

, 13 de diciembre de 1995

Ingeniero  
RAMON O. ARGOTE  
Director General del  
Instituto de Recursos Hidráulicos y  
Electrificación  
E. S. D.

Señor Director:

Con la presente damos respuesta a su Consulta Jurídica elevada ante este Despacho, mediante Nota No. DAL-391-95 de 24 de noviembre del presente año, referente a la viabilidad del pago de salarios caídos e indemnizaciones a exfuncionarios del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE).

Concretamente se nos indaga sobre lo siguiente:

"¿Es viable el reconocimiento de pago de salarios caídos e indemnización a un personal destituido, mediante el Decreto de Gabinete No. 1 de 26 de diciembre de 1989, norma legal aplicada y ejecutada a algunos funcionarios de la institución, sin cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley 8va. de 25 de febrero de 1975, reconocimiento éste, que obedece a las transacciones realizadas dentro de los procesos laborales instaurados por el personal afectado y en contra de la Institución?"

Antes de exponer nuestro criterio legal en torno a la consulta planteada, consideramos pertinente hacer algunos comentarios preliminares, orientados a esclarecer la temática. Veamos:

El Estado es un ente creado para realizar los fines de la sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, genera obligaciones legales recíprocas que aseguran por un lado el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación a sus actividades.

De igual manera, el Estado con su poder de administrador debe actuar siempre, respetando el orden constitucional, aunque es evidente que en ocasiones los gobiernos suelen apartarse de las reglas del Derecho y de la Ley; cuando así sucede cometen arbitrariedades e ilegalidades, las que en muchos casos provocan obligaciones del Estado a indemnizar por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la acción antijurídica.

Durante la última década, nuestro país presentó una marcada tendencia a la violación del orden legal en lo atinente al derecho al trabajo y a la estabilidad en el mismo, tanto en el sector público como privado (despidos injustificados, violación del fuero maternal, etc.).

En el sector público, las últimas Administraciones politizaron la estructura funcional del Estado, desconociendo de esta manera las garantías y derechos de los servidores públicos, creando un ambiente plagado de presiones políticas, temores y persecuciones que no permitían contar con servidores públicos con mística y vocación de servir de manera eficiente a la sociedad.

En diversas ocasiones, entre ellas a finales de la década de los años 80 y en los primeros años de la década de los 90, las arbitrariedades consistieron en destituciones de funcionarios públicos protegidos por leyes especiales, por razones políticas, sin seguir los procedimientos que la Constitución y las Leyes establecen, ocasionando graves perjuicios económicos para el Estado, pues el Estado pagó indemnizaciones y salarios caídos a las víctimas de estas ilegalidades, representando varios millones de dolares, dineros que bien pudieron ser utilizados en proyectos sociales que redundarían en beneficios para la sociedad.

Es necesario modernizar las leyes administrativas que permitan imponer sanciones a los funcionarios que entre otras deficiencias, destituyan a empleados públicos sin respetar los procedimientos establecidos, causando graves perjuicios por las erogaciones obligadas por razón de las destituciones ilegales.

Luego de estas reflexiones, pasamos a analizar su consulta en los siguientes términos.

En primer lugar, debemos señalar que los servidores públicos en nuestro país, así como tienen derechos, deben observar y cumplir un conjunto de deberes, tal como se establecen en las Leyes Orgánicas y en los Reglamentos de Personal de las entidades estatales.

Entre los derechos que tienen los servidores públicos podemos mencionar: a) Derechos a ejercer el Cargo, b) Derecho a

remuneración justa y equitativa, c) Derecho a vacaciones, d) Derecho a licencias por estudios y enfermedad, etc.

En lo que respecta al concepto de salario, tenemos que es una remuneración que se otorga en contraprestación de servicios realizados.

CABANELLAS, lo define así:

"El salario es la compensación que recibe el obrero o empleado a cambio de ceder al patrono todos sus derechos sobre el trabajo realizado. Comprende la totalidad de los beneficios que el trabajador obtiene por sus servicios u obras, no sólo la parte que recibe en metálico o especie, como retribución inmediata y directa de su labor; sino también las indemnizaciones por espera, por impedimento o interrupciones del trabajo, aportaciones patronales, por los seguros y bienestar, beneficios a los herederos y conceptos semejantes. Gide señala que el salario, tal como lo definen los economistas, viene a ser toda renta, provecho o beneficio cobrado por el hombre a cambio de su trabajo."

(CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Tomo VII, Edit. Heliasta, Buenos Aires, 1983, pag. 274)

Como sinónimos de salario se incluye las siguientes expresiones: dietas, sobresueldo, sobrepaga, semana, quincena, mensualidad, mesada, aniaga, comisión, regalía, viático, etc.

Sobre los salarios caídos, tenemos que en el ámbito jurídico se les denomina salarios dejados de percibir, salarios vencidos, etc.

En el Derecho Positivo Panameño, son pocos los instrumentos jurídicos que aluden al pago de los salarios caídos. Analicemos:

1. Ley 47 de 1946. Orgánica de Educación.

Esta Ley en su artículo 142, nos dice:

"Artículo 142. Cuando un empleado del Ramo de Educación considere que ha sido separado de cargo sin causa justificativa o sin que se hayan cumplido los requisitos de esta Ley,

podrá recurrir a los Tribunales. En este caso el empleado del Ramo de Educación, continuará devengando su sueldo hasta tanto el Tribunal dicte Fallo definitivo, siempre que éste lo favorezca.

Si el Fallo es favorable al interesado, éste tiene el derecho de que se le restablezca en su puesto. En el caso de que el Organo Ejecutivo no lo haga así, el interesado continuará devengando su sueldo por todo el tiempo que dure su separación, siempre que reitere cada tres (3) meses su derecho a reingresar al desempeño de funciones."

## 2. Caja de Seguro Social.

En el artículo 9 de la Resolución No. 469 de 1968, mediante el cual se aprobó el Reglamento sobre "Procedimiento de Investigación y Sanciones que deben imponerse a los funcionarios profesionales de los Seguros Sociales y funcionarios administrativos amparados por la Estabilidad", dispone que:

"En casos de que la Junta Directiva o la Sala Tercera de la Honorable Corte Suprema de Justicia resuelva, por virtud de la apelación o el recurso respectivo, que no hay mérito suficiente para la destitución, el Director General repondrá a éste el sueldo que dejó de percibir durante el término de su separación."

Por tanto, procede hacer el pago de los salarios caídos, cuando se den las condiciones señaladas en el artículo reproducido, esto es, que se trate de funcionarios profesionales de los seguros sociales o de funcionarios administrativos amparados por la estabilidad, que hubiesen sido suspendidos y luego resultaran absueltos de los cargos en su contra, por virtud de la apelación o del recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

En consulta No. 102 de 26 de junio de 1987, absuelta por la Procuraduría de la Administración al Director General de la Caja de Seguro Social, al referirse al derecho que tienen los profesionales de la medicina, al pago de los salarios caídos, manifestó:

"Con relación a los médicos, odontólogos, optometristas y quiroprácticos, observamos que el Reglamento sobre Servicios Médicos de la Caja de Seguro Social, distingue entre faltas de orden administrativo y faltas a la ética

profesional; y dispone que a las primeras se les aplique el procedimiento sancionatorio contenido en el Reglamento Interno de Personal, y a las segundas el procedimiento establecido en el Reglamento sobre Servicios Médicos. Sin embargo, en ninguno de estos dos Reglamentos se faculta a las autoridades de la Caja a Pagar salarios caídos a los profesionales de la medicina que hubieren sido reintegrados en sus cargos, luego de una investigación o de una destitución, por lo que no es posible realizar dicho pago.

Y a los funcionarios que no gozan de estabilidad, se les aplica el procedimiento sancionatorio establecido en el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, el cual -como hemos visto- no contempla tal posibilidad de que se paguen salarios caídos; por tanto, no se le pueden satisfacer dichos salarios a estos funcionarios.

Hay que recordar, por último, que el salario es una remuneración que se otorga en contraprestación a servicios prestados, por lo cual -en principio- no se tiene derecho a aquel si no se han prestado tales servicios, salvo que una norma especial así lo autorice".

3. Ley No. 8 de 25 de febrero de 1975. Por la cual se aprueba la Legislación Especial que regula las Relaciones de Trabajo entre el IRHE e INTEL y las personas que prestan servicios en dichas Instituciones Estatales.

Esta Ley Especial en su artículo 118, establece el derecho que tienen los trabajadores del IRHE e INTEL, al pago de salarios caídos, los cuales denomina Salarios Vencidos.

El artículo 118, dispone lo siguiente:

"Artículo 118: En los contratos de trabajo por tiempo indefinido, el trabajador a quien se le comunique despido podrá solicitar a los tribunales de trabajo, a su elección, que se le reintegre en el cargo que desempeñaba, o que se le pague la indemnización prevista en el artículo 125 de esta Ley.

Si en el proceso correspondiente el empleador no prueba la causa justificada de despido o la resolución previa que lo autoriza, la sentencia reconocerá el derecho solicitado por el trabajador, además del pago de los salarios vencidos, desde la fecha de despido hasta la del cumplimiento de la orden de reintegro, o hasta la ejecutoria de la sentencia correspondiente, cuando se hubiere ordenado el pago de la indemnización por despido injustificado.

