

Panamá, 29 de agosto de 2002.

H.L. JOSÉ LUIS FÁBREGA POLLERI

Legislador de la República, Circuito 8-9

Asamblea Legislativa

E.

S.

D.

Honorable Legislador:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como consejera jurídica de los servidores públicos que soliciten nuestro criterio jurídico, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho, relacionada con ciertos aspectos relativos al cálculo del Décimo Tercer Mes de los servidores públicos. Específicamente usted nos ha planteado la siguiente interrogante:

" Para el cálculo del Décimo Tercer Mes, de los servidores públicos tienen un tope salarial de B/.400.00, sin embargo, para los trabajadores de la empresa privada, se computa sobre la base de la totalidad de su salario mensual.

¿Se produce o no una desigualdad o discriminación hacia los servidores públicos ?."

Antes de dar una correcta interpretación, al tema objeto de su consulta, se hace necesario observar la evolución que esta figura ha tenido, dentro de nuestro ordenamiento positivo. Veamos:

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; no obstante, **el mismo sólo beneficiaba en un principio a los trabajadores del sector privado y los trabajadores de las instituciones públicas que no recibieran subsidios del Estado, o bien del Gobierno Nacional.**

Esta bonificación especial debería pagarse en tres partidas de la siguiente manera:

1. Treinta y tres un tercio por ciento (33 1/3%), el 15 de marzo;
2. treinta y tres un tercio (33 1/3%), de agosto y;
3. treinta y tres un tercio (33 1/3%), el 15 de diciembre de cada año.

Los montos pagados en concepto de XIII Mes, son totalmente inembargables y gozan de las demás protecciones y privilegios del salario.

Ahora bien, posterior a ello se emite el Decreto de Gabinete N°.52 de 24 de febrero de 1972, por el cual se reforma el artículo 3, del Decreto de Gabinete N°.221 de 18 de noviembre de 1971, quedando de la siguiente manera:

" DECRETO DE GABINETE N°.52
 (de 24 de febrero de 1972)

Por el cual se reforma el Artículo 3°. Del Decreto de Gabinete N°.221 de 18 de noviembre de 1971.

LA JUNTA PROVISIONAL DE GOBIERNO,

DECRETA:

Artículo primero:

El artículo 3°. Del Decreto de Gabinete N°.221 de 18 de noviembre de 1971, quedará así:

"La bonificación especial debe pagarse en tres partidas proporcionales, así:

El 15 de abril,
El 15 de agosto, y
El 15 de diciembre de cada año".

Se desprende con meridiana claridad, que la reforma que sufrió el Decreto de Gabinete N°.221, no fue muy sustancial, toda vez que la misma consistió en el cambio de los meses correspondiente al pago de la primera partida; esto es, antes con el Decreto de Gabinete N°.221, la misma se pagaba en el

mes de marzo; con la reforma del Decreto de Gabinete N°.52 de 1972 se estableció su pago para el mes de abril

Desde aquella época, se dejó sentado que el pago de este derecho debía realizarse en tres partidas durante el año, la primera de ellas, **--ahora, después de la reforma--**, 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, que 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 inmediatamente, que se trata de dos conceptos distintos siendo solo uno de los dos, aplicables al trabajador, por ser más beneficioso para él; pero el citado Decreto Ejecutivo N°.19 de 1973, en su artículo cuarto limitó el cálculo de las tres partidas del Décimo Tercer Mes sobre el salario base, jornadas extraordinarias, comisiones, primas, licencia por enfermedad, maternidad, vacaciones, permisos remunerados, riesgo profesional y bonificaciones recibidas durante el período respectivo.

Siguiendo con este recorrido legislativo, tenemos que en el año de 1974, se instituye por primera vez, el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos a través de la Ley N°.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 (en aquél entonces). Es así como se llegó a la expedición de la Ley N°.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 prestaban servicios en dichas instituciones estatales.

Hasta ahora, hemos observado la evolución jurídica de las figuras del Décimo Tercer Mes y la Bonificación de Navidad en

nuestro ordenamiento positivo, haciendo énfasis en sus diferencias. Así, se señala el Decreto de Gabinete N°.221 de 18 de noviembre de 1971 como el propulsor del Décimo Tercer Mes para el sector privado, mismo que fue regulado por el Decreto Ejecutivo N°.19 de 17 de septiembre de 1973.

Por su parte, el Décimo Tercer Mes se hace extensivo a los empleados públicos a través de la Ley N°.52 de 1974; no obstante en su aplicación se excluyó a los trabajadores del IRHE e INTEL, por ser estas instituciones o dependencias estatales cuyas relaciones con sus servidores se regían por el Código de trabajo.

De allí, que producto de dicha norma se determinó un trato especial con estos trabajadores, a través de la Ley N°.8 de 1975. Para efectos de los servidores públicos, la Ley N°.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.

Hechas las anteriores observaciones, procedemos a dar respuesta a su interrogante en los siguientes términos.

Pregunta:

"¿Se produce o no una desigualdad o discriminación hacia los servidores públicos?"

Evidentemente sí se produce una desigualdad entre los beneficios que el Decreto de Gabinete N°.221 de 1971, ofrece a los trabajadores del sector privado y el Decreto de

Gabinete N°.52 de 1974, por medio del cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos.

Partiendo de la base y contenido de los preceptos o normas establecidas en la Constitución Política de la República de Panamá, se desprende con meridiana claridad, que ambos sectores, tanto privado como público deben percibir igual remuneración en concepto de Décimo Tercer Mes; lo contrario a ello, constituye una abierta desigualdad contraria al principio de equidad y justicia social, en detrimento del sector público.

Pareciera justo, si esa es la intención y, en la medida que las condiciones presupuestarias del Estado así lo permitan, aplicar las mismas normas para ambos sectores sin que una vaya en detrimento del otro, por lo que convendría que tal situación se subsane, a través de una reglamentación equitativa tanto para los trabajadores del sector privado como para los servidores públicos y; esto se lograría mediante la creación de una Ley General que instituya el Décimo Tercer Mes, para todos los hombres y mujeres que trabajen en el sector tanto privado como público.

Esta Ley de carácter General, deberá estar fundamentada en claros principios constitucionales, como lo sería los artículos 19, 60, 61 y 63 de la Carta Magna y, otras disposiciones legales aplicables al caso subjúdice.

Esperando haber respondido adecuadamente a su interrogante, me suscribo de Usted, con respeto y consideración.

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración