



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, DOCE (12) DE
ENERO DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024).**

VISTOS:

En estado de resolver se encuentran dos (2) Acciones de Inconstitucionalidad presentadas ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la primera fue interpuesta por los licenciados José Isabel Quintero, Víctor Luis Castillo Ortega, Franchiska Kamani Avila y Joel Alexis De León Quintero, en su propio nombre y representación y la segunda, fue formulada por el licenciado Martín Jesús Molina Rivera, actuando también en su propio nombre y representación.

Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas contra los numerales 1 y 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974 “Por la cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los Servidores Públicos” conforme quedó modificado por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013.

Como quiera que estas demandas tratan sobre el mismo asunto, este Despacho mediante Resolución de 30 de agosto de 2021, dispuso acumular las mismas a fin de que se sustancien y fallen en una sola sentencia.

Advertida la acumulación y cumplidos los requisitos propios para este tipo de Procesos, procede el Pleno de esta Corporación de Justicia a resolver las Acciones de Inconstitucionalidad presentadas bajo una sola cuerda legal.

I- DEMANDA PROMOVIDA POR LOS LICENCIADOS JOSÉ ISABEL QUINTERO, VÍCTOR LUIS CASTILLO ORTEGA, FRANCHISKA KAMANI AVILA Y JOEL ALEXIS DE LEÓN QUINTERO.

Los Licenciados JOSÉ ISABEL QUINTERO, VÍCTOR LUIS CASTILLO ORTEGA, FRANCHISKA KAMANI AVILA y JOEL ALEXIS DE LEÓN QUINTERO, actuando en su propio nombre y representación, presentaron formal demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, "Que instituye el Décimo Tercer Mes para los Servidores Públicos", según quedó modificado por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, el cual transcribimos:

"Artículo 1. El Artículo Primero de la Ley 52 de 1974 queda así:

ARTÍCULO PRIMERO: 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. Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta de quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00), se tomará como base la totalidad del sueldo del respectivo servidor público; y,
2. Para los que devenguen un sueldo superior al indicado, se tomará como base únicamente la suma de quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00) mensuales.

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."

Los activadores constitucionales fundamentan su demanda de la siguiente manera:

- Que el artículo 2 del Decreto de Gabinete No. 221 de 18 de noviembre de 1971, estableció el pago del Décimo Tercer Mes a todas las actividades privadas, las que se calcularía a razón de un día de salario por cada once días, o fracción de trabajo efectivo, continuos o discontinuos.
- Que, en el año 1974, mediante la ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, se reguló el tema del Décimo Tercer Mes para los servidores públicos, indicando que consistirá en un día de sueldo por cada doce (12) días o infracción de día de trabajo, calculada sobre el sueldo mensual percibido, hasta un máximo de B/. 400.00.
- Que a diferencia de la regulación establecida en el Decreto de Gabinete No. 221 de 1971, que no estableció ningún límite, restricción ni tope para efectos del cálculo y pago del Décimo Tercer Mes, en el caso de los Servidores Públicos, mediante la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, se fijaron como base o límite para el cálculo de la referida bonificación la suma de CUATROCIENTOS BALBOAS (B/. 400.00).
- Que mediante Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, se modificó los literales a y b del artículo 1 de la Ley No. 52 de 1974, estableciendo una nueva base para el cálculo del décimo tercer mes, siendo esta la suma de quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00) mensuales.

Las normas constitucionales cuya violación aducen los postulantes, son los artículos 19 y 20 de la Constitución Política y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales son del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

“ARTÍCULO 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”

“ARTÍCULO 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

Los activadores constitucionales al referirse al concepto de la infracción indican lo siguiente:

- Que el numeral 2 del artículo 1 de la ley No.52 de 1974, modificado por el artículo 1 de la Ley No. 133 de 2013, acusado de inconstitucional, contiene un trato discriminatorio e injusto hacia los servidores públicos, frente a los trabajadores del sector privado, ya que la única razón o motivo por la cual el Estado limitó hasta un máximo de B/. 550.00 el monto del Décimo Tercer Mes, obedece simplemente al hecho de que se trata de servidores públicos a quienes el Estado sí puede imponerles una restricción de esta naturaleza, dada su doble posición de empleador y creador del derecho.
- Que a pesar de los intentos del Estado de solventar la desigualdad jurídica de la cual ha hecho alusión, el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 1974, conforme quedó modificada, mantiene un trato desigual en detrimento de todos los servidores públicos cuyo salario es superior a B/. 550.00.
- Los Activadores Constitucionales realizan un cuadro en el cual sustentan cuantitativamente lo que estiman es un trato desigual, que en materia

de Décimo Tercer Mes el Estado panameño dispensa a los servidores públicos que ganan un salario superior a B/. 550.00 con respecto a los del sector privado que también ganan un salario superior a esa suma.