Este artículo se aplicará tanto a los trabajadores amparados por el régimen de estabilidad como a los exceptuados del mismo, en el artículo 115 de esta Ley."

Este despacho siempre ha sostenido que el pago de los salarios caídos procede, siempre y cuando exista una Ley Especial que así lo señale; y ello es así, ya que en Panamá los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que la Ley les autoriza, a diferencia de los particulares que pueden hacer aquello que la ley no les prohíba (arts. 17 y 18 de la Constitución Política).

Sobre el particular, nos permitimos transcribir algunos Fallos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, sobre el tema en estudio.

1. Sentencia de 4 de mayo de 1990.

"La petición de revocatoria de la citada funcionaria, tiene como fundamento el hecho de que la señora Dilsa Yolanda Peralta, fue reintegrada al cargo que ocupaba como Auxiliar de Estadística, en el Centro de Salud de Los Pozos y que a su parecer no procede el pago de salarios caídos, en virtud a que no existe disposición alguna que faculte al Ministerio de Salud al Pago de salarios caídos, en casos como el señalado.

Por lo que respecta al pago de los salarios caídos, se estima que tal como lo sostiene la señora Procuradora, no existe fundamento jurídico para acceder a lo impetrado."  
(Plena Jurisdicción. DILSA YOLANDA PERALTA - VS- MINISTERIO DE SALUD).

2. Sentencia de 4 de mayo de 1990.

"No obstante, en cuanto a la pretensión de la demandante, de que se le paguen los salarios caídos desde su destitución hasta el nuevo nombramiento, hecho mediante el Decreto Alcaldicio 319 de 1989, se debe señalar lo siguiente:

Se considera que en el proceso en estudio, el pago de los salarios caídos no prospera, toda vez que no existe norma legal que sancione el despido injustificado de un empleado municipal con el pago de salarios caídos."

(Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. BERTA RAMONA DE LA GUARDIA -VS- Decreto Alcaldicio No. 336, expedido por la Alcaldesa del Distrito de Panamá).

3. Sentencia de 6 de febrero de 1991.

"Lo cierto es que el Consejo Municipal del Distrito de Barú se ha limitado en el presente proceso a señalar los cargos que le formula al demandante, sin haber aportado prueba alguna sobre los hechos que constituyen causales de destitución del cargo de Secretario del Consejo Municipal, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 106 de 1973. En este sentido, el Consejo Municipal de Barú debió aportar pruebas sobre la conducta del demandante y, al no haber acreditado ante la Sala la existencia de una causal legal de destitución, debe entenderse que le asiste razón al demandante, ya que no basta que la institución demandada afirme que el demandante incurrió en conductas que justifican el despido, sino que debió aportar pruebas que respalden su afirmación.

Como prospera dicho cargo de ilegalidad, la Sala no considera necesario entrar a examinar el resto de la infracción que se plasma en la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por

autoridad de la Ley, declara que son Nulas, por ilegales, la Resolución No. 7 de 22 de julio de 1987 y la Resolución No. 9 de 27 de agosto de 1987, y CONDENA al Consejo Municipal del Distrito de Barú, a pagar al señor David O. Miranda los salarios que le correspondían desde el mes de agosto de 1987 hasta el 15 de noviembre de 1989, fecha en que finalizaba el período para el cual fue nombrado, mediante el Acuerdo No. 62 de 23 de noviembre de 1984, por el Consejo Municipal del Distrito de Barú."

4. Sentencia de 14 de agosto de 1991.

"La Sala ya ha expresado que no cabe la condena en salarios vencidos, en el caso de servidores públicos injustamente despedidos, excepto cuando este derecho se consagre en una ley, de conformidad con lo señalado en el artículo 297 de la Constitución Política." (Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. GUILLERMO ORTEGA -vs- Acción de Personal No. 0447-90 SUB-D.G. de 30/1/90, expedida por el Sub Director General de la Caja de Seguro Social).

5. Sentencia de 17 de febrero de 1992.

"La Sala no puede acceder sin embargo a la condena en concepto de salarios caídos, por no disponer la norma infringida que se tiene derecho a los salarios dejados de percibir. La regla general es que un empleado público sólo tiene derecho a recibir el salario como retribución al trabajo efectuado, salvo los casos en que la Ley disponga expresamente lo contrario."

6. Sentencia de 14 de julio de 1993.

"De acuerdo con el artículo 121 de la Ley 8 de 1975, el derecho del trabajador para reclamar por despido injustificado, con derecho al pago de los salarios caídos, prescribe en el término de tres meses, contados a partir de la separación.

