

Panamá, 18 de junio de 1998

Ingeniero
FERNANDO ARAMBURU PORRAS
Director General del Instituto
de Recursos Hidráulicos y Electrificación
E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Nota N°.DEAR-GNRH-14-98, mediante la cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con: "el pago de las partidas del décimo tercer mes, a los trabajadores del IRHE que fueron despedidos, por razón del Decreto Ejecutivo N°.1 de 1989" y, posteriormente reintegrados a la Institución.

Es de vital importancia distinguir que en el caso subjúdice, estamos en presencia de dos (2) tipos de Trabajadores y, una situación que se dio en un momento determinado del país, producto de una crisis económica y financiera que existía en ese momento, al suspenderse el pago del XIII Mes, de ahí, radica la posibilidad o no en el pago de esta bonificación a los Trabajadores del IRHE. En este sentido vale aclarar cuáles son los tipos de Trabajadores a que nos referimos; no obstante, en primera instancia analizaremos algunos antecedentes relacionados con el pago del XIII mes.

A través del Decreto de Gabinete N°.221 de 18 de noviembre de 1971 "Por el cual se establece el Décimo Tercer Mes como retribución especial a los trabajadores", se dispone en el artículo primero que "Todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores, una bonificación especial como un derecho adicional a lo dispuesto en las normas laborales vigentes. Esta se denominará "DÉCIMO TERCER MES", y el artículo 4 de este Decreto de Gabinete establece en cuanto a su aplicación, que el mismo es para todas las actividades privadas y las instituciones públicas que no reciben subsidio del Gobierno Nacional.

Posteriormente, la Ley N°.114 de 4 de diciembre de 1973 "Por la cual se concede una bonificación a los servidores públicos en concepto de Décimo Tercer Mes", establece el pago de una bonificación especial a todos los servidores públicos que hayan prestado sus servicios durante el segundo cuatrimestre comprendido entre el 16 de agosto y el 15 de diciembre de 1973.

En virtud de la Ley N°.52 de 16 de mayo de 1974 se instituye el XIII Mes para los servidores públicos como una bonificación especial y que consistirá en un día de sueldo por cada doce días o fracción de trabajo. Pero el cálculo de este derecho adicional, se efectuaría de la siguiente manera:

a. Para los servidores públicos que devenguen un sueldo superior al indicado se tomará como base únicamente la suma de cuatrocientos balboas (B/.400.00) mensuales.

b. Para los que devenguen un sueldo inferior a cuatrocientos balboas (B/.400.00) se tomará como base la suma que devenguen.

Asimismo, se establece que esta Ley es aplicable a todas las dependencias de la Administración Central, a los Municipios y a las entidades descentralizadas, con excepción del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones y cualquier otra dependencia estatal cuyas relaciones con sus servidores estén regidas por el Código de Trabajo (art. 6 de la Ley N°.52 de 1974).

En el año de 1989, por la situación económica y financiera que existía en el país, el Órgano Ejecutivo emitió el Decreto de Gabinete N°.17 de 16 de agosto de 1989 "Por el cual se establece el procedimiento para el pago de la segunda partida del Décimo Tercer Mes y se acuerda la emisión de Pagarés del Estado", en el cual los artículos 1 y 5 dicen textualmente:

"ARTÍCULO 1. EL DÉCIMO TERCER MES se pagará de la siguiente forma:

a) Mediante cheques para el pago exclusivo de los servicios básicos de luz, agua y teléfono, para fines residenciales hasta el 35% del mismo que serán entregados a sus beneficiarios, a más tardar el 31 de agosto de 1989; y

b) Mediante Pagarés del Estado, en la forma establecida en este Decreto, por el 65% del mismo, que serán entregados a sus beneficiarios, a más tardar el 21 de Agosto de 1989.

...

ARTÍCULO 5. Las sumas serán las que correspondan de la aplicación de la Ley 114 de 1973 sobre la base de un sueldo de CUATROCIENTOS BALBOAS (B/. 400.00), salvo que por disposición legal expresa exista la obligación de pagar la bonificación del Décimo Tercer Mes, sobre una base salarial distinta."

Es así como se procedió a pagar la segunda partida del XIII Mes.

Con relación a la Tercera Partida del XIII Mes, esta no fue pagada a los funcionarios públicos, pues se expidió el Decreto Ley N°.3 de 9 de octubre de 1989 "por el cual se dictan medidas de urgencia económica y fiscal, y se adoptan otras medidas", medidas entre las cuales se incluyó la suspensión del pago del XIII Mes. La norma que se comenta literalmente decía:

"ARTÍCULO 4. Queda suspendido provisionalmente el pago de la bonificación especial denominada "DÉCIMO TERCER Mes", instituida por la Ley N°.52 de 16 de mayo de 1974 y sus modificaciones y cualquiera otras bonificaciones instituidas en favor de servidores públicos en general, incluyendo aquellos a quienes se les aplican legislaciones laborales especiales que hayan instituido alguna clase de bonificación especial".

