

26 de octubre de 1993

Licenciado  
JORGE SAENZ MENDOZA  
Jefe de Auditoría Interna, a.i.  
de la Procuraduría General de la Nación  
E. S. D.

Estimado Licenciado:

Plácenos dar respuesta a la consulta que elevara ante nuestro Despacho contenida en la Nota Nº.DAI-153-93 de 1º de octubre de 1993.

Tal solicitud de opinión se encuentra formulada en la extensión siguiente:

"En relación a solicitudes presentadas por diferentes funcionarios del Ministerio Público al Departamento de Personal y Planillas, en el sentido de que se les reconozca el pago de sobresueldos, los cuales fueron suspendidos provisionalmente, requerimos que nos informe el período de dicha suspensión, la norma legal que lo ampara y la norma que lo restableciera.

Además, si les asiste el derecho de que se les compute el tiempo en que tales beneficios no estaban vigentes o si la norma legal solo (sic) restablece el derecho a partir de su vigencia y cuándo se dio la misma. Si la suspensión de este derecho y el no reconocimiento del mismo en un lapso de tiempo determinado afecta el período legal del funcionario para el cálculo del próximo sobresueldo.

Una vez aclarada nuestra consulta, procederemos al cálculo de los mismos, los cuales serán cancelados a través de los TITULOS PRESTACIONES." (Subrayado nuestro).

Se observa, pues, que los anteriores párrafos contienen varios cuestionamientos identificables a saber:

1.- Determinación del periodo de suspensión del pago de sobresueldos.

2.- Identificación de la norma legal que ordenó dicha suspensión y aquella que restablece la vigencia del derecho.

3.- Regimen del periodo de suspensión y efectos jurídicos del mismo.

Los anteriores cuestionamientos se reducen a un epigrafe que, para efectos de su desarrollo denominaremos EL ASPECTO JURIDICO DEL PROBLEMA:

En efecto, se presume conocido que el Decreto Ley 3 de 9 de octubre de 1989 "por el cual se dictan medidas de urgencia económica y fiscal y, se adoptan otras medidas" (G.O.Nº21.394 de 10 de Octubre de 1989), en su artículo 1º dispuso suspender provisionalmente los aumentos de sueldo en toda su extensión, a favor de los servidores públicos, incluyéndose así al rubro sobresueldos. Tal excerta leía:

"ARTICULO 1º: Quedan suspendidos provisionalmente, todos los aumentos de emolumentos de los servidores públicos, en cualquier forma o bajo cualquier modalidad. Se asimila a aumentos de sueldos, para los efectos del presente Decreto-Ley, los sobresueldos, aumentos de categorías, reclasificaciones, nombramientos derivados de cambios en la Estructura de personal, asignación de viáticos permanentes y otras modalidades y, en general, cualquier acción de personal que tenga el efecto de producir un ingreso adicional en los emolumentos de los servidores públicos, con relación a aquel que tengan a la vigencia del presente instrumento legal." (Subrayado nuestro).

Esta suspensión ordenada por el Decreto Ley 3, comensó a regir desde el martes 10 de octubre de 1989, por así desprenderse del artículo 6º del mismo. Se entiende, entonces, que la suspensión provisional que afectó el aumento de emolumentos a los funcionarios públicos operó desde la fecha en que se promulgó el Decreto Ley en el Periódico Oficial.

Hay que anotar además en miras a determinar el periodo que duró la suspensión, que la Ley 10 de 24 de julio de

1990 (G.O.Nº21.589 de 27 de julio de 1990) derogó los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ley 3. Consiguientemente esta derogatoria levanta o hace cesar la suspensión provisional de que hablamos a partir del viernes 27 de julio de 1990, fecha en que fue promulgada la referida Ley 10 (Cfr.art. 3).

Así las cosas, vemos que el principio del derecho común que indica que una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una Ley nueva, o en el caso de que la Ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia; no es aplicable al presente estudio porque no nos encontramos ante un supuesto de una Ley o disposición jurídica derogada, sino ante la suspensión provisional de los efectos en cuanto al aumento de emolumentos a los funcionarios públicos en general.

En el presente caso se presenta la inquietud de precisar cuáles son las normas jurídicas que amparaban a los funcionarios del Ministerio Público a efectos de obtener el pago o derecho a sobresueldo, mismas que fueran suspendidas en sus efectos.

Tales disposiciones son los artículos 300 y 399 del Código Judicial que en forma concordante expresan:

**\*ARTICULO 300:** Todos los servidores públicos del Organó Judicial y del Ministerio Público, además de los Magistrados, Jueces y funcionarios de Carrera, recibirán cada cuatro años, a partir del 1º de marzo de 1980, los siguientes sobresueldos:

De 5% sobre el sueldo si éste no excede del mínimo;

De 4% y 3/4% si el sueldo no excede de doscientos balboas (B/.200.00);

De 4 y 1/2% si el sueldo no excede de doscientos veinte balboas (B/.220.00);

De 4 y 1/4% si el sueldo no excede de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00);

De 4% si el sueldo no excede de trescientos balboas (B/.300.00);

De 3 y 3/4% si el sueldo no excede de trescientos cincuenta balboas (B/.350.00);

De 3 y 1/2% si el sueldo no excede de cuatrocientos balboas (B/.400.00);

De 3% si el sueldo no excede de cuatrocientos cincuenta balboas (B/.450.00);

De 2 y 3/4% si el sueldo no excede de cuatrocientos setenta y cinco balboas (B/.475.00); y

De 1% si el sueldo no excede de mil quinientos balboas (B/.1,500.00)."

ARTICULO 399: En todo lo relacionado a categorías, emolumentos, licencias, vacaciones, ascensos, traslados, renunciaciones y separación del desempeño de sus funciones, regirán para los miembros del Ministerio Público las mismas disposiciones aplicables a los miembros del Organó Judicial." (Subrayado nuestro).

Vemos que el derecho a percibir sobresueldos que tienen los funcionarios del Ministerio Público y del Organó Judicial está contemplado en una norma jurídica cuyos efectos son retroactivos, ya que el Código Judicial en vigencia, comenzó a regir a partir 1º de abril de 1987 (Cfr. artículo 2626 del C.J.) retrotrayendo al 1º de marzo de 1980 el derecho a que se le computen tales sobresueldos.

Además de la derogatoria de la suspensión provisional ordenada por el Decreto Ley 3, sobre este instrumento recayó un pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 23 de septiembre de 1991 que declaró inconstitucional el mismo por haberse inobservado las formalidades que prescribe la Constitución Nacional para la dictación de estos Decretos con valor de Ley, específicamente se violó el artículo 153 en su numeral 16 que manda que sea el Organó Legislativo el que conceda al Organó Ejecutivo facultades extraordinarias precisas para poder dictar este tipo de normas.

Parte del mencionado fallo recoge el criterio de que si bien el Decreto Ley "suspende todos los aumentos de emolumentos de los servidores públicos, en cualquier forma o bajo cualquier modalidad-, no menos cierto es que lo hace provisionalmente, sin que ello implique, por otra parte, que se haya establecido una discriminación o desigualdad, en cuanto al sueldo que deben recibir los funcionarios del Estado, que desempeñan igual función, pues, lo que se suspende en todo caso, son los aumentos y sobresueldos." (Ver Registro Judicial, septiembre de 1991, p.122).

Al margen del aspecto referente a la declaratoria de inconstitucionalidad, debemos anotar el significado de la expresión "suspendidos provisionalmente" que contenía el artículo 1º del Decreto Ley 3 derogado.

Así, en sentido figurado suspender, entre otras acepciones, equivale a detener o diferir; privar temporalmente del sueldo o empleo. Por su parte, el adjetivo provisional o provisionalmente (adverbio de modo) alude a una cosa dispuesta o mandada "interinamente", esto es, entretanto (Cfr. NUEVO DICCIONARIO ILUSTRADO SOPENA, Edit. Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 1981, pp.820 y 929). De lo dicho se desprende que los efectos jurídicos de las normas que reconocían el derecho a gozar de aumento de sobresueldos fueron suspendidos entretanto ocurre la derogatoria del artículo 1º del Decreto Ley 3 de 1989, mediante la Ley 10 de 1990, específicamente, hasta la fecha en que esta última Ley fue publicada en la Gaceta Oficial Nº.21.589 de viernes 27 de julio de 1990. Y es que fue en esta última fecha que dejó de existir jurídicamente la disposición legal que suspendía los aumentos a los funcionarios públicos en concepto de sobresueldos y cualquier otro tipo de emolumento.

En todo caso hay que dejar establecido que dentro del inter regnum del artículo 1º del Decreto Ley referido, o sea desde el 10 de octubre de 1989 hasta el 27 de julio de 1990, se pierde ese período de "tiempo", en otras palabras no se puede computar como tiempo ganado a efectos de contabilizarlo en vías a acceder al aumento de sobresueldo que correspondía conforme a la Ley respectiva. La razón, ya la hemos señalado en más de una ocasión, jurídicamente estaban suspendidos tales aumentos.

Pasando a otro de los cuestionamientos la norma que restablece el pago de sobresueldos, se entiende que lo es el artículo 2 de la Ley 10 de 24 de julio de 1990, ya que éste dispuso:

**\*Artículo 2: Derógase los artículos  
1, 2 y 3 del Decreto Ley Nº.3 de  
9 de octubre de 1989.\*** (Subryado nuestro)

Por cuanto que al desaparecer del mundo jurídico el precepto que suspendió provisionalmente el aumento de todo tipo de sueldo, desaparece la causa y renacen los efectos

jurídicos, esto es, el vigor y observancia de la norma que fuera suspendida en sus efectos, v.gr. artículo 300 del Código Judicial. Recordamos que este derecho solo estuvo diferido interinamente y no derogado, supuesto este último en el cual hubiese cobrado plena eficacia la preceptiva del artículo 37 del Código Civil.

Igualmente, somos de la opinión de que el tiempo anterior a la suspensión (descontando el período suspendido) debe añadirse a aquel en el cual se inicia el restablecimiento de la vigencia del derecho a recibir aumento de sobresueldo.

Para nosotros no puede haber una interpretación distinta a la esbozada, debido a que la norma derogatoria del artículo 12 y otros del Decreto Ley 3 de 1989 no ordena que durante el tiempo en que estuvo suspenso el derecho a aumento el mismo sea resarcido, lo cual supondría, a nuestro modo de ver, un típico efecto retroactivo, pues, se aplicaría la Ley 10 a situaciones ocurridas con anterioridad a su vigencia. De la simple lectura de esta Ley se desprende que esta hipótesis no está contemplada en su texto. Consabido es que la regla indica la irretroactividad de la Ley, a excepción de las de orden público e interés social, cuando en ellas así se exprese; caso que no es el presente toda vez que de esta forma no lo ha dispuesto el legislador.

Como colorario, señalamos que el Decreto de Gabinete Nº.50 de 25 de noviembre de 1992 "Por el cual se autoriza la emisión y colocación de una serie de valores del Estado" y, que ha sido objeto de reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo Nº.34 de 19 de marzo de 1993; modificado y adicionado por el Decreto de Gabinete Nº.42 de 13 de agosto de 1993; en su parte motiva es conciso al expresar la regulación (objeto) y fines del mismo, toda vez que, "...el Estado adeuda a un número plural de servidores y exservidores públicos la suma de aproximadamente CIENTO SESENTA MILLONES DE BALBOAS (B/.160.000.000) en concepto de vacaciones, sobresueldos..." de tal manera a través de los Títulos Prestacionales, el Estado panameño vislumbró hacer frente a parte de la Deuda Pública interna.

Así los documentos negociables señalados, se han emitido exclusivamente para cancelar las siguientes obligaciones:

"a) Las que el Estado adeude o llegue a adeudar hasta el 31 de diciembre de 1992, a los servidores públicos en concepto de sobresueldos, aumentos por cambio de categoría, permanencias,

reclasificaciones y demás incrementos salariales debidamente reconocidos.

b) Los que el Estado adeude o llegue a adeudar hasta el 31 de diciembre de 1992 a los exservidores públicos, en concepto de vacaciones, y demás rubros a que se refiere el literal a) del presente artículo, con excepción de los derechos y prestaciones cuyo pago haya sido limitado o suspendido en virtud de disposiciones anteriores al presente Decreto. ... (Subrayado nuestro).

Sin duda alguna el resaltado refiere al Decreto Ley 3 de 1989, materia que nosotros abordamos a través de la lógica jurídica y que es reafirmado expresamente por el artículo segundo del Decreto de Gabinete N.º.42 de 13 de agosto de 1993 pretranscrito.

Esperando haber brindado respuesta adecuada a su solicitud de opinión, se despide atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/cch.