

Tema: Décimo Tercer Mes

Aguinaldo.
Panamá, 27 de agosto de 1998.

Honorable Legislador
Gerardo González Vernaza
Presidente de la Asamblea Legislativa.
E. S. D.

Señor Presidente:

He recibido su Nota s/n, fechada 27 de julio de 1998, registrada en este Despacho el día 4 de agosto del presente, mediante la cual nos consulta sobre ¿la posibilidad del pago de doce (12) partidas del Décimo Tercer Mes, dejadas de percibir, desde 1983 hasta 1988, el pago de una bonificación especial del 6% y una bonificación anual de Navidad a los exfuncionarios y jubilados de los Casinos Nacionales.¿

Concretamente nos pregunta lo siguiente:

¿1. ¿Aquellos funcionarios de los Casinos Nacionales que por algún motivo dejaron de laborar en dicha institución antes de la etapa de privatización son merecedores a los doce pagos del Décimo Tercer Mes dejados de percibir entre los años 1983 hasta 1988?

2. ¿Si dichos exfuncionarios son igualmente merecedores de las bonificaciones especiales del 6% correspondiente al período laborado entre el 1ero. de agosto y 31 de diciembre de 1990 y a la respectiva bonificación anual del año 1990?¿

Para dar inicio a la presente, es necesario revisar algunos antecedentes que dieron origen al ¿Décimo Tercer Mes¿; e inmediatamente haremos un breve esbozo de su naturaleza jurídica y definiremos algunos conceptos que nos proporcionaran la base para responder adecuadamente sus cuestionamientos.

ANTECEDENTES

¿El derecho conocido como Décimo Tercer Mes se instituyó en nuestro país, mediante Decreto de Gabinete N°221 de 18 de noviembre de 1971, el mismo sólo beneficiaba en un principio a los trabajadores del sector privado y a las instituciones públicas que no recibieran subsidios del Estado. Desde aquella época, se dejó sentado que el pago de este derecho debía realizarse en tres partidas durante el año, la primera el 15 de abril, la segunda el 15 de agosto y la tercera el 15 de diciembre. Estas sumas no estaban sujetas al pago de cuotas obrero patronales. Posteriormente, se hizo necesario regular el alcance del Decreto de Gabinete N° 221, por lo cual el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, expidió el Decreto Ejecutivo N°.19 del 7 de septiembre de 1973, en el cual se diferenció

claramente entre el pago de la tercera partida del Décimo Tercer Mes y el derecho al pago de un aguinaldo o bonificación o Bonificación de Navidad; expresándose además que en todo caso, los empleadores debían pagar la suma que resultara más favorable al trabajador, según fuera la Tercera Partida o Aguinaldo o Bonificación de Navidad. Nótese inmediateamente, que se trata de dos conceptos distintos siendo solo uno de los dos aplicables al trabajador, por ser más beneficioso para él. Siguiendo con éste recorrido legislativo, tenemos que en el año de 1974, se extendió el Décimo Tercer Mes a los Servidores Públicos a través de la Ley 52 de 16 de mayo de ese año, excluyéndose a esas sumas del pago de las cuotas obrero patronales, al igual que se había hecho con el sector privado. No obstante, por disposición expresa de esta Ley, la misma no le es aplicable a los trabajadores del IRHE e INTEL. Es así como se llegó a la expedición de la Ley 8 de 25 de febrero de 1975 por la cual se regulan las relaciones de trabajo entre el IRHE e INTEL y las personas que prestan servicios en dichas instituciones Estatales. A continuación, el texto del artículo 153 de la Ley 8, punto medular de la presente consulta dice:

‘Los trabajadores del IHRE e INTEL tendrán derecho a obtener, con arreglo a las empresas, un plan especial de jubilación, un seguro colectivo de vida y una bonificación anual. Con motivo de las fiestas navideñas, correspondientes a un mes de salario, en sustitución de la Tercera Partida del Décimo Tercer mes.¿ (V. Consulta N°249 de 16 de noviembre de 1995)¿

La Consulta citada, desarrolla la evolución jurídica de las figuras de Décimo Tercer Mes y bonificación de Navidad en nuestro ordenamiento, haciendo énfasis en sus diferencias. Se señala el Decreto de Gabinete N°221 de 18 de noviembre de 1971, como el propulsor del Décimo Tercer Mes, mismo que fue regulado por el Decreto Ejecutivo N°.19 de 17 de septiembre de 1973.