Salario Mensual	Monto del XIII Mes Sector Público *	Monto del XIII Mes Sector Privado **	Diferencia Global	Diferencia en Partidas	
				Sector Público	Sector Privado
B/. 800.00	B/. 550.00	B/. 800.00	B/. 250.00	B/. 183.33	B/. 266.66
B/. 1,000.00	B/. 550.00	B/. 1,000.00	B/. 450.00	B/. 183.33	B/. 333.33
B/. 1,500.00	B/. 550.00	B/. 1,500.00	B/. 950.00	B/. 183.33	B/. 500.00
B/. 2,000.00	B/. 550.00	B/. 2,000.00	B/. 1,450.00	B/. 183.33	B/. 666.66

*Monto bruto ** Trabajo efectivo, según art. 2 del Decreto 221.

- Señalan los Accionantes que el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 1974, conforme fue modificado por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, viola el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual consagra el principio de igualdad ante la Ley, por lo que consideran que en el caso bajo estudio es indudable que la diferenciación de trato jurídico entre trabajadores del sector privado y servidores públicos, para efectos del pago de un mismo derecho como es el Décimo Tercer mes, no tiene justificación de ninguna naturaleza, ni se basa en supuestos de hecho sustancialmente diferentes.
- Señalan los demandantes que las situaciones enunciadas, lejos de atender los estándares propuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia del derecho al trato igualitario de la Ley, conduce a situaciones contrarias a la justicia.

II- OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LO QUE RESPECTA A ESTA PRIMERA DEMANDA.

La entonces Procuradora General de la Nación, licenciada Kenia Porcell D., a pesar que al emitir concepto en relación con la presente Demanda, solicita se declare que No es Inconstitucional, deja abierta la

posibilidad que la misma se declare Inconstitucionalidad, ello conforme a los siguientes argumentos:

- Que el establecimiento del pago del décimo tercer mes nació primero en el ámbito privado como una forma de reconocimiento estatal al trabajador, de acceso a las ganancias que la empresa obtenía, por su contribución al desarrollo y enriquecimiento de las mismas y que parte de esa riqueza permeara a aquel que con su esfuerzo la había generado.
- Que hay que tener claro que ambos sectores, tanto el público como el privado, se rigen por normas legales distintas, el sector público se rige por la Ley de Carrera Administrativa o las Leyes Orgánicas que dan vida a las diferentes entidades públicas mientras que los trabajadores del área privada se rigen por las normas del Código de Trabajo, sin que esto pueda ser considerado tampoco un trato discriminatorio por la Ley, recordando así, que la Constitución proscribe como discriminación los tratos arbitrariamente desiguales.
- Que la norma demandada de inconstitucional, "es un tema que debe ser objeto de análisis bajo las condiciones económicas actuales del Estado panameño, para que luego de un estudio profundo, con los recursos económicos asignados, se pueda determinar su establecimiento, por ser el querer de muchos servidores públicos panameños."

III-FASE DE ALEGATOS EN LO QUE RESPECTA A ESTA PRIMERA DEMANDA.

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría General de la Nación, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación

nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito, sin embargo, nadie presentó alegatos.

IV- DEMANDA FORMULADA POR EL LICENCIADO MARTIN JESÚS MOLINA RIVERA.

El licenciado MARTIN JESÚS MOLINA RIVERA, actuando en su propio nombre y representación, presentó formal demanda de Inconstitucionalidad contra los numerales 1 y 2 del artículo 1 de la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, que modifica la Ley No. 52 de 1974, que instituye el Décimo Tercer Mes para los Servidores Públicos (Gaceta Oficial N° 27,450 de 10 de enero de 2014), el cual transcribimos a continuación:

“Artículo 1. El Artículo Primero de la Ley 52 de 1974 queda así:

ARTÍCULO PRIMERO: 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. Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta de quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00), se tomará como base la totalidad del sueldo del respectivo servidor público; y,
2. Para los que devenguen un sueldo superior al indicado, se tomará como base únicamente la suma de quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00) mensuales.