En el presente negocio, como la reclamación se hizo mediante un recurso contencioso



administrativo, se estimó que la separación se produjo cuando se agotó la vía gubernativa, y por tanto, la solicitud de reintegro se presentó oportunamente y le asiste razón a la parte demandante cuando afirma que si se ordenó el reintegro por considerar que fue pedido oportunamente, debe también ordenarse el pago de los salarios caídos, desde la fecha del despido hasta la del cumplimiento de la orden de reintegro, de conformidad con el artículo 118 de la Ley 8 de 1975."

(Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. MARIA EUGENIA HERNANDEZ -VS- NOTA S/N de 18/6/91, expedida por el Director General del IRHE).

De los Fallos reproducidos apreciamos que el criterio de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es similar al de la Procuraduría de la Administración, en el sentido que los salarios caídos deben ser pagados a los servidores públicos, únicamente cuando una Ley así lo disponga.

En lo que respecta a los funcionarios del IRHE que fueron despedidos mediante Decreto de Gabinete No. 1 de 26 de diciembre de 1989 "Por el cual se estabilizó la organización de las Dependencias Estatales", observamos que dichos servidores públicos, fundamentados en el hecho que dicha Institución se rige por una legislación especial, la cual establece que son las Juntas de Conciliación y Decisión del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, las encargadas de resolver sobre los despidos injustificados que se den en la misma, procedieron a demandar ante dichas instancias el reintegro o pago de la indemnización con recargo de la ley, además de los salarios dejados de percibir.

Ahora bien, las autoridades del IRHE han determinado que en el evento que esa Institución hubiera sido obligada a pagar los salarios vencidos a los funcionarios despedidos, por despidos injustificados, la suma a pagar sería por el orden de los TREINTA Y SEIS MILLONES DE DOLARES (\$36,000,000.00).

Ante tal situación, la Administración del Señor Presidente de la República, Dr. Ernesto Pérez Balladares, realizó las evaluaciones de rigor y determinó que realmente el Decreto antes citado, no le era aplicable a los funcionarios del IRHE, toda vez que estos se rigen por una legislación laboral especial (Ley 8 de 1975) y que las causas reales de dichos despidos eran eminentemente políticas, por lo que autorizó al Director General de dicha Institución, negociar con los trabajadores despedidos con el objeto de buscar la alternativa menos onerosa para el Estado, lo que es

permisible de conformidad con la ley que rige el IRHE y el Código de Trabajo.

De esta forma, ambas partes formalizaron un Acuerdo que fue sancionado por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, en el cual el IRHE reconocía parte de las prestaciones laborales de los trabajadores y estos a su vez, se comprometían a retirar las demandas de las Juntas de Conciliación y Decisión; lo que efectivamente se logró materializar en el mes de octubre del presente año.

Posteriormente, la Junta Directiva del IRHE mediante Resolución No. 93-95 de 31 de octubre del año que decurre, aprobó la solicitud de un crédito extraordinario adicional al Presupuesto de Rentas y Gastos para la Vigencia Fiscal de 1995, por la suma de SIETE MILLONES SEISCIENTOS DIECISIETE MIL SEISCIENTOS VEINTIDOS BALBOAS (B/.7.617,622.00), para hacer frente al primer pago del compromiso suscrito con los trabajadores despedidos.

Esta solicitud de crédito adicional, fue remitido al Ministerio de Planificación y Política Económica, para que fuese considerado por el Consejo Económico Nacional (CENA) y su posterior presentación al Consejo de Gabinete.

En este mismo orden de ideas, tenemos que mediante Nota No. CENA 364 de 24 de noviembre de 1995, dirigida al Director General del IRHE por el Consejo Económico Nacional, el mismo señaló no tener objeción en cuanto a la aprobación de un crédito extraordinario para hacerle frente a la obligación adquirida por dicha Institución; sin embargo, sugiere al Director de la citada Institución, elevar consulta a la Procuraduría de la Administración respecto a la viabilidad de la Resolución 93-95 emitida por la Junta Directiva del IRHE, que aprobó el crédito extraordinario para hacerle frente a los compromisos adquiridos con los trabajadores del IRHE, consulta que se absuelve en este documento.

Una vez examinada toda la documentación recabada, este Despacho reitera su posición en cuanto a la viabilidad del reconocimiento de salarios caídos e indemnización al personal del IRHE, que fue destituido mediante Decreto de Gabinete No. 1 de 26 de diciembre de 1989, pues la Ley que reglamenta dicha Institución así lo dispone y confirma.

Al compromiso suscrito ante la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, dado que el Acuerdo a que llegaron las partes en conflicto se ajusta a Derecho, y la Ley 8 de 1975 y el Código de Trabajo, permiten este tipo de acuerdos extrajudiciales.

De esta manera, esperamos haber dado respuesta satisfactoria a su consulta, expresándole las seguridades de nuestro respeto y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

13/AMDEF/au-mcs.