



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de abril de 2015
C-21-15

Licenciado
Oriel Ruiz
Alcalde Municipal de Soná
Distrito de Soná, Provincia de Veraguas
E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones Constitucionales y Legales, de ser Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos, me permito dar respuesta a su nota sin número, fechada 11 de febrero de 2015, recibida el 27 de febrero de 2015, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría si el Municipio de Soná, está en la obligación de pagarle prima de antigüedad a exfuncionarios municipales que renunciaron o que fueron despedidos en julio de 2014, según lo regulado en la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013.

En atención a la interrogante que nos ha sido formulada, este Despacho es de opinión que los servidores públicos municipales tienen derecho al pago de la prima de antigüedad, a la terminación de su relación de trabajo con el Municipio respectivo. Lo anterior se fundamenta en las normas contenidas en la Ley 39 de 11 de junio de 2013 "Que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos", modificada por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 "Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos", y que a continuación transcribimos en el siguiente orden:

Ley 127 de 2013:

“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, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al 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 se 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 cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de

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

sesenta días calendario sin causa justificada.” (el subrayado es nuestro)

Ley 39 de 2013:

“**Artículo 8.** Quedan exceptuados de la aplicación de esta Ley los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los administradores y subadministradores de entidades del Estado y los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario.” (el subrayado es nuestro).

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 39 de 2013, tal cual quedó modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 2013, se establece el derecho a la prima de antigüedad a todos los funcionarios al servicio del Estado que culminen su relación con el mismo, independientemente de la causa que origine dicha separación, salvo los casos de funcionarios públicos excluidos de la aplicación de esta Ley. Al respecto, el artículo 8 de la citada Ley 39 de 2013, al describir los funcionarios que están exceptuados de la aplicación de este régimen, no menciona a los servidores públicos municipales, por lo cual no estarían excluidos, salvo los servidores públicos que ejercen funciones en cargos de elección popular dentro del Municipio (Alcalde, Vicealcalde, Representantes de Corregimiento). En tal sentido, **somos del criterio que a los funcionarios municipales les asiste el derecho al pago de la prima de antigüedad.**

En cuanto a la interrogante sobre el procedimiento para la realización de dichos pagos a exfuncionarios municipales que renunciaron mientras estaba vigente el Decreto Ejecutivo 52 de 26 de junio de 2014 que reglamentaba las citadas leyes, derogado por el Decreto Ejecutivo 70 de 8 de julio de 2014, debo señalar que lo primero a producirse es el reconocimiento del derecho a la prima de antigüedad para cada caso en particular, a través de un acto administrativo de carácter individual, ello, porque **la Ley establece este derecho en sentido general, independientemente de que la misma sea reglamentada.** En dicho acto deberá sustentarse los elementos para el pago de la prima de antigüedad, como lo es el inicio de la prestación del servicio en favor del Municipio, la fecha de culminación de la relación laboral, el salario devengado, así como el cálculo de la prima de antigüedad. En los casos en que el funcionario haya laborado con antelación en otra institución del Estado sin haber interrumpido la continuidad de sus funciones, previo a ser nombrado como funcionario municipal, deberá reconocérsele dicho periodo para los efectos del cálculo del pago, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo final del artículo 1 de la Ley 39 de 2013 modificado por la Ley 127 de 2013, el cual establece que *“no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada.”*

Resulta oportuno destacar, que esta Procuraduría mediante Consulta C-15-15 de 18 de marzo de 2015, emitió un criterio en atención a la retroactividad de la Ley 127 de 2013 y que consecuentes con el mismo deberá aplicarse a los años de servicios considerados para el cálculo de la prima de antigüedad reconocida por la Ley 39 de 2013, cuya parte medular, transcribo a continuación:

“Por otra parte, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Panamá, las leyes no tienen efecto retroactivo, exceptuando las de orden público o de interés social cuando en ellas así se expresen.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, de Manuel Ossorio, al definir la “retroactividad de las normas jurídicas”, expresa que “...representa un concepto que en Derecho, y con referencia a las normas jurídicas, ofrece importancia extraordinaria, porque **sirve para determinar cuándo una disposición legal se puede aplicar, o no, a hechos o situaciones ocurridas anteriormente. En términos generales, se puede afirmar que las leyes son irretroactivas, salvo muy excepcionales determinaciones expresas en contrario**”.

Si bien es cierto que la Ley N° 127 de 2013 reconoce en su artículo 1 el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos que son nombrados **en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales**, con dos años de servicios o más, dicha Ley no se refirió al reconocimiento de derechos adquiridos antes de la vigencia de la Ley, ni establece el carácter de orden público o de interés social de la misma, para que ésta tuviese efectos retroactivos. En ese sentido, los dos años de servicios ininterrumpidos deben computarse a partir de la vigencia de la Ley, es decir, a partir del 1 de abril de 2014, puesto que si el legislador hubiese reconocido los años de servicios prestados antes de la vigencia de la misma, así lo hubiere expresado”.

Por lo antes expuesto, se concluye que los años laborados de forma continua deberán ser computados a partir del 1 de enero de 2014, fecha en que entró en vigencia la Ley 39 de 2013.

En cuanto a la ejecución del pago de la prima de antigüedad, deberán realizarse las reservas presupuestarias correspondientes, conforme al reconocimiento que para tal efecto se haga por la vía judicial, según lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la referida Ley 39 de 2013, que a letra dicen así:

“**Artículo 5.** Las entidades públicas deberán incluir en sus respectivos presupuestos anuales las partidas que correspondan para hacer efectivo el pago de las sumas que reconozca la Sala Tercera, de lo

Contencioso administrativo, de la Corte Suprema de Justicia a favor del afectado.

Artículo 6. Toda entidad del Estado deberá incluir en sus respectivos presupuestos anuales las sumas necesarias para hacer efectivo el pago de los salarios, vacaciones, décimo tercer mes proporcionales, bonificaciones y cualquiera otra prestación a que tenga derecho el servidor público desvinculado del servicio.

Las entidades públicas y los servidores públicos desvinculados del servicio podrán celebrar acuerdos de pagos de las sumas adeudadas.
“(Lo subrayado es nuestro)”


Cabe destacar que, en materia presupuestaria, también se contempla el principio general aplicable a toda la administración pública, establecido en el Artículo 237 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del año 2015”, el cual se aplica de manera supletoria a los Municipios, cuyo texto reza así:

ARTÍCULO 237. Principio general. No se podrá tramitar la adquisición de bienes y servicios, si en el Presupuesto no se cuenta con la partida asignada específica que autoriza el gasto, ni se podrá realizar ningún pago, si no se ha cumplido previamente con la formalización del registro presupuestario de esta obligación.

En síntesis, mediante un acto administrativo o una resolución, se le reconoce el derecho al exfuncionario municipal y luego, con cargo a la respectiva partida presupuestaria, se procede a ejecutar el pago correspondiente, sea que el mismo se efectuó de manera íntegra o en pagos seccionados, conforme a los acuerdos de pagos, en caso de que hayan sido pactados.

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

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/au