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.”

El activador constitucional fundamenta su demanda en los siguientes hechos:

- Que el Décimo Tercer Mes es un derecho creado mediante Decreto No. 221 de 18 de noviembre de 1971, otorgado inicialmente a los

trabajadores de la empresa privada como bonificación que se pagaba en base al salario recibido por el trabajador.

- Cuando se creó el Décimo Tercer Mes, solo favorecía a los trabajadores del sector privado, luego con la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, se concedió el beneficio a los servidores públicos.
- Que la bonificación consistía en la retribución de un (1) día de sueldo por cada doce (12) días o fracción de día de trabajo, pagándose esta bonificación en tres partidas, la primera el 15 de abril, la segunda el 15 de agosto y la última el 15 de diciembre de cada año. Estableciendo la norma una fórmula para el cálculo de ese derecho, de forma diferente al tratamiento que el Decreto No. 221 de 1971, adopta para los trabajadores de la empresa privada, instituyéndose un tope de salario sobre el cual se calcula el pago de la bonificación, monto que inicialmente era de cuatrocientos balboas (B/. 400.00), incrementado por la Ley No.133 de 31 de diciembre de 2013, a quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00), lo que representó un aumento importante para los servidores públicos.
- Que es un hecho público y notorio que en Panamá el costo de la vida se ha incrementado drásticamente en las dos últimas décadas, por lo que frente a este hecho, las necesidades de la familia panameña se hacen cada vez más latentes y las obligaciones se tornan impagables, con lo cual es un derecho económico que forma parte de los Derechos Humanos, que se ve conculcado con tal diferenciación de tratamiento en el sector público con respecto al sector privado en el monto del sueldo a tomar en cuenta para el pago de la bonificación del décimo tercer mes, a la luz de los convenios y declaraciones de Derechos Humanos ratificados por este país.

- Lo que se pretende con esta iniciativa de inconstitucionalidad, es que se equipare el Décimo Tercer Mes para que los servidores públicos puedan gozar del pago de este derecho, en los mismos términos que los trabajadores del sector privado, es decir, que el Décimo Tercer Mes sea calculado en base al sueldo real del funcionario y pagado en los mismos términos ya conocidos en el sector privado.

La norma constitucional cuya violación aduce el Activador Constitucional, es el artículo 19 de la Constitución Política, el cual pasamos a transcribir:

"ARTÍCULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

- El demandante considera infringida esta norma de manera directa por comisión, al constatar que el principio constitucional de igualdad legal, se ve directamente afectado por los numerales 1 y 2 de la norma impugnada, ya que hacen una distinción, en razón del tope del sueldo base de los servidores públicos frente al salario completo de los trabajadores del sector privado para el pago de la bonificación del décimo tercer mes.
- Indica el Accionante, que el principio de igualdad ante la Ley, en su acepción objetiva, condiciona nuestro ordenamiento jurídico e implica una aplicación uniforme de la ley ante supuestos fácticos iguales o semejantes y, desde la óptica subjetiva, se traduce en la prohibición de los tratos desfavorables, fueros y privilegios y el principio de igualdad de todos ante la Ley que se desprende de la Constitución Política de la República de Panamá, implica la no discriminación y la aplicación uniforme de la Ley ante circunstancias similares o supuestos fácticos iguales o semejantes.

- Agrega que, *“los numerales 1 y 2 del artículo tachado establecen una discriminación tácita o implícita por razón de la condición de servidores públicos frente a los trabajadores de la empresa privada, distintos para el pago de la bonificación del décimo tercer mes con referencia al salario y sueldo a tomar en cuenta para su reconocimiento, pues conlleva una exclusión con todos los demás trabajadores y trabajadoras del sector público, discriminación ésta que, al tenor del artículo 19 de la Constitución vigente debe ser reparada.”*

V- CRITERIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, EN LO QUE RESPECTA A LA SEGUNDA DEMANDA.

El Procurador General de la Nación, licenciado Javier E. Caraballo Salazar, al emitir concepto en relación con la presente demanda, solicita en su Vista No. 13 de 9 de junio de 2021, que se sirva declarar que no es inconstitucional la normativa demandada, conforme a los siguientes argumentos:

- Que es innegable que los aportes que realizan con sus labores los trabajadores del sector público y privado para el desarrollo del país no tienen diferenciación; no obstante, jurídicamente las relaciones recíprocas de empleo, para ambos, están reguladas en disposiciones legales distintas, en el caso de los primeros, está dada por el Código Administrativo, la Ley de Carrera Administrativa y los Reglamentos que dicte cada institución en particular, por otro lado, en los últimos se rigen por el Código de Trabajo.
- Que al analizar el artículo 19 de la Constitución Política, conforme al criterio jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, se colige que la disposición impugnada no transgrede la Constitución Política, en virtud

que otorga el mismo beneficio laboral a todos los servidores públicos en iguales condiciones, al momento de fijar el cálculo de la bonificación, con respecto al salario base para determinar su pago. En ese sentido, no se contempla un distingo de un grupo de funcionarios públicos frente a otro, que origine un trato legal desigual.

- Que no se aprecia como acto discriminatorio el establecimiento de un tope en el pago de una bonificación especial al servidor público, toda vez que la norma en mención solo rige para este grupo de servidores del Estado, y no para la empresa privada; máxime, que entre los servidores públicos la diferencia sustancial estriba en favor de aquellos que tienen un salario de hasta los B/. 550.00, de quienes se les equilibra el pago por la totalidad de su sueldo, sin que esto pueda ser estimado como injusto, porque su finalidad es que reciban un monto mayor de bonificación del Décimo Tercer Mes, en comparación con la cuantía inicial que establecía la Ley que lo creó.

VI- FASE DE ALEGATOS CON RESPECTO A LA SEGUNDA DEMANDA

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de la Administración, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que cualquier persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación, sin embargo, solo el Demandante Constitucional presentó sus alegatos.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional, procurando encaminar el

desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de la Ley acusada, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido, atendiendo al principio de universalidad constitucional, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

"Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes."

El Principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si la Ley demandada infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.

Sobre el particular, el Doctor Edgardo Molino Mola, ha expuesto el siguiente análisis:

"Si la demanda debe ser conforme con la pretensión para los efectos del principio de congruencia que rige en el proceso civil, vemos que en el proceso constitucional dicho principio de congruencia resulta afectado, ya que puede la sentencia estimar como violada una norma constitucional no sustentada como infringida por el demandante, en un proceso que es de puro derecho, y por tanto decidir sobre aspectos no planteados en la demanda.

La Corte Suprema de Panamá aplica este principio de universalidad constitucional o de interpretación integral de la Constitución, constantemente, y no son pocas las ocasiones en que ha decidido la inconstitucionalidad de una ley con base en una disposición constitucional no alegada como violada por el demandante. Igualmente, en la parte resolutive de sus decisiones puede verse la aplicación de este principio cuando expresa que la norma acusada no infringe la disposición constitucional citada en la demanda, así como ninguna otra norma constitucional. Esto trae a la vez la consecuencia de que la sentencia es final, lo que significa que la norma acusada se convierte en cosa juzgada constitucional y no podrá ser nuevamente demandada como inconstitucional por los mismos motivos de inconstitucionalidad alegados en la demanda, ya que la

Corte consideró que tampoco violaba otras normas de la Constitución en aplicación del principio de universalidad constitucional..." (Molino Mola, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá. Biblioteca Jurídica Diké. Primera Edición, página 114).

Siendo así, dentro de dicho contexto, luego de expuestos los argumentos vertidos por los Activadores Constitucionales, la opinión del Ministerio Público a través de la Procuraduría General de la Nación, el Pleno se aboca a considerar las pretensiones que se formulan en las Demandas presentadas.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad encuentra sustento constitucional en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Nacional, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este Máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Sostienen los Activadores Constitucionales que el numeral 1 y 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, conforme quedó modificado por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, vulnera el principio de igualdad consagrado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para los demandantes, la norma acusada de inconstitucional establece un trato diferente entre los trabajadores del sector privado y servidores públicos, para efecto del pago de un mismo derecho como es

el Décimo Tercer Mes. Indican los Accionantes que el pago desigual de esta bonificación, tratándose de empleados que ganan un mismo salario, tiene como único criterio diferenciador el hecho que unos son trabajadores del sector privado y otros empleados públicos. Indican que el propio artículo 1 de la Ley No. 133 de 2013, establece que la bonificación "consistirá en un día de sueldo por cada doce días o fracción de días de trabajo", no obstante, en el numeral 2 de la misma norma se limita de forma contradictoria el monto de la bonificación a un máximo que no corresponde con los parámetros mencionados.