Se observa además, que éste derecho del Décimo Tercer Mes, se hace extensivo a los empleados públicos a través de la Ley 52 de 1974; no obstante, en su aplicación se excluyó a los trabajadores del IRHE e INTEL. De allí, que producto de dicha norma se determinó un trato especial con estos trabajadores, a través de la Ley 8 de 1975. Para efectos de los servidores públicos, la Ley 52 de 1974, en su artículo primero estableció que la bonificación especial, es un derecho adicional denominado décimo tercer mes y éste consistirá en un día de sueldo por cada doce (12) días o fracción de día trabajado y se calculará de la siguiente forma: a) Para los servidores públicos que devenguen un salario mensual hasta de cuatrocientos balboas (B/.400.00) se tomará como base la totalidad del sueldo del respectivo servidor público; y b) Para los que devenguen un sueldo superior al indicado se tomará como base únicamente la suma de cuatrocientos (B/.400.00) mensuales. A las personas que laboren en dos o más instituciones, sólo se les pagará la bonificación que esta Ley instituye en aquella en que devenguen mayor salario.

Mediante Decreto Ley N°3 de 9 de octubre de 1989 ¿por la cual se dictan medidas de urgencia económica y fiscal y se adoptan otras medidas¿; entre otras medidas 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 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 1989 hasta la Segunda Partida del XIII 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 el Pleno de 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 de 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)

Se infiere de la anterior sentencia, claramente que lo que se declaró inconstitucional fue el Decreto Ley 3 de 1989, que declaraba la suspensión del Décimo Tercer Mes y otras bonificaciones, siendo esto ilegal y contrario a la Ley; dicha sentencia además agregó que éstos debieron pagarse a partir de la tercera partida, o sea, a más tardar el 15 de diciembre de 1991, al igual que las bonificaciones que quedaron suspendidas.

Hecho los anteriores apuntamiento, pasamos a resolver las preguntas en el orden descrito.

De acuerdo a informe recibido en este Despacho mediante Nota 106-01-215-S.E.J.C.J. de 20 de julio de 1998, por parte del Secretario Ejecutivo de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Hacienda y Tesoro, señor William Ackerman Arosemena en respuesta a queja interpuesta por exfuncionarios de los Casinos Nacionales y otros servidores públicos que desempeñaban funciones vinculadas con dicha entidad, se señaló lo siguiente:

¿Que la Junta de Control de Juegos, en representación del Estado, ha sido consistente en reconocer los derechos adquiridos y otros beneficios a los trabajadores en mención. Lo dicho encuentra justificación en Notas N°.106-01-84 J.C.J. y 106-01-855 J. C. J. e inclusive en el acuerdo suscrito entre la asociación de empleados de los Casinos Nacionales y el Gobierno Nacional, para el pago de compensación económica a los funcionarios de Casinos Nacionales, por cese de funciones.

El Gobierno Nacional acordó indemnizar a los funcionarios de los Casinos Nacionales con diversos beneficios, como compensación al cese de su relación de trabajo.

