



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de junio de 2019
C-053-19

Licenciada
Paola Domínguez Robles
Gerente General, Encargada
Caja de Ahorros
Ciudad.-

Ref.: Prima de antigüedad consagrada en la Ley N° 9 de 1994 que regula la Carrera Administrativa y, el efecto retroactivo de la vigencia de la norma contenido en la Ley 23 de 2017.

Señora Gerente General Encargada:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial a la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota 2019(123-01)140 de 3 de abril de 2019, recibida en este Despacho el 5 de abril de 2019, mediante la cual consulta aspectos relacionados al pago de la prima de antigüedad consagrado en el artículo 10 que adiciona el artículo 137-B a la Ley N° 9 de 1994 y el efecto retroactivo de la vigencia de la norma contenido en el artículo 35, ambos de la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017.

Se puede apreciar que la consulta gira sobre las siguientes interrogantes:

1. ¿La Caja de Ahorros tiene la obligación de cancelar el pago de la prima de antigüedad a todos aquellos colaboradores que fueron destituidos con causa justificada antes de abril de 2014?
2. ¿El efecto retroactivo de la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, y el derecho al pago de la prima de antigüedad, a partir de qué fecha debe ser reconocido este derecho, en el caso de los colaboradores de la Caja de Ahorros, desde que nace el derecho con la Ley N° 39 de 11 de junio de 2013; es decir, en abril de 2014 o desde el año 2000 que nace con el artículo 19 de la Ley N° 52 de 13 de diciembre de 2000 y posteriormente reglamentada en el Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Ahorros en el año 2001, el cual sólo aplica para destituciones sin causal por mandato de la Ley?
3. ¿El derecho al pago de la prima de antigüedad, se cancelara (*sic*) a partir de qué (*sic*) inicie sus funciones el Tribunal Administrativo de la Función Pública?

I. Criterio de la Procuraduría de la Administración

En relación a su primera interrogante, este Despacho es de la opinión que conforme lo establece la citada Ley N° 52 diciembre de 2000, reformada por la Ley N° 78 de marzo de 2019, y su Reglamento Interno, mismas que en materia de prima de antigüedad y demás prestaciones laborales están regidas por el Código de Trabajo de la República de Panamá, la

Caja de Ahorros no podría realizar el pago de la prima de antigüedad a aquellos funcionarios que fueron destituidos con causa justificada, sólo teniendo derecho al pago de sus vacaciones proporcionales y décimo tercer mes proporcional

Respecto a su segunda y tercera interrogante, corresponde a la Caja de Ahorros, ceñirse a lo dispuesto en su régimen especial y a su Reglamento Interno, tomando en cuenta que a través de éstos han regulado las normativas jurídicas aplicables a su personal, mediante las cuales ya se ha desarrollado el derecho a la prima de antigüedad.

II. Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

- A. En relación con su primera interrogante, sobre si *¿La Caja de Ahorros tiene la obligación de cancelar el pago de la prima de antigüedad a todos aquellos colaboradores que fueron destituidos con causa justificada antes de abril de 2014?*, tenemos a bien señalar lo siguiente:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 52 de 13 de diciembre de 2000, que reorganiza la Caja de Ahorros, reformada por la Ley N° 78 de 20 de marzo de 2019, ésta es una institución autónoma del Estado, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, que presta servicios bancarios, y para garantizar su autonomía e independencia tendrá entre otros aspectos la facultad para establecer y aprobar su estructura orgánica y administrativa con autoridad para escoger, nombrar y destituir a su personal, así como fijar su remuneración, viáticos y beneficios y adoptar su propia escala salarial y clasificación de cargos.

A su vez, se faculta a su *Junta Directiva* aprobar el reglamento interno de trabajo, el Código de Ética y de Conducta del Banco, así como su propio reglamento interno.¹

Por otro lado, el artículo 15 de la Ley N° 78 de 2019, modificó el artículo 19 de la Ley N° 52 de 2000, quedando de la siguiente manera:

“**Artículo 15.** El artículo 19 de la Ley 52 de 2000 queda así:

Artículo 19. La Caja de Ahorros tendrá, además, el número de gerente, otros funcionarios de jerarquía y demás empleados necesarios para su buena marcha. El gerente general no podrá nombrar como subalterno a ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni a su cónyuge.

Los servidores de la Caja de Ahorros tendrán estabilidad y sólo podrán ser destituidos con base en las causales establecidas en el reglamento interno, según los procedimientos y garantías que estos establecen. Ningún funcionario de la institución podrá ser sancionado, trasladado ni destituido por razón de sus ideas o afiliación política.

El funcionario despedido podrá interponer las acciones y recursos legales establecidos en la Ley 38 de 2000, sobre el Procedimiento Administrativo General.

¹ Cfr. Artículo 9 de la Ley N° 78 de 2000, que modifica el artículo 14 de la Ley N° 52 de 2000.

En el caso de que se declare que el despido ha sido injustificado por la autoridad competente, se reconocerán los salarios caídos y el funcionario podrá optar por el reintegro al cargo o por la indemnización, conforme a la escala establecida en el Capítulo II del Título VI del Libro I del Código de Trabajo.

En los casos de terminación de la relación laboral por causa de muerte, renuncia y mutuo consentimiento, al funcionario se le reconocerán los derechos de acuerdo con lo establecido en el Código de Trabajo. En los casos de terminación de la relación laboral por mutuo, se concederá, adicionalmente, la indemnización establecida en el artículo 225 del Código de Trabajo.

La Caja de Ahorros cancelará los salarios caídos y la indemnización en los casos de despidos injustificados, más las costas del proceso, en un término no mayor de quince días, desde que se produce el derecho.

El gerente general podrá dar por finalizada la relación laboral, aun cuando no exista causa justificada, y pagará al funcionario una indemnización de acuerdo con la escala establecida en el Código de Trabajo.” *(Lo resaltado y subrayado es nuestro)*

Se desprende del artículo transcrito, los siguientes aspectos:

- a) Que los servidores de la Caja de Ahorros tendrán estabilidad y sólo podrán ser destituidos con base en las causales establecidas en el reglamento interno y que en caso de que la autoridad competente declare que un despido ha sido injustificado, se le reconocerán los salarios caídos y el funcionario podrá inclinarse por el reintegro al cargo o por la indemnización, conforme a la escala establecida en el Capítulo II del Título VI del Libro I del Código de Trabajo.
- b) Que en los casos de terminación de la relación laboral por causa de muerte, renuncia y mutuo consentimiento se le deberán reconocer los derechos de acuerdo con lo que establece el Código de Trabajo.
- c) Que en el evento de que la terminación sea por mutuo consentimiento, la Caja de Ahorros además deberá conceder la indemnización establecida en el artículo 225 del Código de Trabajo.
- d) Que el Gerente General podrá dar por finalizada la relación laboral, aun cuando no exista causa justificada, y pagará al funcionario una indemnización de acuerdo con la escala establecida en el Código de Trabajo.

Sobre la base de lo anterior, es evidente entonces que la Caja de Ahorros conforme a lo que establece su Ley, se encuentra regida por las normas establecidas en el Capítulo II del Título VI del Libro I del Código de Trabajo, en lo que respecta al pago de indemnizaciones (prima de antigüedad).

Resulta oportuno señalar, que la Resolución de Junta Directiva N° 8 de 14 de agosto de 2012, modificada posteriormente por la Resolución JD N° 7-2014 de 10 de diciembre de 2014, se dictó el Reglamento Interno de la Caja de Ahorros que regula el Régimen Jurídico aplicable al personal de dicha Institución y por la cual se establecen del mismo modo, procedimientos administrativos.

El artículo 73 del Reglamento Interno de la Caja de Ahorros, establece lo siguiente en relación al pago de la prima de antigüedad:

“Artículo 73: TIPOS DE DESTITUCIÓN

(...)

La destitución es justificada cuando la misma se fundamenta en alguna de las causales de destitución a las que se alude en este Reglamento. El funcionario destituido con causa justificada, tendrá derecho a percibir lo correspondiente a sus vacaciones y décimo tercer mes proporcional.

No obstante, podrá darse una destitución aún sin fundamentarse en alguna de las causales establecidas en este Reglamento, en virtud de la facultad que le confiere el artículo 19 de la Ley 52 de 2000, al Gerente General.

