



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de marzo de 2024
Nota C-040-24

Señores
José del Carmen Rosario
Steffhany Salvatierra
Sindicato de Trabajadores de la
Contraloría General de la República
Ciudad.

Ref: Pago del décimo tercer mes a los trabajadores del Estado, posterior a la sentencia de inconstitucionalidad de 12 de enero de 2024, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Estimados Señores:

Por este medio damos respuesta a su nota fechada el 16 de febrero de 2024, en la que solicita nuestra opinión "...En torno al pago del Décimo XIII mes para los trabajadores del Estado de la República de Panamá, el cual debe darse de manera completa que a juicio nuestro salvo su opinión este próximo viernes 23 de febrero de 2024, debe darse esta pago en forma completa."

Sobre el particular, debo expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de esta entidad, "*servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto*", pero resulta que, si bien la consulta la formula una asociación gremial de servidores públicos, la misma es una asociación de derecho privado.

No obstante, con fundamento al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, que establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por materia de interés social o particular y el de obtener pronta resolución, le brindaremos una opinión general sobre lo consultado, manifestándole que la misma no tiene efectos vinculantes, con respecto a la Procuraduría de la Administración.

I. De los efectos jurídicos de la sentencia de inconstitucionalidad

Mediante Sentencia de 12 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional la frase: "Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta quinientos cincuenta balboas (B/.550.00)", contenida en el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974, "Por la cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos", modificado por la Ley No.133 de 31 de diciembre de 2013.

La sentencia en referencia, lo que hace es eliminar el tope al pago del décimo tercer mes de los servidores públicos que devenguen un salario superior a quinientos cincuenta balboas (B/.550.00), es decir, en base a su salario real, como lo establecía el numeral declarado inconstitucional, por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto, debemos señalar que el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece la competencia del Pleno, para que decida sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que, por razones de fondo o forma impugne ante ella cualquier persona, y también señala que **estas decisiones son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial**, agregando el artículo 2573 del Código Judicial, que además esas decisiones no tienen efecto retroactivo, es decir, que una vez emitida, se entiende cosa juzgada y solo queda su acatamiento.

En este sentido, las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial.

En este orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia ha aclarado que, una norma o frase de una Ley declarada inconstitucional, elimina dicha norma o frase del ordenamiento jurídico y que, por tanto, las mismas son nulas y no pueden ser aplicadas aunque estuviesen vigentes al momento en que se produjo el hecho.

Así las cosas, mediante Fallo de 23 de enero de 2003, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, señaló lo siguiente:

“La Corte Suprema de Justicia en Pleno y a través de la Sala Tercera, se ha referido en número plural de ocasiones a los efectos que plantea la declaratoria de inconstitucionalidad total o parcial de una norma legal, reiterando que **dicho pronunciamiento elimina la frase o noma en cuestión del ordenamiento jurídico. Se dice que la norma inconstitucional es nula y no puede ser aplicada por el Juez, aunque estuviese vigente al momento en que se produjo el hecho cuyos efectos se determinan, porque contrario a lo que ocurre en los casos de derogatoria de leyes, la norma declarada inconstitucional carece de ultractividad, por ser nula con efectos generales**” (negritas y subrayado es nuestro).

Ahora bien, en el caso de la decisión que declaró inconstitucional el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No.52 de 1974, modificado por la Ley No.133 de 2013, ésta, tiene efectos hacia el futuro (ex nunc), desde el momento en que la misma quede ejecutoriada, de manera que no alcanza los pagos que se dieron antes de su ejecutoria.

Dicho en otras palabras, “ex nunc” es una locución latina que literalmente en español significa "desde ahora"; es decir, se utiliza para referirse a que una acción o una norma jurídica produce efectos, desde que se origina o se dicta y *no antes*, por lo que no existe retroactividad. La locución latina opuesta es ex tunc, que se traduce como "desde entonces". Así por ejemplo, una ley que tiene efectos desde su publicación en el Diario oficial (gaceta oficial), se dice que tiene efectos *ex nunc*, ya que no cambia situaciones jurídicas previas a su publicación.

Igualmente, un contrato que regula las relaciones entre las partes desde el momento de la firma, sólo tiene aplicación desde ese momento y tiene efectos *ex nunc*¹.

¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Ex_nunc

II. Del pago del décimo tercer mes, después de la ejecutoria del fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Una vez publicado en la Gaceta Oficial, lo correspondiente será que el Gobierno Nacional y las autoridades descentralizadas, deberán cumplir con lo que indica el Fallo, y pagar a los servidores públicos, lo que le corresponde en concepto de décimo tercer mes, con base al salario real y no con base, a quinientos cincuenta balboas (B/.550.00), porque este tope fue declarado inconstitucional.

Ahora bien, para que se pueda hacer efectivo los pagos del décimo tercer mes, en base al salario real, y no en base al tope que establecía la norma declarada inconstitucional, es necesario que se cumpla con lo que dispone la Constitución Política de la República de Panamá y la Ley No.418 de 29 de diciembre de 2023, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 2024”. Veamos:

Los artículos 268, 277 y 278 de la Constitución Política a la letra dicen:

“**ARTÍCULO 268.** El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.”

“**Artículo 277.** No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.” (Subrayado nuestro).

”**Artículo 278.** Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto.” (Subrayado nuestro).

En ese mismo orden, el artículo 292 de la Ley No.418 de 29 de diciembre de 2023, dispone lo siguiente:

“**ARTÍCULO 292.** Pago de planillas adicionales. Para pagar las planillas adicionales, la entidad debe tener la disponibilidad presupuestaria para hacerle frente al pago y a las prestaciones correspondientes“. (Subrayado nuestro).

Como se puede apreciar, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 12 de enero de 2024, declaró inconstitucional el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974, modificado por la Ley No.133 de 31 de diciembre de 2013, que tenía como base el salario de hasta quinientos cincuenta balboas (B/.550.00) mensuales para los servidores públicos, y la Ley del Presupuesto para el año 2024 fue aprobada el 29 de diciembre de 2023, por lo que, obviamente el Presupuesto General de ese año, no contempló el pago de la diferencia entre esos quinientos cincuenta balboas (B/.550.00) y el salario real del servidor público, a la fecha de la declaratoria de inconstitucionalidad referida.

III. Del principio de legalidad de los actos administrativos.

Así las cosas, como el pago de la primera partida del décimo tercer mes se efectuó el viernes 23 de febrero, los servidores públicos que devengan un salario igual o superior a quinientos cincuenta balboas mensuales (B/.550.00), se les pagó en base a esta suma, porque era la que estaba presupuestada; de esta manera, se resguarda el principio constitucional de legalidad, debidamente establecido en el artículo 18, que a la letra 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 ejercicio de éstas”.

La norma constitucional arriba citada, es concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales”:

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con arreglo al **principio de estricta legalidad**”.

Lo anterior, sin dejar a un lado que, la norma también mandata que las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas, por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

Y es que, el principio de legalidad establece los límites o frenos que tienen los funcionarios que ostentan altos cargos públicos, a fin de que sus actuaciones procuren satisfacer el interés de la colectividad por encima de cualquier interés particular. El no cumplir con el principio de legalidad, puede traer al funcionario serias consecuencias en el ámbito administrativo, civil y penal.

La importancia del principio de legalidad se sustenta en garantizar esos derechos fundamentales que tienen los ciudadanos frente a la Administración Pública, quienes se encuentran en una situación de desventaja por la supremacía del Poder Público.

En síntesis, el principio de legalidad garantiza que todas las actuaciones de la Administración Pública queden sometidas al derecho y sean controladas, por el Poder Judicial. Doctrinalmente el principio de legalidad es el elemento medular del Estado de Derecho, ya que todas las actuaciones de la Administración Pública, quedan sujetas al acatamiento del ordenamiento jurídico y son controladas por el Poder Judicial, a través de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Esta Sala, ejerce el control de la legalidad en relación con los actos administrativos y debe velar por una tutela judicial efectiva que proteja a los ciudadanos en sus derechos fundamentales.

Al adentrarnos al principio de legalidad, surge la problemática frente aquellos casos con particularidades no contempladas en la normativa y que requieren respuesta inmediata. La discrecionalidad administrativa jamás podrá entrar en conflicto con el principio de legalidad,

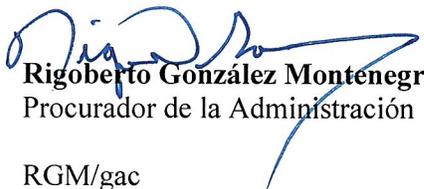
toda vez que, si la ley es clara sobre la forma y procedimiento para resolver una controversia, el funcionario debe respetar el derecho, lo cual no da margen a su discreción.

Reiteramos pues, que los servidores públicos que tienen un salario superior a quinientos cincuenta balboas (B/.550.00) mensuales, se les debe pagar en base a su salario real, siempre y cuando la sentencia esté publicada en la Gaceta Oficial y se encuentren previstas las partidas correspondientes en el presupuesto, porque dicha sentencia tiene efectos hacia el futuro (“ex nunc”).

La retroactividad sería solo **a partir de la fecha en que la misma sea promulgada en la Gaceta Oficial**, en cuyo caso el primer pago del décimo tercer mes a partir de la fecha de la publicación, deberá ser proporcional, a razón de un día de trabajo por cada doce días o fracción de días de trabajo.

En esta forma, dejamos expuesta nuestra opinión, reiterándole que la misma no es vinculante para la Procuraduría.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-026-24

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

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