Dentro de los beneficios que recibirían los funcionarios de los Casinos Nacionales que se encontraban activos e incluidos en la planilla de los Casinos Nacionales, se encontraba el pago de la bonificación del seis (6%) por ciento correspondiente al período trabajado entre el primero de agosto y 31 de diciembre de 1990, más la bonificación de Navidad de 1990, correspondiente a ese mismo período. Este mismo beneficio se calculaba con base al salario que devengaba cada funcionario al momento de realizar el cálculo. Igualmente, el acuerdo establecía que se pagarían los salarios y beneficios caídos de los funcionarios que hubieran sido reintegrados por orden de organismo competente, como también establecía que para efectos de indemnización se reconocería el tiempo servido por los funcionarios que fueron destituidos sin causa justificada en 1990 y que fueron nombrados con posterioridad en 1994, excluyendo los períodos no laborados. Otro de los beneficios que recibieron dichos funcionarios y que además motiva el presente informe, lo constituye el pago total de la primera y segunda partida del décimo tercer mes correspondiente a los años 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988. De acuerdo con lo señalado, se procuró compensar a los servidores públicos de los Casinos Nacionales que terminaron su relación de trabajo, con una indemnización substitutiva de cualquiera otra prestación, lo cual se colige del acuerdo celebrado entre el Gobierno Nacional y la Asociación de Empleados de los Casinos nacionales, en la cual no se contempló a otros funcionarios del Ministerio de Hacienda y Tesoro y de la Contraloría general de la República, precisamente, por considerar que a estos trabajadores excluidos, no se le ponía fin a su relación laboral con el Estado.¿

La primera y segunda pregunta, prácticamente fue resuelta en el Informe externado por la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Hacienda y Tesoro, cuando se les reconoció estos derechos a los funcionarios de los Casinos Nacionales activos, que dejaron de laborar en dicha institución antes de la etapa de privatización y aquellos que dejaron de percibir la segunda y tercera partida del décimo tercer mes correspondiente a los años de 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, y 1988, al igual que las bonificaciones del 6% correspondiente al primero de agosto y 31 de diciembre de 1990 y la bonificación anual de 1990.

Sin embargo, somos de opinión que las disposiciones legales vigentes como son la Ley 52 de 1974, Decreto de Gabinete N° 300 de 4 de septiembre de 1969 y otros Decretos reglamentarios como el Decreto N° 135 de 22 de junio de 1970, que a pesar de ser derogado por Decreto N°170 del 24 de septiembre de 1992, son aplicables a todos los funcionarios y exfuncionarios que laboraron en los Casinos Nacionales, ya que los derechos antes mencionados se perfeccionaron antes de su derogación. En Sentencia de 8 de junio de 1992, se reconoció fuerza normativa a reglamentos derogados para regular situaciones consolidadas durante su vigencia. La Corte agregó que al ser derogada una ley o un reglamento pueden ser aplicados, en razón de su ultractividad (eficacia residual de la norma que perdió vigencia para regular efectos de eventos que se produjeron cuando estaba vigente la norma derogada), según lo previsto en los artículos 30, 31 y 32 del Código Civil.

Resumiendo nuestra respuesta, este Despacho es del criterio, que según Informe N°106-01-215-S.E. J.C.J., estos derechos fueron reconocidos, a través de una indemnización, establecida mediante acuerdo suscrito con el Gobierno Nacional y la Asociación de los Empleados de los Casinos Nacionales, la cual amparó no sólo a los funcionarios activos que dejaron de laborar antes de 1997, sino también a aquellos que fueron destituidos sin causa justificada y que fueron reintegrados. No obstante, en caso

de que existan otros exfuncionarios que no se les reconocieron el Décimo Tercer Mes de los años 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988; el 6% correspondiente al período trabajado entre el 1ero. de agosto y 31 de diciembre de 1990, más la bonificación de Navidad de 1990, le sugerimos que se coordine con la Junta de Control de Juegos, para realizar un análisis de cada caso para los efectos de los cálculos pertinentes y luego proceder a dictar los actos jurídicos pertinentes para el sancionamiento de las deudas

En espera de haber respondido adecuadamente sus interrogantes, me suscribo de Usted, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20./hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