En este caso, la Institución, deberá cancelar al Funcionario, además de las vacaciones y décimo tercer mes proporcional, una prima de antigüedad e indemnización, de acuerdo a lo que establece el Código de Trabajo de la República de Panamá. En estos casos para el cálculo de estas prestaciones se tomará en cuenta todo el tiempo laborado de forma ininterrumpida por el funcionario en la Institución.

(...)” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

Del artículo transcrito se desprende que aquel funcionario que fue destituido bajo una causa justificada desde la aplicación de la Ley N° 52 de 2000, reformada por la Ley N° 78 de marzo de 2019, tendrá derecho a recibir lo correspondiente a sus vacaciones y décimo tercer mes proporcional, más no a una prima de antigüedad, caso contrario ocurre al darse una destitución que no esté fundamentada en alguna de las causales establecidas en el Reglamento Interno de la Caja de Ahorros, en virtud de la facultad conferida al Gerente General de la misma, ésta (la Institución) deberá cancelarle al funcionario destituido además de las vacaciones y décimo tercer mes proporcional, **una prima de antigüedad** e indemnización, **acorde a lo que establece el Código de Trabajo de la República de Panamá**, constituyéndose de esta forma, en un derecho reconocido en la normativa especial de la entidad consultante.

Ahora bien, es oportuno señalar que dadas las condiciones que anteceden y ante la falta de normas supletorias en el régimen especial de la Caja de Ahorros, la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, es reforma la Ley N° 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones, no le es aplicable a dicha institución.

En consecuencia, este Despacho concluye que conforme lo establece la citada Ley N° 52 diciembre de 2000, reformada por la Ley N° 78 de marzo de 2019, y su Reglamento Interno, mismas que en materia de prima de antigüedad y demás prestaciones laborales están regidas por el Código de Trabajo de la República de Panamá, la Caja de Ahorros no podría realizar el pago de la prima de antigüedad a aquellos funcionarios que fueron destituidos con causa

justificada, sólo teniendo derecho al pago de sus vacaciones proporcionales y décimo tercer mes proporcional.

Por último, corresponderá a la Caja de Ahorros adecuar su normativa vigente de manera tal que pueda cumplir y hacer frente a los derechos de sus trabajadores en el momento que así sea necesario, con relación a lo establecido en el último párrafo del artículo 15 de la Ley N° 78 de 2019, que modificó el artículo 19 de la Ley N° 52 de 2000, el cual señala que “El gerente general podrá dar por finalizada la relación laboral, aun cuando no exista causa justificada, y pagará al funcionario una indemnización de acuerdo con la escala establecida en el Código de Trabajo.”

- B. Respecto a su segunda y tercera interrogante sobre si *¿El efecto retroactivo de la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017, y el derecho al pago de la prima de antigüedad, a partir de qué fecha debe ser reconocido este derecho, en el caso de los colaboradores de la Caja de Ahorros, desde que nace el derecho con la Ley N° 39 de 11 de junio de 2013; es decir, en abril de 2014 o desde el año 2000 que nace con el artículo 19 de la Ley N° 52 de 13 de diciembre de 2000 y posteriormente reglamentada en el Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Ahorros en el año 2001, el cual sólo aplica para destituciones sin causal por mandato de la Ley? y si ¿El derecho al pago de la prima de antigüedad, se cancelara (sic) a partir de qué (sic) inicie sus funciones el Tribunal Administrativo de la Función Pública?, le indicamos que:*

Tal como se ha señalado en párrafos anteriores la Ley N° 23 de 2017 no le es aplicable a la Caja de Ahorros, toda vez que dicha institución cuenta con una normativa especial (*Ley N° 52 de 13 de diciembre de 2000, que reorganiza la Caja de Ahorros, reformada por la Ley N° 78 de 20 de marzo de 2019*), que con relación al derecho al pago de las prestaciones laborales de sus funcionarios, entre ellas la prima de antigüedad, se hace alusión que éstas serán reconocidas de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Trabajo, de manera que se constituye, entonces, en un derecho reconocido en dicha normativa especial.

Sobre la base de estas consideraciones, corresponde a la Caja de Ahorros, ceñirse a lo dispuesto en su régimen especial y a su Reglamento Interno, tomando en cuenta que a través de éstos han regulado las normativas jurídicas aplicables a su personal, mediante las cuales ya se ha desarrollado el derecho a la prima de antigüedad.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**