

Panamá, 24 de noviembre de 2011.
C-75-11.

Licenciado
Guillermo Sáez-Llorenz
Director General
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota DENL-N-127-2011, por medio de la cual se consulta a esta Procuraduría si los ajustes salariales cuya cancelación autoriza la ley 42 de 20 de julio de 2004, tienen el carácter de indemnización por terminación de la relación de trabajo y, por ende, están exentas de la cuota obrero patronal.

Para dar respuesta a la interrogante que nos plantea, resulta conveniente reproducir el artículo 1 de la ley 42 de 2004, mediante el cual se autorizó la cancelación de ajustes salariales a los ex trabajadores del Puente de las Américas:

“Artículo 1. Los trabajadores que conformaron la cuadrilla de mantenimiento del Puente de las Américas entre octubre de 1979 y diciembre de 1996, tienen derecho al pago de **diferencias de salarios correspondientes a cambios de categorías, etapas, grados y escalones**, de acuerdo con el Manual de Clasificación de Puestos y el Sistema de Méritos y Clasificación de Puestos para el personal que presta servicios en el mantenimiento del Puente de las Américas, aprobado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Autoridad del Canal de Panamá, en base a los Tratados Torrijos-Carter y sus acuerdos de ejecución.

Se autoriza al Ministerio de Obras Públicas para que cancele a estos trabajadores las sumas que se les adeuden en los conceptos descritos.”
(resaltado nuestro).

Por su parte, el artículo 2 de la misma excerpta legal señala que las sumas individuales que deberán ser pagadas a estos ex trabajadores se establecerán de acuerdo con las **diferencias de salarios** no percibidos que, para tales efectos, calcule la Contraloría General de la República, según las normas que regulan y desarrollan los Tratados Torrijos-Carter, específicamente el Manual de Clasificación de Puestos y el Sistema de Méritos y Clasificación de Puestos para el personal que presta servicios en el mantenimiento del Puente de las Américas, y las resoluciones

006 de 15 de abril de 1993 y 007 de 27 de abril de 1994, expedidas por el Ministerio de Obras Públicas.

Como es posible apreciar, la ley 42 de 2004 constituye un régimen jurídico especial, que tiene como propósito beneficiar a un grupo determinado de ex servidores públicos que conformaron la cuadrilla de mantenimiento del Puente de las Américas entre octubre de 1979 y diciembre de 1996, y cuyo texto es claro al reconocer el derecho que asiste a estas últimas para recibir el pago de las diferencias de **salarios** no percibidas en concepto de cambios de categorías, etapas, grados y escalones.

En abono a lo anterior, estimo preciso indicar que de acuerdo con lo que se expresa en su exposición de motivos de la citada ley 42 de 2004, la implementación de los Tratados Torrijos-Carter en el año 1979, trajo como consecuencia que los trabajadores que laboraban para la Comisión del Canal de Panamá cambiaran su condición jurídica, al pasar de ser empleados de la Comisión del Canal de Panamá para adquirir la condición de servidores públicos adscritos al Gobierno Nacional de la República de Panamá.

Según el citado documento, a los trabajadores pertenecientes a la cuadrilla de mantenimiento del Puente de las Américas que pasaron a formar parte del Gobierno Nacional, bajo la administración del Ministerio de Obras Públicas, se les mantuvo las mismas condiciones laborales que tenían inmediatamente antes de entrar en vigor los tratados Torrijos Carter, salvo en lo concerniente a los **ajustes por cambios de etapas, grados y escalones** que hubiesen alcanzado de acuerdo con las políticas salariales propias de la Comisión del Canal de Panamá. Estas sumas les fueron reconocidas parcialmente en 1993 mediante la entrega de Títulos Prestacionales, pero sin ser posteriormente incorporadas a sus salarios, por lo que se continuó acumulando morosidad en este concepto.

El artículo 74 del texto único de la ley 9 de 1994 que regula la Carrera administrativa, define como “retribución” del puesto de trabajo, “el sueldo, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos, siempre y cuando les corresponda por sus servicios”. En concordancia con la citada disposición, el artículo 75 de la propia ley señala que **la retribución de los puestos de trabajo tomará en cuenta la clasificación**, la realidad fiscal y las condiciones del mercado de trabajo, de acuerdo con las políticas de recursos humanos del sector público.

Del mismo modo, el literal “b” del artículo 62 del decreto ley 14 de 27 de agosto de 1954, orgánico de la Caja de Seguro Social, que rigió hasta la entrada en vigencia de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, definía el “sueldo” como la “**remuneración total**, gratificación, bonificación, comisión, participación en beneficios, vacaciones o valor en dinero y en especie, que reciba el trabajador del patrono o empleador o de cualquier persona natural o jurídica como **retribución de sus servicios o con ocasión de éstos**”, exceptuando de dicho concepto los viáticos, dietas, preavisos, entre otros emolumentos. Con las reformas introducidas a esta norma jurídica por la ley 30 de 26 de diciembre de 1991 (régimen de seguridad social vigente a la fecha en que estos ajustes fueron legalmente reconocidos), también se exceptuaron las sumas que recibiera el trabajador en concepto de **indemnización con motivo de la terminación de la relación de trabajo**.

De lo expresado, se infiere que en términos de nuestra Administración Pública, las sumas que el Estado deba pagar en concepto de ajustes salariales a aquellos servidores públicos que, de acuerdo con la Ley, tengan derecho a ello por haber sido reclasificados en etapas, grados y escalones superiores dentro de la estructura de cargos correspondiente, forman parte del sueldo o remuneración que les corresponde recibir como retribución por sus servicios y, por ende, no pueden ser incorporados dentro del concepto de indemnización, que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española es la acción y efecto de resarcir un daño o perjuicio.

En atención a las consideraciones anteriormente expresadas, este Despacho concluye que los ajustes salariales cuya cancelación autoriza la ley 42 de 2004 revisten el carácter de “salarios” y, en consecuencia, están sujetas a la retención de la cuota obrero patronal por parte del Ministerio de Obras Públicas, conforme a la tarifa establecida en el literal “a” del artículo 31 del decreto ley 14 de 1954, como quedó modificado por la ley 30 de 26 de diciembre de 1991, por ser ése el régimen de seguridad social vigente a la fecha en que dichos créditos contra el Estado panameño fueron legalmente reconocidos.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au.