Como se observa, el problema jurídico planteado por los Accionantes es que el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, según quedó modificada por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, viola el principio de igualdad y no discriminación de los servidores públicos (art. 19 y 20 de la Const. Política y art. 24 de la Convención IDH), al expedir una norma que establece un trato diferente entre dos grupos de personas (los trabajadores del sector privado y los servidores públicos), con relación a un aspecto respecto del cual deberían recibir el mismo trato, esto es, el pago de una bonificación especial denominado "DÉCIMO TERCER MES", toda vez que el pago de dicha bonificación especial se encuentra reconocido de forma distinta para los servidores públicos, quienes están limitados por Ley a recibir un monto menor que el reconocido a los trabajadores de la empresa privada.

Para analizar el problema jurídico planteado, en primer lugar, esta Corporación de Justicia hará una breve alusión al origen de la norma en cuestión y delimitará su alcance.

1-Mediante Decreto de Gabinete No. 221 de 18 de noviembre de 1971, publicado en la Gaceta Oficial No. 16,989 de 1 de diciembre de 1971, se estableció el "Décimo Tercer Mes", como una retribución o bonificación especial adicional al salario del trabajador.

El Decreto en su artículo segundo plantea la forma cómo se calcularía el pago de este beneficio, siendo este, un día de salario por cada once (11) días, o fracción de trabajo efectivo y el artículo tercero estableció que el pago debía realizarse en tres partidas durante el año: el 15 de marzo, el 15 de agosto y el 15 de diciembre. Debe señalarse que el pago del 15 de marzo se cambió para el 15 de abril.

Según el artículo cuarto del Decreto de Gabinete 221 de 1971, solo se obligaba a los empresarios privados y a aquellas instituciones públicas que no recibían subsidio del Gobierno Nacional al pago de la bonificación especial del Décimo Tercer mes. En este contexto solo se beneficiaba con el Decreto de Gabinete No. 221 a los trabajadores del sector privado. Los servidores públicos estaban excluidos de este beneficio.

2- El 4 de diciembre de 1973, el Consejo Nacional de Legislación emitió la Ley No. 114, "Por la cual se concede una bonificación a los Servidores Públicos en concepto de Décimo Tercer Mes". Esta Ley obligaba al pago del Décimo para los Servidores Públicos, solo en el mes de diciembre, que consistiría en el pago de un (1) día de sueldo por cada once (11) días o fracción de trabajo efectivo que hayan prestado durante el cuatrimestre comprendido entre el 16 de agosto y el 15 de diciembre de 1973.

3- En 1974 se extendió y se instituyó formalmente el pago del décimo tercer mes para los Servidores Públicos a través de la Ley No.

52 de 16 de mayo del mismo año, publicada en la Gaceta Oficial No. 17,617 de 18 de junio de 1974.

Mediante esta ley se estableció que las entidades públicas pagarían a sus servidores una bonificación especial como un derecho adicional que se denominará Décimo Tercer Mes y consistiría en un día de sueldo por cada doce (12) días o fracción de día de trabajo (art. 1).

En base a esta Ley, se calculaba el pago del Décimo Tercer Mes sobre el sueldo mensual percibido, de la siguiente manera:

- Para los servidores públicos que devengaban un salario mensual hasta de cuatrocientos balboas (B/. 400.00), se tomará como base la totalidad del sueldo del respectivo servidor público, y
- Para los que devengaban un sueldo superior al indicado anteriormente, se tomará como base únicamente la suma de cuatrocientos balboas (B/. 400.00) mensuales.

El artículo segundo de dicha Ley disponía que el pago del décimo tercer mes se pagaría en tres partidas proporcionales, siendo estas el 15 de abril, el 15 de agosto y el 15 de diciembre de cada año.

Con el fin de tener conocimiento en cuanto al origen y el contenido del Proyecto de Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, "POR LA CUAL SE INSTITUYE EL DÉCIMO TERCER MES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS", se remitió oficio al Secretario General de la Asamblea Nacional con el fin que nos remitieran copias autenticadas de las actas de discusión del primer y segundo debate; sin embargo, nos contestaron que en sus archivos no pudieron ubicar las actas físicas ni digitales de dicha Ley, en razón que entre los años 1972 al 1978, las leyes las expedía el Consejo Nacional de Legislación, el cual se reunía en las instalaciones de la

Contraloría General de la República, por lo que nos recomendaron que solicitara la información a dicha dependencia (fs. 43).

Siendo así, se giró oficio al Contralor General de la República, solicitando las respectivas actas de discusión del primer y segundo debate de la Ley No. 52 de 1974, quien mediante Nota No. 171-19-S.G. manifestó que, después de realizar todas las investigaciones y revisiones internas en sus archivos inactivos, no encontraron ningún documento referente a nuestra solicitud.

4- Cuarenta años después, mediante Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, publicada en la Gaceta Oficial No. 27,450 de 10 de enero de 2014, se modificó en su artículo primero literales a y b, la Ley No. 52 de 16 mayo de 1974, "Que instituye el Décimo Tercer Mes para los Servidores Públicos". Dicha modificación consistió en incrementar el tope base del pago de la bonificación de cuatrocientos balboas (B/. 400.00) a quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00).

El Artículo Primero de la Ley No. 52 de 1974 quedó así:

"ARTÍCULO PRIMERO. 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. Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta de quinientos cincuenta balboas (B/.550.00), se tomará como base la totalidad del sueldo del respectivo servidor público; y

2. Para los que devenguen un sueldo superior al indicado, se tomará como base únicamente la suma de quinientos cincuenta balboas (B/.550.00) mensuales.

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."

La modificación de la Ley No. 52 de 1974, de la cual hemos hecho alusión, fue propuesta por la ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral de ese entonces (año 2013), a quien el Consejo de Gabinete autorizó

mediante Resolución No. 199 de 2013 para proponerla ante la Asamblea Nacional.

Entre los argumentos expuestos en la Exposición de Motivos de la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, por medio de la cual se aumentó el tope base para el pago de la bonificación, conocida como Décimo Tercer Mes en quinientos cincuenta balboas (B/.550.00), podemos señalar los siguientes:

“... las condiciones en que se hace efectiva esta bonificación a los servidores públicos no son las mismas que para los trabajadores de la empresa privada, siendo que a los servidores públicos, se les establece el salario tope de cuatrocientos balboas con 00/1 00 (400.00).

De lo anterior surge una desigualdad o discriminación debido a que es contrario al principio de igualdad contenido en el artículo 67 de la Constitución Política de Panamá que establece que a trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen. La diferencia entre las bonificaciones por el esfuerzo y el reconocimiento a los beneficios obtenidos, entre los trabajadores de la empresa privada y los servidores públicos, se incurre claramente en una transgresión a la norma constitucional.

...”

En las discusiones para la aprobación de la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, uno de los diputados participantes se refirió a la proporcionalidad con respecto al aumento del presupuesto.

Indicando que hace 40 años, había un presupuesto general del Estado de al menos 600 millones de balboas y en 40 años el presupuesto ha aumentado 40 veces, sin embargo, el incremento que se ha dado en el pago del décimo tercer mes en todo este tiempo, ha sido de ciento cincuenta balboas (B/. 150.00), a pesar que la economía ha aumentado, esto no se encuentra reflejado.

En la discusión los Diputados también consideraron que la manera de hacer una verdadera justicia social, era equiparando el décimo tercer

mes tal y como se le paga a la empresa privada, es decir, en base a la totalidad del salario devengado.

Es dentro del contexto de estas discusiones que el 31 de diciembre se expidió la Ley No. 133 de 2013, "Que modifica la Ley 52 de 1974, que instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos".

Luego de haber hecho alusión al origen de la norma acusada de Inconstitucional, es necesario dejar establecido el concepto de Salario, según el artículo 140 del Código de Trabajo es "la retribución que el empleador debe pagar al trabajador con motivo de la relación de trabajo y comprende no sólo lo pagado en dinero y especie, sino también las gratificaciones, percepciones, bonificaciones, primas, comisiones, participación en las utilidades y todo ingreso o beneficio que el trabajador reciba por razón del trabajo o como consecuencia de éste."

