



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de septiembre de 2024
Nota C-205-24

Magíster
Etelvina M. de Bonagas
Rectora de la
Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI)
Ciudad

Ref.: Pago de décimo tercer mes, a funcionarios que ejercen labores administrativas y docentes dentro de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI).

Señora Rectora:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, se da respuesta a la Nota No.RECT-UNACHI-2136-2024, recibida el día 12 de septiembre de 2024, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

"Solicitamos respetuosamente, nos brinde su opinión en cuanto a los rubros que se deben tomar en cuenta para realizar el cálculo del XIII tercer mes a los funcionarios que laboran como administrativos y docentes en una misma institución, toda vez que, el caso expuesto no se ajusta al supuesto de Ley y en virtud del principio de legalidad, todo acto de los órganos del Estado debe fundarse en el derecho vigente."

Esta Procuraduría, para el caso de servidores públicos de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), que ejerzan labores administrativas y de docencia dentro de dicha entidad educativa, siempre que no laboren adicionalmente para otra dependencia estatal, es del criterio jurídico que, para el cálculo del décimo tercer mes debe tomarse en cuenta la totalidad del salario real devengado, contemplando las funciones administrativas y docentes, con excepción de los rubros correspondientes a trabajos realizados en horas extras, gastos de representación, dietas, viáticos, y cualquier otra remuneración extraordinaria, en virtud de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1 y en el artículo 3 de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974.

Es importante indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que

a la letra enuncian:

“Artículo 18. *Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

“Artículo 34. *Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad.** ...”*

(Lo resaltado es del Despacho)

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados”

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que, en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

¹ *“... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”.* Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

II. De la Constitución Política de Panamá.

El artículo 303, del Título XI "Los Servidores Públicos", de la Carta Fundamental, estipula:

"Artículo 303. Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo. Las jubilaciones de los servidores públicos se fundarán en estudios actuariales y proporciones presupuestarias razonables."
(Lo resaltado es del Despacho)

Se observa que la norma fundamental, respecto de los servidores públicos, consagra diáfamanamente la prohibición de doble remuneración por parte del Estado, con las excepciones que establezca la ley, y añade la prohibición de desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de marzo de 2022, frente a acción de inconstitucionalidad, señaló que "La Norma Fundamental mencionada es lo suficientemente clara para desestimar tajantemente la duplicidad de ingresos aplicable a los servidores públicos o la de ocupar posiciones que exigen jornadas simultáneas de trabajo, salvo excepciones legales".

De lo anterior se desprende, en atención al principio de estricta legalidad, pilar del ordenamiento jurídico patrio, que los servidores públicos no pueden percibir dos o más salarios, salvo en los casos expresamente autorizados en la ley.

III. Del Décimo Tercer Mes.

El décimo tercer mes fue establecido por conducto de la Ley No.52 de 1974², la cual resultó posteriormente afectada por la Ley No.133 de 2013³ y por la Sentencia de 12 de enero de 2024 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia⁴. En la actualidad, los artículos 1 y 3 ibídem, se leen como a continuación se transcribe:

"Artículo 1. A partir del presente año, las entidades públicas pagarán a sus servidores una bonificación especial como un derecho adicional que se denominará Décimo Tercer Mes y consistirá en un día de sueldo por cada doce días o fracción de día de trabajo.

Esta bonificación se calculará sobre el sueldo mensual percibido, de la siguiente manera:

1. Se tomará como base **la totalidad del sueldo** del respectivo servidor público; y,

A las personas que laboren en dos o más dependencias del Estado, sólo se les pagará la bonificación que esta Ley instituye en aquella que devengue mayor salario.

(Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 3. 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.** Para los mismos

² Ley No.52 de 16 de mayo de 1974, "Por la cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos". Gaceta Oficial No.17617 de 18 de junio de 1974.

³ Ley No.133 de 31 de diciembre de 2013, "Que modifica la Ley 52 de 1974, que instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos". Gaceta Oficial No.27450 de 10 de enero de 2014.

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial No.29975-A de 23 de febrero de 2024.

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 vacaciones, licencia por gravidez, licencia por razón de riesgo profesional o licencia por enfermedad."
(Lo resaltado es del Despacho)

Visto lo dispuesto en los artículos precedentes, es dable a este Despacho colegir que, para efectos de los servidores públicos de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), que ejerzan labores administrativas y de docencia dentro de dicha entidad educativa, siempre que no laboren adicionalmente para otra dependencia estatal, para el cálculo del décimo tercer mes debe tomarse en cuenta la totalidad del salario real devengado, contemplando las funciones administrativas y docentes, con excepción de los rubros correspondientes a trabajos realizados en horas extras, gastos de representación, dietas, viáticos, y cualquier otra remuneración extraordinaria.

IV. De las Consultas C-091-24 de 16 de mayo de 2024 y C-165-24 de 26 de agosto de 2024.

Los criterios emitidos en las descritas notas C-091-24 y C-165-24, con motivo de solicitudes formuladas por la Universidad de Panamá y por la Asociación de Profesores de la Universidad Autónoma de Chiriquí, respectivamente, mismas que se confirman en este documento, contemplan aspectos relevantes para la presente consulta.

En la consulta C-091-24, se expresó lo siguiente:

"el profesor que impartió cursos de Especialización, Maestría y Doctorado, así como cursos de verano, debe pagársele el décimo tercer mes de acuerdo al salario real devengado, incluyendo los salarios que cobró por impartir dichos cursos, al igual que el funcionario administrativo, que impartió algunas horas de clases como profesor en la Universidad de..."

Frente a lo anterior, es menester advertir que se mantiene vigente el último párrafo del artículo 1 de la Ley No.52 de 1974, modificada por la Ley No.133 de 2013, cuyo texto explica que "a las personas que laboren en dos o más dependencias del Estado, solo se les pagará la bonificación que esta Ley instituye en aquella que devengue mayor salario".

Por otra parte, en la consulta C-165-24, cuyo criterio se reitera en la presente, se señaló que:

"los servidores públicos de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), que ejerzan labores administrativas y de docencia dentro de dicha entidad educativa, siempre que no laboren adicionalmente para otra dependencia estatal, debe pagársele el décimo tercer mes en base al salario real devengado, contemplando las funciones administrativas y docentes"

Leído y analizado el tema objeto de la presente consulta, para el caso de servidores públicos de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), que ejerzan labores administrativas y de docencia dentro de dicha entidad educativa, siempre que no laboren adicionalmente para otra dependencia estatal, esta Procuraduría es del criterio jurídico que, para el cálculo del décimo tercer mes debe tomarse en cuenta la totalidad del salario real devengado, contemplando las funciones administrativas y docentes, con excepción de los rubros correspondientes a trabajos realizados en horas extras, gastos de representación, dietas, viáticos, y cualquier otra remuneración extraordinaria, en virtud de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1 y en el artículo 3 de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974.

Establecido lo anterior, en esta ocasión, dada la presencia de rubros presupuestarios sensitivos, este Despacho recomienda a la señora Rectora de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), elevar igualmente, la consulta ante la Contraloría General de la República, como ente fiscalizador de los fondos públicos, antes de realizar algún tipo de desembolso, que pueda afectar el erario.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-188-24

c.c. Magister
Jorge Bonilla
Rector a.i.
Universidad Autónoma de Chiriquí