 39 del Texto Único del Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999, se deben concretar ciertos requerimientos para cancelar el beneficio al que tuvo derecho **Javier Alexis Miranda Guerra**, entre estos, obtener el aval de la entidad fiscalizadora del manejo de los fondos públicos, control necesario previo a la confección del cheque correspondiente y su posterior entrega, situación que puede ser corroborada en el Resuelto N° 114/2021 de 05 de octubre de 2021, aportado como prueba por el demandante, en el que consta un sello de la Dirección de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, de fecha del 1 de diciembre de 2021, de forma tal, que la operación realizada para el cálculo del mencionado bono de antigüedad, fue revisada por esta institución de control financiero.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a el Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal No. 114/2021 del 5 de octubre de 2021, emitido por la Superintendencia del Mercado de Valores**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se nieguen las pretensiones del recurrente.

## V. Pruebas.

### 5.1. Pruebas documentales:

Nos oponemos a la admisión de la Certificación de Informe de la Licenciada Thamara Ramos, con idoneidad No.9095, contador público autorizado, donde certifica el cálculo del **Bono por Antigüedad** y el pago de dicho beneficio que le correspondería al ex funcionario **Javier Alexis**

**Miranda Guerra**, con fundamento en los artículos 469 y 792 del Código Judicial, por tratarse de una prueba preconstituida, en cuya formación y elaboración esta Procuraduría no tuvo la oportunidad de participar; situación que resulta violatoria a los principios del debido proceso legal y de igualdad procesal de las partes, que garantizan el derecho al contradictorio (Cfr. fojas 29-31 del expediente Judicial).

En ese sentido, el Tribunal en el Auto de Pruebas N°165 de 13 de agosto de dos mil veinte (2020), en cuanto a la prueba preconstituida, indicó lo que a seguidas se copia:

“ ...  
**No** se admite el documento aportado por la parte actora, consistente en un 'Informe de Evaluación Psicológica' rendido por la Psicóloga Mirna Cohen De Gálvez; y tampoco se admite su testimonio dimanado de ese mismo informe que suscribe como Psicóloga Clínica; toda vez que se develan como pruebas preconstituidas, en cuya práctica no existió la debida participación de la entidad demandada mediante su representación judicial, vulnerándose los Principios del Debido Proceso, y la Igualdad Procesal de las partes, para garantizar el Derecho a la Contradicción; mismos que deben ser salvaguardados en todos los procesos, tal como lo consagra el artículo 469 del Código Judicial...”

## 5.2. Pruebas de informe.

1. Así mismo, esta Procuraduría objeta, por inconducente e ineficaz, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, la prueba de informe propuesta por el demandante con el objeto que la **Superintendencia del Mercado de Valores** certifique si dentro del cálculo del bono por antigüedad le fueron reconocidos los gastos de representación a Mareliisa Quintero de Stanziola, Elena Martin, Oscar Rawlins, Dalys Teran y Yolanda Real, ex funcionarios de dicha entidad, puesto que la misma resulta innecesaria para dilucidar el objeto controvertido en este proceso y, por ende, resultan contrarios a lo establecido en la norma de procedimiento ya citada, al no ceñirse a la materia del proceso. Así lo ha reconocido el Tribunal en Auto de Pruebas N°165 de 13 de agosto de dos mil veinte (2020), que en lo pertinente señala:

“ ...  
**No** se admiten las pruebas de informes solicitadas por la parte actora, para requerir tanto al Servicio Nacional de Migración, como al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, sendas certificaciones respecto a determinada información que no guarda una relación directa con el objeto del presente proceso, por lo que se develan



como inadmisibles, por resultar ineficaces e inconducentes, conforme lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial...”

2. También objetamos la prueba de informe que aparece identificada con el numeral 2 aducida por el actor, debido a que resulta a todas luces inconducente al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, por cuyo conducto se pretende que el Tribunal oficie a la **Superintendencia del Mercado de Valores**, para que certifique la suma que mensualmente le correspondió al recurrente en concepto de salario y gastos de representación durante el año 2021.

Nuestra objeción también se sustenta en el hecho que mediante esta prueba se pretende que se incorporen al proceso elementos que debieron ser gestionados por el demandante ante la instancia correspondiente, recurriendo para ello a la presentación de memoriales y/o solicitudes de certificación.

Aunado a lo anterior, advertimos que el recurrente pretenden hacer recaer en el Tribunal la responsabilidad de obtener la mencionada documentación, sin haber acreditado que ha realizado diligencias tendientes a lograr su obtención, lo que implica que el accionante está trasladando la carga de la prueba a la Sala Tercera, lo que a todas luces es contrario a lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, el cual es claro al señalar que incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables; criterio que ha puesto de manifiesto el propio Tribunal en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’

...

En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

De la lectura de esta parte medular de la citada resolución, se infiere la obligación de las partes de obtener las pruebas que favorezcan sus pretensiones, de manera que puedan incorporarlas al proceso en tiempo oportuno, sin trasladar dicha responsabilidad a la Sala Tercera,

puesto que con tal acción, y así lo señala el auto reproducido, se estaría contrariando el principio de igualdad de las partes que intervienen en el negocio jurídico.

3. En este mismo sentido, objetamos la prueba que aparece identificada con el numeral 3 entre las pruebas de informe aducida por el actor, por cuyo conducto pretende que el Tribunal oficie a la entidad demandada, con la finalidad que remita copia autenticada de la Resolución No. SMV-452-21 de 04 de octubre de 2021, emitida por la **Superintendencia del Mercado de Valores** a través de la cual se resolvió cesar del cargo y desvincular a **Javier Alexis Miranda Guerra**, con cédula de identidad personal No. 4-290-586, quien fungía como Director de Investigaciones Administrativas y Régimen Sancionador (Director Nacional de Fiscalización y Auditoría de Mercado de Valores), con la posición No. 6, con salario mensual de tres mil quinientos balboas (B/. 3,500.00) y Gastos de Representación de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00), en la Dirección de Investigaciones Administrativas y Régimen Sancionador; lo cual resulta a todos luces inconducente al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, **pues, la información solicitada no se encuentra en discusión ni guarda relación directa con el tema controvertido en el presente proceso, por lo que, en consecuencia, en nada ayuda a dilucidarlo.**

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

VI. **Derecho:** No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General