

Panamá, 7 de enero de 1999.

Licenciado
Gustavo A. Pérez A.
Subcontralor General de la
República de Panamá.
E. S. D.

Señor Subcontralor:

Me complace ofrecer contestación a su Nota N°.2284-Leg. de 3 de diciembre de 1998, recibida en nuestras oficinas el día 11 de diciembre del presente año, por medio de la cual solicita nuestra orientación jurídica sobre ¿si asiste o no derecho al pago o retribución denominada Décimo Tercer Mes a funcionarios que, amparados en la Ley 31 de 2 de septiembre de 1997(sic), que crea y reglamenta el Programa Especial para el Perfeccionamiento del Servidor Público, solicitan Licencia con Sueldo por estudios.¿

Según nos explica en su misiva, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica sostiene que el sueldo es una asignación o retribución fija que recibe el trabajador, con motivo de la asignación en un cargo o posición y que consecuentemente, el Décimo Tercer Mes forma parte global de esa retribución. Entendiendo por retribución, según la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa, el sueldo, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones (Art. 73)

La Ley 31 de 1977 señala en su artículo 11 que ¿el tiempo de licencia con sueldo completo no se computará para efectos de vacaciones. Sin embargo, aquellos servidores públicos amparados por leyes especiales que garantizan un sistema de escalafón y de sobresueldo, gozarán de esos derechos. (Resaltado de la Contraloría)

La Contraloría de acuerdo con la citada norma, es del criterio que es procedente el pago de la partida del Décimo Tercer Mes, dado que la Ley alude a dos situaciones: El sueldo completo y reconocimiento de escalafón y sobresueldo, el cual debe ser reconocido. No obstante lo único que no toma en consideración para el cómputo es el derecho a ganar vacaciones durante ese período y la continuación laboral tampoco se interrumpe.

Para dar inicio a la presente Consulta, es necesario revisar algunos antecedentes que dieron origen al ¿Décimo Tercer Mes¿; y posteriormente pasaremos a responder su interesante Consulta.

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, el mismo sólo beneficiaba en un principio a los trabajadores del sector privado y a las instituciones públicas que no recibieran subsidios del Estado. Desde aquella época, se dejó sentado que el pago de este derecho debía realizarse en tres partidas durante el año, la primera 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, en el cual se 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, 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 extendió el Décimo Tercer Mes a los Servidores Públicos a través de la Ley 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. Es así como se llegó a la expedición de la Ley 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 prestan servicios en dichas instituciones estatales. A continuación, el texto del artículo 153 de la Ley 8, punto medular de la presente consulta dice:

“Los trabajadores del IRHE e INTEL tendrán derecho a obtener, con arreglo a las empresas, un plan especial de jubilación, un seguro colectivo de vida y una bonificación anual. con motivo de las fiestas navideñas, correspondientes a un mes de salario, en sustitución de la Tercera Partida del Décimo Tercer mes. Sin embargo, cabe destacar, que esta Ley es más estricta, que el Decreto de Gabinete N°221 de 1971, ya que señala en su artículo tercero, que no se considerará como sueldo, para los efectos de esta ley, las sumas percibidas por trabajos realizados en horas extras, gasto de representación, dietas, viáticos, y cualquier otra remuneración extraordinaria. Para estos efectos tendrán el carácter de días trabajados aquellos en que el servidor público haya laborado de manera efectiva, y además, aquellos en que haya hecho uso de sus vacaciones, licencia por gravidez, licencia por razón de riesgos profesional o licencia por enfermedad.”
(V. Consulta N°249 de 16 de noviembre de 1995);

La Consulta citada, desarrolla la evolución jurídica de las figuras de Décimo Tercer Mes y Bonificación de Navidad en nuestro ordenamiento, haciendo énfasis en sus diferencias. Se señala el Decreto de Gabinete N°221 de 18 de noviembre de 1971 como el propulsor del Décimo Tercer Mes, mismo que fue regulado por el Decreto Ejecutivo N°. 19 de 17 de septiembre de 1973.

El Décimo Tercer Mes se hace extensivo a los empleados públicos a través de la Ley 52 de 1974; No obstante en su aplicación se excluyó a los trabajadores del IRHE e INTEL. De allí, que producto de dicha norma se determinó un trato especial con estos trabajadores, a través de la Ley 8 de 1975. Para efectos de los servidores públicos, la Ley 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.

Hecho los anteriores apuntamientos, procederé a resolver su interrogante en los siguientes términos.

El Decreto de Gabinete N°.221 de 18 de noviembre de 1971 ¿por el cual se establece el Décimo Tercer Mes como retribución especial a los trabajadores¿ dispone en su artículo primero, que el Décimo Tercer Mes ¿ es una bonificación especial que todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores como un derecho adicional a lo dispuesto en las normas del Código Laboral. Por otro lado, mediante Decreto Reglamentario Número 19 de 7 de septiembre de 1973, estableció en su artículo cuarto, que el cálculo de las tres partidas del Décimo Tercer Mes se haría sobre la base del promedio de los salarios percibidos por el trabajador durante el período que corresponde cada partida, incluyendo el salario base, jornadas extraordinarias, comisiones primas, licencia por enfermedad pagada por el empleador, licencia de maternidad, vacaciones, permisos remunerados, riesgos profesional y bonificaciones recibidas durante el respectivo período, todo esto aplicable al empleado de empresa privada.

La Ley 52 de 1974 si bien, hizo extensivo el Décimo Tercer Mes a los empleados públicos, es más rigurosa al señalar en su artículo tercero, ¿que no se considerará como sueldo, para los efectos de esta ley, las sumas percibidas por trabajos realizados en horas extras, gastos de representación, dietas, viáticos y cualquier otra remuneración extraordinaria. Considerando como días trabajados, aquellos en que el servidor público haya laborado de manera efectiva y, además, aquellos en que haya hecho uso de sus vacaciones, licencia por gravidez, licencia por razón de riesgo profesional o enfermedad.¿

Observamos que ambas leyes, contemplan el Décimo Tercer Mes, tanto para el sector privado como para el sector público; y además disponen que prestaciones forman parte del sueldo y cuáles deben tomarse en cuenta para el cálculo de las tres partidas del Décimo Tercer Mes. No obstante, hay que tener presente, que con posterioridad a la Ley 52 de 16 de mayo de 1974, entra en vigencia la Ley 31 de 2 de septiembre de 1977, ¿por la cual se crea y reglamenta el Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos y se faculta al Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) para dirigirlo.¿ reconoce el pago del sueldo completo y demás derechos a los servidores públicos que se encuentran gozando de licencia con sueldo por cualquier causa, excluyendo el beneficio de cómputo de vacaciones durante ese período Veamos lo que dispone el artículo 11 de la Ley 31 de 1977.

¿Artículo 11. El tiempo de la licencia con sueldo completo no se computará para los efectos de vacaciones. Sin embargo, aquellos servidores públicos amparados por leyes especiales que garantizan un sistema de escalafón y de sobresueldo, gozarán de esos beneficios.¿

Resumiendo nuestra postura, este Despacho es del criterio que con base a la ley 31 de 1997, que reglamenta el Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos; los empleados públicos que gocen de licencia con sueldo por estudios, tendrán derecho al Décimo Tercer Mes siempre que sus leyes especiales así lo establezcan.

En espera de haber respondido adecuadamente su interrogante, me suscribo de Usted, con respeto y consideración.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AmdeF/20/cch.