Por consiguiente, la Tercera Partida del año de 1989 hasta la Segunda Partida del XIII Tercer Mes del año de 1991, no fueron pagadas a los empleados públicos en virtud de que estaba en vigencia el Decreto Ley N°.3 de 1989, el cual surtió todos sus efectos legales hasta el momento que fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 23 de septiembre de 1991, de la cual, por considerarlo de interés, transcribimos el siguiente párrafo:

"El Pleno de la Corte, para concluir, considera conveniente explicar los efectos en el tiempo de la sentencia de inconstitucionalidad. De esta manera hay que dejar sentado que según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial las decisiones de la Corte, proferidas en materia de inconstitucionalidad, "...no tienen efecto retroactivo". Esto significa entonces, que los efectos de esta sentencia, para el cumplimiento por parte del Estado del pago del Décimo Tercer Mes a los servidores públicos, comenzaría en todo caso a partir de la tercera partida del Décimo Tercer Mes correspondiente a 1991, la que debería pagarse a más tardar el 15 de diciembre de 1991. de allí en adelante se pagarán las tres partidas previstas en la ley, correspondiente a cada año siguiente." (Registro Judicial de septiembre de 1991, p., 128).

De esta manera hemos observado con mayor detenimiento, las causas y circunstancias que giraron en torno a la especial situación, que originaron la suspensión provisional del pago de las partidas de XIII Mes, de aquella época.

Ahora bien, al inicio de nuestra exposición, indicamos la existencia de dos (2) tipos de Trabajadores en el IRHE, a saber:

a. Los Trabajadores que fueron destituidos en el año de 1989 y no generaron el derecho de recibir la bonificación concedida a los servidores públicos como retribución especial denominada DÉCIMO TERCER MES, posterior a su destitución.

b. Los Trabajadores que siguieron laborando para la Institución y, generaron el derecho a percibir la bonificación especial del XIII Mes, por haber prestado sus servicios, pero no la recibieron, producto de la expedición del Decreto Ley N°.3 de 9 de octubre de 1989, por el cual se dictan medidas de urgencia económica y fiscal.

En este mismo orden de ideas, señala la Administración a su digno cargo, que: "en sesión celebrada por la Junta Directiva del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación el día 17 de diciembre de 1997, se acordó autorizar el pago de las partidas del décimo tercer mes de los años 1990 y 1991 a todos los trabajadores que tuvieran derecho a ello en ese momento, incluyendo a aquellos que durante ese período no estaban laborando efectivamente con la Institución, por haber sido despedidos en base al Decreto de Gabinete N°.1 de 1989" . (El subrayado y las negritas son nuestro).

Siendo esto así, podemos darnos cuenta de la existencia de los dos (2) tipos de funcionarios o servidores públicos del IRHE, ya anteriormente señalados.

En virtud de todo lo expuesto, este Despacho llega a las siguientes conclusiones:

1. Los Trabajadores del IRHE, que NO LABORARON EFECTIVAMENTE por haber sido destituidos en base al Decreto Ejecutivo N°.1 de 1989, o por cualquier otra causa y, no generaron el derecho a percibir el pago correspondiente a las partidas del

XIII Mes, no pueden cobrar de ninguna manera dicha bonificación, por no haber generado el correspondiente derecho.

2. La Procuraduría de la Administración acoge, respeta y cumple con los Fallos emitidos por nuestra más Alta Corporación de Justicia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 203, último párrafo de la Constitución Política, que dispone:

"...

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial".

3. En virtud del Fallo de Inconstitucionalidad emitido por la Honorable Corte Suprema de Justicia, Pleno y, de lo dispuesto en el artículo 203 de la Carta Política, sólo se podrá pagar dicha bonificación, a partir de la tercera partida del Décimo Tercer Mes correspondiente a 1991, toda vez que las decisiones de la Corte, proferidas en materia de inconstitucionalidad, no tienen efectos retroactivos.

4. Los únicos Trabajadores (servidores públicos) del IRHE, que tienen derecho al cobro del XIII Mes adeudado por parte del Estado, son los trabajadores que no fueron destituidos y continuaron laborando efectivamente para la Institución después de 1989, por haber generado el derecho al mismo.

5. Los Acuerdos o: "TRANSACCIÓN LABORAL ENTRE EL INSTITUTO DE RECURSOS HIDRÁULICOS Y ELECTRIFICACIÓN Y LOS EMPLEADOS DE LA INSTITUCIÓN", por medio del cual la Junta Directiva del IRHE acordó autorizar el pago de las partidas del décimo tercer mes de los años 1990 y 1991 a todos los empleados que tuvieran derecho a ello en ese momento, incluyendo a aquellos que durante ese período no estaban laborando efectivamente con la Institución, no pueden estar en grado de superioridad o ser contrarios a la Constitución Política, las Leyes o los Fallos emitidos por la máxima Corporación de Justicia; ello en virtud del Principio Universal conocido como la "Supremacía de la Constitución".

En nuestro ordenamiento jurídico, dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 311 de la Carta Magna, que dice:

"ARTÍCULO 311. Quedan derogadas todas las Leyes y demás normas jurídicas que sean contrarias a esta Constitución, salvo las relativas a la patria potestad y alimentos, las cuales seguirán vigentes en las partes que sean contrarias a esta Constitución por un término no mayor de doce meses a partir de su vigencia."

La disposición no requiere mayor explicación, y con ella se reafirma la supremacía de la norma constitucional, o sea la normatividad de máxima jerarquía, a la cual, todas las demás normas están supeditadas, y por lo que su validez, depende de la conformidad que manifieste, en torno a la Constitución.

6. Debemos recordar que las actuaciones de los Servidores Públicos siempre deberán enmarcarse con apego a la Ley y, no podrán ser contrarias a ésta. En este sentido, nos permitimos citar lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política que dice:

"ARTÍCULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el trabajo en el ejercicio de éstas".

Esperamos de este modo, haber atendido debidamente su solicitud; nos suscribimos de usted, con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs