

Las explicaciones anteriores significan que de cierto modo no existe la necesidad de que se proponga el consiguiente amparo, puesto que la resolución de este Tribunal, correspondiente al 14 de junio de 1984, ha puesto remedio a la supuesta violación de las garantías constitucionales que motivaron dicho recurso."

Pues bien, consta en el cuaderno que el Licdo. Juan de la Cruz García al notificarse personalmente apeló de la decisión del Primer Tribunal Superior de Justicia y el Pleno de la Corte Suprema al decidir el recurso de apelación observa lo siguiente:

Que al resolver un recurso de revocatoria presentado contra un auto dictado por el Primer Tribunal Superior de Justicia que declaraba desierta la apelación interpuesta por la parte agravada, o sea, PINCHUS SUWALSKY BANOVICH, dicha corporación de justicia advirtió que, precisamente dentro del juicio ejecutivo propuesto por PINCHUS SUWALSKY BANOVICH contra Peña Prieta, S.A. se había presentado un recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra el Auto del Juez Primero de Circuito de Panamá, Ramo Civil, que ordenaba el levantamiento del embargo sobre la administración y bienes de la demandada dentro del mencionado juicio ejecutivo; se observa además que el Primer Tribunal Superior de Justicia comprobó al concederse la apelación subsidiaria interpuesta, ya que el de revocatoria fue negado, dicho juzgado no notificó a las partes involucradas en dicho Juicio Ejecutivo, razón por la cual el Primer Tribunal Superior al ponderar la situación irregular de notificación aludida la consideró como causa determinante de la deserción del recurso de apelación y, además, razón jurídica de que la resolución dictada por el Juez Primero de Circuito no empezara a surtir efectos legales, por lo que declaró nula su actuación en el negocio y dispuso devolver el expediente al Juzgado Civil de Circuito correspondiente para que se subsanara la omisión advertida y luego proseguir con el trámite correspondiente.

De manera pues que si el amparo se propuso contra la resolución que decretó el levantamiento del embargo sobre la administración y bienes de la demandada dentro del juicio ejecutivo propuesto por PINCHUS SUWALSKY BANOVICH contra PEÑA PRIETA, S.A. es innegable, como bien se afirma en la resolución recurrida, que si antes del amparo solicitado el Primer Tribunal Superior de Justicia dispuso proveer en la forma antes mencionada dictando el auto de fojas 54-56 del cuaderno, no se justificaba el ejercicio del recurso extraordinario de amparo de garantías constitucionales como "remedio a la supuesta violación de las garantías constitucionales que motivaron dicho recurso".

Lo mismo ocurre, en opinión del Pleno, en cuanto a la procedencia del recurso de amparo contra lo que denomina el recurrente "MEDIDAS SUBSIGUIENTES" dictadas por el Juzgado Primero de Circuito dentro del juicio ejecutivo seguido por PINCHUS SUWALSKY BANOVICH contra PEÑA PRIETA, S.A., y que resultan consecuencia de la resolución dictada por el Juez Primero de Circuito, mediante la cual se dispuso el levantamiento del

embargo mencionado, porque la misma estaba pendiente y así lo afirma el apelante en su escrito de sustentación de la alzada, de recurso de apelación que había sido concedido en el efecto devolutivo.

Por lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA la resolución apelada mediante la cual se deniega el amparo de garantías constitucionales propuesto por el Licdo. Juan de la Cruz García en nombre y representación de PINCHUS SUWALSKY BANOVICH.

Cópiese, Notifíquese y Devuélvase!

(FDO) ENRIQUE BERNABE PEREZ A. (FDO) CAMILO O. PEREZ (FDO) LUIS CARLOS REYES (FDO) AMERICO RIVERA L. (FDO) MARISOL M. REYES DE VASQUEZ (FDO) JUAN S. ALVARADO (FDO) JORGE CHEN FERNANDEZ (FDO) RAFAEL A. DOMINGUEZ (FDO) RODRIGO MOLINA A. (FDO) SANTANDER CASSIS S., SECRETARIO GENERAL.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta por CARLOS A. GARRIBALDO contra los artículos 5, 1, 3 y 6 de la Ley 17 de 22 de agosto de 1983. MAGISTRADO PONENTE: AMERICO RIVERA L.

CONTENIDO JURIDICO

PLENO.-
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.-
ARTICULOS 1, 3, 5 y 6 de la Ley 17, de 22 de agosto de 1983.- PARTIDA DEL DECIMO TERCER MES.- GRATIFICACION.- JUSTICIA SOCIAL.- DECLARACION LEGISLATIVA.- ENTREGA DE LA SEGUNDA PARTIDA (MES DE AGOSTO).- LEY 15 DE 1975.- MODIFICA LEY ORGANICA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.- LEY Nº 17, DE 22 DE AGOSTO DE 1983.- ENTREGA DE LA SEGUNDA PARTIDA (SECTOR PRIVADO Y PÚBLICO).- SALARIO Y DECIMO TERCER MES.- CARACTERISTICAS JURIDICAS.- SEGURIDAD SOCIAL.- BONIFICACION ESPECIAL.- DECRETO DE GABINETE Nº 221, DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1971.- DECRETO DE GABINETE Nº 52, DE 24 DE FEBRERO DE 1972.- DECRETO EJECUTIVO Nº 27, DE 14 DE AGOSTO DE 1972.- DECRETO DE GABINETE Nº 146, DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 1972.-

DECRETO EJECUTIVO Nº 22, DE 18 DE OCTUBRE DE 1973.-

CREACION: MINISTERIO DE VIVIENDA (LEY 9 DE 1973).- BANCO HIPOTECARIO (Ley 10 DE 1973).-

DECIMO TERCER MES.- LEY 114, DE 11 DE DICIEMBRE DE 1973 (FORMA GENERAL PARA TODOS LOS EMPLEADOS PUBLICOS). LEY 52 DE 1974 (FORMA DEFINITIVA).-

Luego del pormenorizado estudio realizado por el Pleno, el mismo concluye compartiendo los conceptos jurídicos del señor Procurador de la Administración, "en cuanto sostiene que la entrega de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes, -destinada anteriormente, a incrementar el monto de las pensiones de vejez, invalidez y muerte- no muestra conflicto entre los intereses privados e intereses públicos o sociales, en los términos del art. 46 de la Constitución Nacional". Pues, si lo que se enjuicia es la Ley 17 de 1983, para determinar si sus normas violan o no la Carta, expresa la Corte (Pleno) que esas disposiciones tienen como destinatarios "...a todo el conglomerado de trabajadores del sector público y privado que se van a beneficiar con esa devolución". O, lo que es lo mismo, tiene como objetivo esencial lograr la entrega, a los trabajadores, de una suma determinada que, -por mandato de otra Ley-, integra su salario; luego, la finalidad de la Ley no produce conflicto que conlleve el sacrificio de intereses privados ni públicos.

En apretada síntesis, afirma el Pleno la tesis de que la confrontación entre las normas legales que ordenan o disponen la entrega a los trabajadores, directamente, del pago de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes y los preceptos constitucionales que se estiman infringidos, no muestran violación alguna. Porque, como se expresa en la resolución y se recalca además que si, en este caso, entre las leyes no se produce desconocimiento de un derecho que se reconoce al trabajador, mal puede producirse colisión a la Constitución.

El Pleno de la Corte Suprema, en ejercicio de la potestad que le concede el art. 203 de la Carta Magna, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 1, 3,

5 y 6 de la Ley 17, de 22 de agosto de 1983.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- PANAMA, tres de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro.-

VISTOS :

El ciudadano CARLOS A. GARIBALDO, mediante apoderado especial, ha presentado demanda de inconstitucionalidad para que, el Pleno de la Corte, previo cumplimiento del trámite especial correspondiente, DECLARE QUE SON INCONSTITUCIONALES los artículos 1, 3, 5 y 6 de la Ley 17 de 22 de agosto de 1983.

Según el demandante, las disposiciones legales impugnadas violan los artículos 46, 109 y 110 de la Constitución Nacional.

El señor Procurador de la Administración -al desconocer el traslado de la demanda- conceptúa "...que los artículos 5, 1, 3 y 6 de la Ley Nº 17 de 22 de agosto de 1983 no infringen los artículos 46, 109 y 110 ni ningún otro de la Constitución Política" (fa. 31).

El término de lista fue evacuado en rebeldía -sin que el demandante, ni ningún otro interesado, lo utilizaran para alegar sobre la inconstitucionalidad demandada.

Se ha cumplido, entonces, la instancia impugnativa -conforme el procedimiento legislado-. El proceso se encuentra concluso para sentencia, y, en consecuencia, se procede a dictar la que corresponde, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se exponen.

1.- LAS DISPOSICIONES LEGALES IMPUGNADAS.

Los artículos 1, 3, 5 y 6 de la Ley 17 de 1983, impugnados, dicen:

"ARTICULO 1:- La Segunda Partida del Décimo Tercer Mes que debe pagarse a los trabajadores del sector público y privado el 15 de agosto de cada año, será entregada por el Empleador directamente al trabajador a partir del año de 1984".

ARTICULO 3: Las sumas que se paguen de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero de esta Ley, son deducibles, para efectos fiscales, como gastos en la producción de la renta y no están sujetas al pago de cuotas obrero-patronales, de seguro

social, riesgos profesionales, contribuciones, ni a ningún otro gravamen, descuento o carga, con excepción del impuesto sobre la renta".

"ARTICULO 5: Deróguese el ordinal 'm' y el Parágrafo del artículo 31 del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954 modificado en la Ley 15 de 31 de abril de 1957".

"ARTICULO 6: Quedan derogados el Parágrafo segundo del Artículo tercero del Decreto de Gabinete Nº 221 de 18 de noviembre de 1971; el artículo primero del Decreto de Gabinete Nº 52 de 24 de febrero de 1972; los artículos sexto y séptimo del Decreto Ejecutivo Nº 22 de 18 de octubre de 1973 y el Parágrafo del artículo 31 del Decreto Ley Nº 14 de 27 de agosto de 1954 introducido por la Ley Nº 14 de 31 de marzo de 1975" (fas. 9-10).

La transcripción de las disposiciones legales impugnadas, muestra que la impugnación formulada en la demanda se refiere, fundamentalmente, a la declaración legislativa, mediante la cual se dispone entregar directamente a los trabajadores del sector público y privado --a partir de 1984-- la segunda partida del Décimo Tercer Mes.

II.- LA TESIS DEL DEMANDANTE.-

El demandante sostiene que la disposición legislativa impugnada viola los artículos 46, 109 y 110 de la Constitución. Como fundamento de esa afirmación, la demanda señala que a partir de la vigencia de la Ley 15 de 1975, el producto de la segunda partida del Décimo Tercer Mes, se entrega a la Caja del Seguro Social para uso exclusivo del seguro de invalidez, vejez y muerte. Y justifica ese destino de la partida aludida, de la siguiente manera:

"El XIII Mes se creó como una Bonificación y a pesar de cumplir una misión justiciera su carácter no pasa de ser algo transitorio, emotivo e individual. La Caja de Seguro Social se creó como una necesidad y su naturaleza es dinámica, colectiva y se proyecta hacia el futuro.

Con el fin de asignarle una función netamente social y más provechosa a la II Partida del XIII Mes, se encontró su verdadera posición en el campo de la seguridad social, a través de la Ley 15 (de marzo de 1975) modificadora de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, lo cual contó con la aprobación general de todos los

sectores de la Comunidad (véase Fuente).

Los beneficios que desde 1975 hasta la fecha se están concediendo en base a los fondos (que se recibirían) de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes son directos e indirectos, así:

DIRECTOS:

1.- La Pensión Mínima aumentó de B/. 60.00 a B/.90.00 y la Máxima de B/.500.00 a B/.1.000.00.

2.- Las Pensiones de las Viudas y los Huérfanos fueron aumentadas en B/.15.00 las primeras y proporcionalmente a este aumento, las segundas.

3.- Las Pensiones de Vejez e Invalidez se aumentaron en B/.30.00.

4.- Las asignaciones familiares fueron aumentadas en un 100%.

INDIRECTOS:

1.- Se instaura el Régimen del Retiro Anticipado.

2.- Se toma como cómputo de las Pensiones el promedio de los salarios de los (5) cinco mejores años y no de los (10) mejores, como se hacía antes.

3.- Se amplió la cobertura en los Programas de Maternidad y la asistencia médica a los familiares del trabajador incluyendo los hijos hasta la edad de 25 años" (fas. 4-5).

Luego, la demanda indica que al privarse a la Caja de Seguro Social "de la cuota patronal denominada Segunda Partida del Décimo Tercer Mes", los beneficios acordados a los asegurados --directos e indirectos-- a partir de la vigencia de la Ley 15 de 1975, no podrían ser satisfechos por faltas de los recursos económicos necesarios. Sobre el particular, dice así, la demanda:

"El Artículo 5 de la Ley 17 que demandamos representa (40) cuarenta millones de balboas que el Seguro dejará de percibir a partir del año en curso, 1984. El actual Pater Thullen asegura que las Reservas alcanzarán sólo para los siete u ocho años venideros. La Caja tendrá que tomar medi-

das drásticas para capitalizar sus proyectos. Las medidas que adoptará son completamente impopulares (aumento de las cuotas o la edad de jubilación); pero de todas formas, falta aun el recurso substraído. En tal sentido, los futuros Derechohabientes se verían perjudicados con respecto a los actuales, a pesar de haber cotizado para gozar de todos los beneficios que ofreciera la Ley 15 de 1975, cuyo ordinal 'm' hoy ha sido suprimido" (fa. 6).

"La protección es parte de la existencia misma. Es una de las necesidades básicas porque el hombre es un ser desvalido. Es un deber del Estado formular leyes que cumplan este requisito necesario. Pero también es una obligación del ciudadano aportar los recursos para que este amparo cada vez sea mayor.

Los Artículos citados 46, 109 y 110 de nuestra Carta Magna mantienen vigente este principio tan importante para la vida, la estabilidad y el desarrollo. Y todo lo que interfiera o impida esta Necesidad Vital es contrario y violatorio a la Constitución. Los Artículos 5, 1, 3 y 6 de la Ley Nº 17 ejemplifican notablemente esta incongruencia, porque lo parcial y transitorio no debe competir con lo permanente e integral, pues substituyen una medida de utilidad pública por un motivo de interés privado o particular.

Es terminante el Código de Trabajo cuando ordena que todo Salario o Bonificación debe entregarse directamente al trabajador. Un argumento que parece irrefutable, y lo es; ya que por lógica no se refiere ni puede obligar cuando es preferible otro mecanismo que convierte el dinero a recibir en algo más promisorio.

La idea en sí misma de devolver a su poseedor la Segunda Partida no es una infracción, lo es cuando esta disposición se enfrenta y aniquila a otra anterior en donde estos fondos cumplían una misión colectiva, reproductora y necesaria. No puede aceptarse de ninguna manera, un absurdo semejante.

En consecuencia, de conformidad con lo que establece el Estatuto Fundamental

en los Artículos 46, 109 y 110, nótase que existe entre estos y los Artículos denunciados un DESACUERDO, por lo que estimamos que deben ser declarados INCONSTITUCIONALES, tal y como en efecto lo pedimos" (fa. 7).

III.- LA TESIS DEL MINISTERIO PUBLICO.-

El señor Procurador de la Administración comienza por referirse a la naturaleza jurídica del llamado Décimo Tercer Mes. Pronto concluye que tal institución debe ser considerada como una remuneración más que forma parte del salario y enmarcada en la figura llamada gratificación (Cfr. fa. 13).

Luego, se refiere a los antecedentes nacionales del Décimo Tercer Mes, su origen, forma de pago, destino y finalidad de las distintas partidas en que se divide el pago y, particularmente, las variaciones sufridas respecto al destino y finalidad de la segunda partida. Dice así, el señor Procurador:

"1.- Su aparición en el ámbito jurídico nacional se debió a la promulgación del Decreto de Gabinete Nº 221 de 18 de noviembre de 1971 por medio del cual se decretó la obligación de los empleadores a pagar al trabajador 'una bonificación' especial como un derecho adicional a lo dispuesto por las normas laborales vigentes', en base a un día de salario por cada once días de trabajo efectivo, denominado este derecho con el nombre de Décimo Tercer Mes (artículos 1 y 2). Ahora bien, calculada la bonificación, esta sería pagada en tres (3) partidas a saber: el 15 de marzo, el 15 de agosto y el 15 de diciembre y dispuso que 'la partida que debe pagarse el 15 de agosto de cada año, será depositada en la Caja de Ahorros en favor del trabajador para el incremento de los programas de vivienda propia, obrero campesina' (artículo 3, parágrafo 2)" (fa. 14).

"3.- El Decreto de Gabinete Nº 52, de 24 de febrero de 1972, reformó el artículo 3º del Decreto de Gabinete Nº 221 de 1971, suprimiendo las palabras 'en favor del trabajador' y manteniendo el depósito de la segunda partida en la Caja de Ahorros, para el incremento de los programas de vivienda obrero-campesina; también se varió la fecha del pago de la primera partida, pues en vez del 15 de marzo se debe pagar el 15 de abril.

4.- Posteriormente, mediante Decreto

Ejecutivo Nº 27 de 14 de agosto de 1972, se señaló como lugar de consignación de la Segunda Partida la Caja de Seguro Social, debiendo esta depositarla en la Caja de Ahorros, una vez fueran deducidos los gastos en que incurriese la Caja de Seguro Social en concepto de cobro, procesamiento de datos, certificaciones y registros de cuenta individual.

Por otra parte cabe apreciar que en el artículo 5 del Decreto antes mencionado, se indicaba un registro de cuenta individual, pues el trabajador a cuyo favor se pagaba la partida era su dueño, entregándosele un comprobante de depósito, pero con la salvedad de que ésta sería depositada en la Caja de Ahorros.

Sobre este tópico RICORD nos comenta: 'Originalmente, pues, la segunda partida tenía un destino individual, pero se depositaba a nombre de cada trabajador beneficiado con el nuevo derecho, a fin de que él la invirtiera en los programas de vivienda propia. Se quería obligar a un ahorro forzado, para los fines de vivienda. La última reforma despersonalizó el destino de esa segunda partida, y la misma pasó a disposición de los programas de vivienda obrero-campesina, depositada en la Caja de Ahorros'. (Ricord, Humberto. op. cit. Pág. 77).

5.- Por medio del Decreto de Gabinete Nº 146 de 7 de septiembre de 1972, se inviste a la Caja de Seguro Social de Jurisdicción Coactiva para el cobro de la Segunda Partida, disponiéndose que para los efectos del cobro prestaría mérito ejecutivo el documento que la misma institución extendiera, sin que sea necesaria la denuncia por parte del trabajador o trabajadores afectados.

6.- En el año de 1973, fueron creadas dos nuevas entidades públicas en nuestro país, el Ministerio de Vivienda, (Ley 9), y el Banco Hipotecario Nacional, (Ley 10), vinculándose con la segunda partida del Décimo Tercer Mes y, para tal efecto, se reglamenta la Segunda Partida, por medio del Decreto Ejecutivo Nº 22 de 18 de octubre de 1973, disponiéndose que ésta fuera entregada por la Caja de Seguro Social al Banco Hipotecario Nacional, el cual la re-

tendría por diez años reconociendo al trabajador un 3% de interés anual; también se dispuso que, al cabo de once (11) años, el Banco Hipotecario Nacional devolviera al trabajador el dinero de la segunda partida depositada el primer año, y así sucesivamente, de modo que siempre quedarán diez (10) años en fondo y se devolviera la suma de un año más los intereses" (fas. 15-16).

7.- Por medio de la Ley Nº 114 de 4 de diciembre de 1973 se establece de forma general y por ese año el Décimo Tercer Mes para todos los empleados públicos, salvo los que se rigen por disposiciones especiales y por el Código de Trabajo.

8.- Mediante Ley Nº 52 de 1974 se estableció en forma definitiva el Décimo Tercer Mes para los empleados públicos. Cabe señalar que el mecanismo de pago conocido como el de las 'partidas' tal cual fuera establecido mediante Decreto de Gabinete Nº 221 de 1971, consistente en el pago de tres partidas proporcionales, también se les aplicó a los empleados públicos.

Por otra parte, en cuanto al pago de la Segunda Partida para los servidores públicos se rigió por el sistema que establecían los instrumentos jurídicos que a través de este escrito hemos mencionado.

9.- Con la entrada en vigencia de la Ley Nº 15, de 31 de marzo de 1975, por la que se modifica la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, se cambió el destino y finalidad de la Segunda Partida. Así tenemos que el artículo 2 en su acápite m) y el Parágrafo, disponen:

Artículo 2º: El Artículo 31 del Decreto Ley 14 de 1954, subrogado por el Artículo 26 del Decreto Ley 9 de 1962 por el Decreto Ley 124 de 1970, quedará así:

Artículo 31: Los Recursos de la Caja para los seguros de enfermedad y maternidad y para los de invalidez, vejez y muerte, incluidos en los gastos de administración que demanda la gestión de estos seguros, estarán constituidos por los siguientes ingresos:

a)

b).....
 c).....
 d).....
 e).....
 f).....
 g).....
 h).....
 i).....
 j).....
 k).....
 l).....
 m) Las cantidades correspondientes a la segunda partida del décimo tercer mes que será pagada por los empleadores particulares y por el Estado, las cuales serán destinadas exclusivamente para el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte;
 n).....
 ñ).....
 PARAGRAFO: Las cantidades anuales correspondientes a la segunda partida del Décimo Tercer Mes a que se hace referencia en los artículos 6 y 7 del Decreto 221 de 12 de octubre de 1973, serán entregadas a la Caja de Seguro Social para uso exclusivo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, al cumplirse diez (10) años de retención por parte del Banco Hipotecario Nacional para financiar a largo plazo los Programas de Vivienda Obrero-Campesina'.

A su vez el Parágrafo del artículo 10 ibídem establece:

"PARAGRAFO: Los fondos provenientes de la segunda partida del décimo tercer mes serán invertidos a través del Banco Hipotecario Nacional a una tasa no menor del tres por ciento (3%) de interés anual'.

Estas disposiciones transcritas dan lugar a que se elimine todo tipo de devolución referente a la Segunda Partida. Con base en las mismas, estimamos que la Segunda Partida dejó de ser un ahorro forzoso, por la sencilla razón de que estaría depositada en el Banco Hipotecario Nacional para los fines de vivienda obrero-campesina, pero que una vez transcurridos diez (10) años, en lugar de ser el particular ahorrador quien recibiera su primer año ahorrado, sería la Caja de Seguro Social para destinarla al Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte" (fas. 17-19).

"En síntesis tenemos que la Ley Nº 15

de 1975 en lo relativo a la Segunda Partida determinó lo siguiente:-

a) Señaló en forma categórica y terminante, en su artículo 22, acápite m), que entre los recursos de la Caja de Seguro Social se encuentran 'las cantidades correspondientes a la segunda partida del décimo tercer mes que será pagada por los empleadores particulares y por el Estado, las cuales serán destinadas exclusivamente para el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte'.

b) Por su parte, el parágrafo del artículo ibídem, es más claro y específico al señalar que 'Las cantidades anuales correspondientes a la segunda partida del Décimo Tercer Mes a que se hace referencia en los artículos 6 y 7 del Decreto Nº 221 de 12 de octubre de 1973, (debe ser Decreto Nº 22 de 18 de octubre) serán entregados a la Caja de Seguro Social para uso exclusivo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, al cumplirse diez (10) años de su retención por parte del Banco Hipotecario Nacional, para financiar a largo plazo los programas de vivienda obrero-campesina.

c) Frente a la situación jurídica que se planteaba con las disposiciones legales contempladas en la Ley Nº 15, ya no había razón para aplicar los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo Nº 22 y, por lo tanto, ya no se realizaría la devolución de los aportes individuales a los trabajadores, sino que tales cantidades tendrían el destino indicado en el parágrafo del artículo 2 de la Ley Nº 15.

10.- Por medio de la Ley Nº 17 de 22 de agosto de 1983 se ordena la entrega directamente a los trabajadores del sector público y del sector privado de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes. Esta Ley estableció una importante modificación en lo atinente al pago de la Segunda Partida, dando ello lugar a que se derogaran varias disposiciones jurídicas que señalaban el destino y finalidad de esa Partida" (fas. 20-21).

Finalmente, el señor Procurador se refiere, concretamente a la pretensión del demandante, confrontando las disposiciones legales impugnadas con los artículos constitucionales invocados. En lo fundamental, expresa:

"Nos oponemos a los planteamientos ex-

presados por el demandante al señalar la violación de los artículos 46, 109 y 110 de la Carta Fundamental, por parte de los artículos 1, 3, 5 y 6 de la Ley Nº 17 de 1983.

El artículo 46 de la Constitución Política nos presenta los siguientes supuestos:-

a) Cuando a la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley.

b) El interés privado deberá ceder al interés público o social.

Ahora bien, los artículos impugnados de la Ley Nº 17 de 1983 se limitan a señalar entre otras cosas: a) La devolución a los trabajadores del sector público y privado de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes. b) La derogación de los preceptos jurídicos que impedían esa devolución.

Estimamos que no se ha producido la violación alegada debido a que no existe ningún tipo de conflicto entre intereses particulares e interés público o social. Debemos hacer hincapié en que la devolución de la Segunda Partida no está beneficiando a uno o dos trabajadores, sino a todo el conglomerado de trabajadores del sector público y privado que se van a beneficiar con esa devolución. De más está reiterar los conceptos planteados en esta Vista cuando hemos ex-presado que esa Segunda Partida pertenece al patrimonio del trabajador, y es él quien debe disponer sobre su destino final. Así lo conceptuó el legislador al instituir en nuestro país el Décimo Tercer Mes. Es más en el Considerando del Decreto Nº 221 de 1971 (que instituye el Décimo Tercer Mes) alude a la justicia social que inspiró al Gobierno al establecer esa nueva figura jurídica en nuestro ordenamiento jurídico.

Interesante resulta señalar que la justicia social tiene como finalidad un interés público y social. Sobre la expresión justicia social CABANELLAS nos dice:

“Positivamente, la justicia social ha de propender a la mejora sala-

rial, al reconocimiento del descanso conveniente, a la posibilidad del sano esparcimiento, a la protección familiar del trabajador, a su encuadramiento en amplia seguridad social y al acceso, no por más difícil y costoso, a todos los adelantos de la civilización. Pero ello sin perturbar la producción ni desalentar la iniciativa empresarial”. (CABANELLAS, Guillermo -Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo V, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1983, pág. 69).

En conclusión opinamos que no se ha producido la violación alegada.

El artículo 109 de la Carta Política determina el derecho que tiene todo individuo a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. También señala quiénes prestarán los servicios de seguridad social y qué servicios se cubrirán. Por otra parte dice que “El Estado creará establecimientos de asistencia y de previsión sociales” y mención de las tareas fundamentales de los mismos.

No vemos en qué forma los artículos de la Ley Nº 17 de 1983 que se impugnan como inconstitucionales puedan infringir el artículo 109 del texto Constitucional, el cual constituye un precepto programático, es decir, no es de índole normativa” (as. 27-28).

“Por último tenemos que el artículo 110 de la Constitución Política se refiere a la creación por parte del Estado de fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones. Además se señala que la Ley reglamentará esa materia.

Como vemos, pues, esa disposición constitucional viene a ser del grupo de las normas programáticas, es decir, no tiene carácter normativo y no obliga a los trabajadores a proporcionar el aporte a que ella se refiere de tal manera que no podría

darse su violación cuando se les exige de tal participación. Tal precepto constitucional encierra una aspiración del constituyente que se resuelve en una recomendación al legislador, y en nuestro Derecho Positivo el legislador le ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 110 y ello es así por el hecho de que a través de la Ley Nº 15 de 31 de marzo de 1975 (Orgánica de la Caja de Seguro Social) se crea el Fondo Complementario y por medio de la Ley Nº 16 de 31 de marzo de 1975, se reglamenta el Fondo Complementario para todos los Servidores Públicos.

Así, pues, no se ha producido la violación mencionada.

Por lo tanto, conceptuamos que los artículos 5, 1, 3 y 6 de la Ley Nº 17 de 22 de agosto de 1983 no infringen los artículos 46, 109 y 110 ni ningún otro de la Constitución Política" (fas. 30-31).

En síntesis, la posición del Ministerio Público señala:

a) No se viola el artículo 46 de la Constitución porque no se produce conflicto entre el interés público y social y el interés particular al disponerse la entrega al trabajador de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes. Tal devolución -asegura- no beneficia "...a uno o dos trabajadores; sino a todo el conglomerado", tanto del sector público como privado. Por otra parte -agrega- la Segunda Partida pertenece al patrimonio del trabajador y es él quien debe disponer sobre su destino final.

b) El artículo 109 de la Constitución, tiene por objeto señalar quiénes prestarán los servicios de seguridad social y declara, además, que el Estado creará los establecimientos de asistencia y previsión sociales. Es, pues, asegura, un precepto programático; no normativo, que no puede ser violado con la norma legal que dispone la entrega de la Segunda Partida al trabajador.

c) Finalmente, sostiene que el artículo 110 de la Constitución "...se refiere a la creación por parte del Estado de fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilación" (fa. 30). Es también -sostiene- una norma programática, atendida ya por la Ley 15 de 31 de marzo de 1975, que crea el fondo complementario, reglamentado por Ley 16 de 31 de marzo de 1975.

IV POSICION DE LA CORTE.

Efectivamente, el pago del Décimo Tercer Mes se instituyó mediante Decreto de Gabinete 221 de 18 de noviembre de 1971. Fue concebido como una bonificación especial que todo empleador privado debía pagar a sus trabajadores como una retribución adicional, calculada a razón de un día por cada once, efectivamente, trabajados.

Por Decreto de Gabinete Nº 52 de 24 de febrero de 1972, se dispuso que el Décimo Tercer Mes se pagaría en tres partidas proporcionales así: El 15 de abril, el 15 de agosto y el 15 de diciembre de cada año. Se dispuso, además, en este último Decreto de Gabinete, que la Segunda Partida sería depositada en la Caja de Ahorros para el incremento de los programas de vivienda propia, obrero-campesina. Luego el destino y finalidad de esta segunda partida fue cambiando hasta que, mediante Ley 15 de 31 de marzo de 1975, se destinó a integrar el patrimonio de la Caja de Seguro Social, con la finalidad de atender, exclusivamente, el seguro de vejez, invalidez y Muerte.

El trabajador, entonces, nunca recibió, directamente, el pago de la segunda partida. Es la Ley 17 de 22 de agosto de 1983 -impugnada- la que, finalmente, dispone el pago, directo a los trabajadores, de esa segunda partida del Décimo Tercer Mes.

Pues bien, el Decreto de Gabinete 221 -tal como lo sostiene el DR. RICORD en la cita que hace la vista fiscal- vino a sustituir, el aguinaldo que algunas empresas otorgaban a sus trabajadores, en el mes de diciembre y en ocasión de navidad. Pero dicho Decreto de Gabinete, privó al aguinaldo del carácter de mera liberalidad, o convencional que parecía tener antes de su vigencia. Se hizo obligatorio como bonificación especial y se extendió a todo trabajador, sin perjuicio de que el empleador siguiera pagando -la tercera partida- como aguinaldo. En este caso el aguinaldo podía ser igual o por suma superior al monto de la tercera partida, legalmente establecida. En este supuesto podía ser compensado, pagándose, únicamente, lo más favorable al trabajador. Así se estableció en el Decreto Ejecutivo Nº 19 de 1973, en cuyo artículo 3 se le da el carácter de aguinaldo o bonificación de navidad, a la Tercera Partida del Décimo Tercer Mes.

El propio Decreto de Gabinete 221, al denominarlo bonificación especial -obligatoria- y disponer, en su artículo 3º, que dicha bonificación gozará de la protección y privilegios del salario, parece indicar que el Décimo Tercer Mes, no tiene naturaleza salarial, por cuyo motivo fue menester declarar expresamente que quedaba sometido a la protección y privilegios que la Ley le acuerda al salario. No es salario; pero queda sometido a su régimen. Por otra parte, al disponerse que las sumas pagadas en concepto de Décimo Tercer Mes no están sujetas al pago de cuotas obrero-patronales -característica del salario- parece reafirmar la naturaleza no salarial del Décimo Tercer Mes.

La amplitud del concepto de salario que trae el ar-

título 140 del Código de Trabajo, sin embargo, lleva a la conclusión que el pago del Décimo Tercer Mes, integra el salario del Trabajador.

Debe entenderse, entonces, que toda suma de dinero que reciba o deba recibir el trabajador, del empleador, cualquiera que sea el origen de ese derecho, forma parte del salario, salvo que inequívocamente se trate de una donación o que, por su carácter excepcional -que no se distinga por su regularidad y periodicidad- muestren ser actos de mera liberalidad del empleador.

Se concluye, entonces, que el pago del Décimo Tercer Mes integra, en nuestra legislación, el salario del trabajador, que recibe o debe recibir íntegramente, salvo las retenciones impuestas por la Ley o autorizada por ésta.

Ahora bien, considerada como salario, la suma que el trabajador recibe o debe recibir en concepto de Décimo Tercer Mes, conviene referirse a la retención, que hace el empleador, de parte de esa suma, para que el Estado la aplique al servicio del seguro social, específicamente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte.

El salario puede sufrir y sufre retenciones dispuestas convencionalmente, por leyes especiales o por sentencias judiciales. Tales son las acordadas por los trabajadores, limitadas por las normas de protección al salario; las cotizaciones del seguro social; las del seguro educativo, las del impuesto sobre la renta, las cuotas sindicales, cooperativas de consumo o de vivienda, etc.

Pero la Tercera Partida del Décimo Tercer Mes no parece constituir una retención originariamente dispuesta por Ley, para aplicarla a los servicios del seguro social. Fue concebida como parte del salario en beneficio personal de cada trabajador. Desde ese punto de vista, pareciera que la disposición legal (Ley 15 de 1975) que dispone destinar el importe de la Tercera Partida, para atender riesgos de vejez, invalidez y muerte, significa una imposición legal mediante la cual se priva al trabajador de su salario, legalmente reconocido.

Sin embargo, esa disposición legal ha sido derogada por la Ley 17 de 22 de agosto de 1983, que ahora se acusa de inconstitucional, justamente, porque desafecta el importe de la partida, del destino y finalidad que le fueran fijados por la derogada Ley 15 de 1975, para que -a partir de 1984- ingrese directamente al patrimonio de cada trabajador.

Y la Corte entiende que los artículos impugnados, de la aludida Ley 17, no violan los artículos constitucionales invocados por el demandante.

Comparte, la Corte, la opinión del Ministerio Público, en cuanto sostiene que la entrega de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes, -destinada anteriormente, a incrementar el

monto de las pensiones de vejez, invalidez y muerte- no muestra conflicto entre los intereses privados e intereses públicos o sociales, en los términos del artículo 46 de la Constitución Nacional.

Hemos visto que la retribución denominada Décimo Tercer Mes, integra el salario del trabajador. Luego entonces, no existe conflicto entre la norma legal que dispone el derecho del trabajador de recibir íntegramente su salario y el principio constitucional del artículo 46.

Se enjuicia, en este caso, la Ley 17 de 1983 para determinar si sus disposiciones son o no inconstitucionales. Y tales disposiciones -como dice la vista fiscal- tiene como destinatarios "...a todo el conglomerado de trabajadores del sector público y privado que se van a beneficiar con esa devolución..." (fa. 27). Es decir, tiene como finalidad lograr que se entregue a los trabajadores, una suma determinada que, por disposición de otra Ley, integra su salario.

Por último, entiende la Corte, que la finalidad perseguida con la Ley 17, impugnada, obviamente, no genera conflicto que haga menester el sacrificio de intereses privados, como condición para el logro de esa finalidad legal. Es cierto que, a partir de 1975, hasta la vigencia de la Ley 17 de 1983, las sumas pagadas a los trabajadores en concepto de segunda partida del Décimo Tercer Mes, fueron asignadas a la Caja del Seguro Social para financiar el mejoramiento del programa de invalidez, vejez y muerte. Y cierto también que al eliminarse, esas cantidades, la Caja de Seguro Social tendrá dificultades económicas para mantener el programa, iniciado en 1975, con el eventual peligro de que para mantenerlo o mejorarlo, se haga necesario el aumento de las cuotas, el aumento de la edad de las jubilaciones, congelación o disminución de los beneficios, etc. Pero es evidente que ello nada tiene que ver con el derecho del trabajador a recibir íntegramente su salario, tal como ha sido reconocido por la Ley, cuyas disposiciones, se impugnan.

En síntesis, la confrontación entre las disposiciones legales que disponen la entrega, directamente al trabajador, del pago de la segunda partida del Décimo Tercer Mes y el principio constitucional receptado en el artículo 46, no muestra la violación afirmada por el demandante.

En cuanto a la violación del artículo 109 de la Constitución, es cierto, como se afirma en la Vista Fiscal, que dicho artículo contiene un precepto programático, fundamentalmente, dirigido al legislador.

La seguridad social es una función que debe cumplir el Estado destinada, no sólo a proveer beneficios a los trabajadores -activos o no-; sino que se extiende a todos los miembros de la sociedad, aun cuando nada tengan que ver con el contrato de trabajo.

No existe pugna, entonces, entre las disposiciones legales impugnadas y el artículo 109 de la Constitución que señala los derroteros del Estado para hacer efectiva, en la práctica, los servicios de previsión y seguridad sociales, al alcance de todo habitante de la nación, que lo requiera.

De igual modo, el artículo 110 de la Constitución, tiene como destinatario, fundamentalmente, al legislador. Señala, como el artículo anterior, los derroteros para que el Estado pueda mantener y mejorar los servicios de seguridad social, en materia de jubilaciones. Esta función la cumple el Estado con la participación de los trabajadores y de las empresas públicas y privadas, reglamentada por la Ley. Y tal hace, -como se afirma en la Vista Fiscal- con la Ley 15 de 31 de marzo de 1975 que crea el fondo complementario, reglamentado por la Ley 16 de esa misma fecha (V. fa. 30).

No hay, pues, colisión entre las disposiciones legales impugnadas, que reconocen al trabajador el derecho a recibir íntegramente el monto del Décimo Tercer Mes y la disposición constitucional que señala al Estado el deber de mejorar los servicios de seguridad social, en materia de jubilaciones.

V. CONCLUSION

El examen de las disposiciones legales, que se impugna, frente a los principios constitucionales, particularmente, frente a los artículos 46, 109 y 110, muestra que, las dichas disposiciones legales no desconocen las orientaciones constitucionales.

Por esas razones, la Corte Suprema -PLENO- en ejercicio de la potestad que le acuerda el artículo 203 de la Constitución Nacional, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES, los artículos 1, 3, 5 y 6 de la Ley 17 de 22 de agosto de 1983.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE!

(FDO) AMERICO RIVERA L. (FDO) MARISOL M. REYES DE VASQUEZ (FDO) JUAN S. ALVARADO (FDO) JORGE CHEN FERNANDEZ (FDO) RAFAEL A. DOMINGUEZ (FDO) RODRIGO MOLINA A. (FDO) CAMILO O. PEREZ (FDO) ENRIQUE BERNABE PEREZ A. (FDO) LUIS CARLOS REYES (FDO) SANTANDER CASIS S., SECRETARIO GENERAL.

AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES propuesto por FRANCISCO REYNA J. contra la JUEZ CUARTA DEL CIRCUITO DE PANAMA (RAMO CIVIL). MAGISTRADO PONENTE: MARISOL M. REYES DE VASQUEZ.

SE CONFIRMA la sentencia dictada por el Primer Tribunal Superior el 26 de junio de 1984.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, seis de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro.-

VISTOS:

El Licenciado Pablo Tsimogianis Villalobos ha concurrido ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a sustentar el Recurso de Apelación interpuesto contra la sentencia de 26 de junio de 1984 dictada por el Tribunal Superior de Justicia al resolver el Recurso de Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por Francisco Reyna Jeannette contra la Juez Cuarta del Circuito de Panamá, Ramo Civil, por expedir y ejecutar las órdenes de hacer contenidas en las siguientes resoluciones: Auto de 5 de julio de 1983, Nº 843 y Auto Nº 913 de 14 de julio de 1983, dictadas en el Juicio Ejecutivo promovido por "SOLID TRANSPORT INC" vs FRANCISCO REYNA J., por las cuales se decretan secuestro y embargo respectivamente sobre el vehículo Tipo Autobús Ford Modelo 700, con placa Nº 8B-1415 del Distrito de San Miguelito y de propiedad del mandante, órdenes éstas que violan los derechos y garantías fundamentales que consagra la Constitución Política de la República de Panamá.

El mismo Recurso de Amparo de Garantías Constitucionales fue denegado por el Primer Tribunal Superior en decisión de fecha 26 de junio de 1984 de la siguiente manera:

".....
.....

Un examen de toda la actuación, remitida por la Juez Cuarta del Circuito de Panamá, revela que el proponente del recurso dilató la comunicación a la Juez de la condición de inembargable del autobus que fuera embargado el catorce (14) de julio de mil novecientos ochenta y tres (1983). Existe, entre la fecha del embargo y la de presentación del incidente de levantamiento de ese embargo, (catorce de julio de mil novecientos ochenta y tres (1984) y cuatro (4) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984), una serie de acciones y excepciones que no dan noticia de esa condición y, por tanto, la Juez, sólo se enteró cuando recibió el incidente de levantamiento de embargo el cuatro de junio de 1984, el cual, a la sazón, se encuentra tramitan-