A este concepto legal se integran los establecidos en el artículo 1 del Convenio 95 de 1949 de la OIT, sobre la protección del salario, ratificado por Panamá mediante el Decreto de Gabinete N°181 del 4 de junio de 1970 y el artículo 1, literal a, del Convenio 100 de 1951 de la OIT, sobre igualdad de remuneración, ratificado por Panamá, mediante la Ley N°48 de 2 de febrero de 1967, que procedemos a citar:

Convenio 95 sobre la protección del salario, 1949, Ratificado por Panamá mediante el Decreto de Gabinete N°181 del 4 de junio de 1970, publicado en la Gaceta Oficial No. 16,645 de 13 de julio de 1970:

"Artículo 1. A los efectos del presente Convenio, el término *salario* significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar."

Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951, ratificado por Panamá, mediante la Ley N°48 de 2 de febrero de 1967, publicada en la Gaceta Oficial No. 15,822 de 13 de marzo de 1967.

- a) **"Artículo 1.** A los efectos del presente Convenio: el término *remuneración* comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último; ...".

En ese orden de ideas debemos señalar que el Décimo Tercer Mes, es una bonificación especial que estableció el Legislador como un derecho adicional que reciben anualmente los trabajadores del sector privado y los servidores públicos, la cual debe pagarse en tres partidas proporcionales, la primera el 15 de abril, la segunda el 15 de agosto y la última el 15 de diciembre. Este derecho adquirido surgió a través del Decreto de Gabinete No.221 del 18 de noviembre de 1971 y la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, modificada por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, para beneficiar a todos los trabajadores por su desempeño y contribución laboral.

El pago del décimo tercer mes se calcula para el sector privado en base a un día de salario por cada once (11) días, o fracción de trabajo efectivo y para los servidores públicos también consiste en un día de sueldo por cada doce (12) días o fracción de día de trabajo, pero, se calcula sobre el sueldo mensual percibido, en los siguientes términos:

- a- Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta de quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00) se tomará como base la totalidad del sueldo respectivo, y,

b- Para los que devengan un sueldo superior a quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00) mensuales, se tomará como base únicamente esta suma.

Para efecto del pago del décimo tercer mes, se considera como días trabajados o tiempo de efectivo trabajo, las vacaciones, licencia por gravidez, licencia por razón de riesgo profesional o licencia por enfermedad. Además, las sumas provenientes de esta bonificación no pueden ser embargadas, ni secuestradas y no está sujeta a gravamen o deducción alguna, con excepción del impuesto sobre la renta.

Para el Jurista Jaime Javier Jované Burgos, las Bonificaciones "Son sumas adicionales al salario fijo del trabajador, que el empleador paga en atención a circunstancias previamente establecidas, ya sea de manera unilateral, convencional o similares".¹

DE LA IGUALDAD ANTE LA LEY

El principio de la Igualdad ante la Ley es definido por el Diccionario de la Real Academia Española, como el principio según el cual las personas no pueden ser tratadas de manera diferentes por las leyes sino existe una justificación fundada y razonable. A supuestos de hechos iguales han de serle aplicadas unas consecuencias iguales también.²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación al principio de igualdad y no discriminación, ha dicho que ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno y que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional. Igualmente ha explicado que no todo trato desigual

¹ Jované Burgos, Jaime. Manual de Derecho del Trabajo Panameño. Tomo I. Sección Individual. Editorial Cultural Portobelo, página 230.

² Diccionario del Español Jurídico, 2019.

es discriminatorio, determinando que una distinción de trato constituye discriminación cuando hay una diferencia de tratamiento entre situaciones análogas o similares, cuando la diferencia no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, si la distinción es arbitraria y cuando no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido.³

Los principios de igualdad y no discriminación son las piedras angulares del derecho internacional y al mismo tiempo son los derechos humanos más ampliamente reconocidos.

Es así, que la igualdad ante la ley se encuentra establecida entre otras, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en sus artículos 2, 7 y 23 establece:

"Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía."

"Artículo 7.

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

³ Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada, Coordinadores *Christian Steiner y Patricia Uribe*. 581, 588 y 589.

“Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”

Por otro lado, disposiciones como el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone lo siguiente:

“Artículo 26.

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en forma más resumida, en su artículo 24, establece que:

“Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

La misma Convención Americana de la cual Panamá es parte, precisó en su artículo 1, lo que a continuación pasamos a transcribir:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

Esta igualdad de tratamiento se encuentra consagrada en varios preceptos de nuestra Constitución Política, tales como, los artículos 19 y 20, los cuales pasamos a transcribir:

"ARTÍCULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

"ARTÍCULO 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales."

Nuestra Constitución Política, al proclamar la "Igualdad", como un valor superior del ordenamiento, no se limita a consagrar la igualdad en el plano del tratamiento jurídico. La igualdad ha sido considerada también en el plano laboral. Es así que el artículo 67 dispone:

"Artículo 67. A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas".

Como se puede observar la no discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza, religión o cualquier otra condición personal o social es un derecho constitucional que se proyecta, también, en la relación laboral. Pues no hay trabajador susceptible de ser discriminado ya sea en razón del acceso al empleo o de sus condiciones de trabajo. La no discriminación tiene especial incidencia en los salarios, toda vez que el Estado si bien es un ente de derecho público, en su relación funcional con el trabajador gubernamental mantiene la condición de empleador.

Tal condición está expresamente consignada en el artículo 65 de la Constitución Política vigente, que a la letra dice:

“Artículo 65. A todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas o de individuos particulares se le garantiza su salario o sueldo mínimo.

Los Trabajadores de las empresas que la Ley determine participarán en las utilidades de las mismas, de acuerdo con las condiciones económicas del país.”

Por ende, tal como dispone el artículo 67 de la Constitución vigente, el Estado está en la obligación de pagar por la prestación de un trabajo de igual valor el mismo salario y si a ese mismo trabajador se le ha reconocido el mismo derecho de bonificación, no puede existir un tratamiento distinto al momento calcular esa bonificación so pretexto de pertenecer a sectores diferentes (privado y público), pues ello es una conducta claramente discriminatoria. Podemos afirmar, sin ambages, que no puede existir discriminación de los trabajadores que laboran como servidores públicos en relación con los trabajadores del sector privado respecto al mismo derecho adquirido.

Sobre el principio de igualdad ante la Ley y no discriminación previstos en los artículos 19 y 20 del Texto Fundamental, se ha pronunciado este Pleno de la Corte en reiteradas ocasiones.

Al respecto, en fallo de 8 de enero de 2004 el Pleno se refirió a estos principios en los términos siguientes:

“El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón, entre otras, de nacimiento. El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará, y se desdobra en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales

y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva. Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de "interdicción a la excesividad", en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ.

Desde su otra perspectiva, que es el que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario de las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas. Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994 y de 26 de febrero de 1998, y 29 de diciembre de 1998. En este último fallo, bajo la ponencia del Magistrado FABIAN A. ECHEVERS, sostuvo el Pleno:

"En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupos de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias.

..."

En fallo de 14 de junio de 2013, el Pleno señaló:

"En cuanto al artículo 20 de la Constitución, puede indicarse que consagra la denominada "igualdad ante la Ley" que se traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades.

Esto está dirigido a que el creador de la Ley lo tenga presente, lo mismo el aplicador y ejecutor de la misma.

Tradicionalmente, se ha interpretado este precepto en concordancia con el artículo 19 C.N., en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin hacer diferencia entre ellas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido formal.

Sin embargo, el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad

formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva, que se construye partiendo de la base de que lo que la Constitución prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado”.

En ese mismo orden de ideas, es conveniente señalar que la interpretación del principio de igualdad ante la Ley, conduce a que ésta última, al regular determinados aspectos de la vida social, no imponga ante situaciones que son idénticas, tratamientos diferenciados. Por lo que no puede la Ley regular en forma diversa, sin justificación objetiva y razonable, situaciones semejantes e iguales, porque estaría estableciendo arbitrariamente condiciones de ventajas o desventajas para los sujetos ubicados en la misma condición.

Así las cosas, observa el Pleno que los grupos sujetos al examen de igualdad sobre los cuales recae el presente estudio de constitucionalidad, son los empleados del sector público con el sector privado, y el trato legal diferenciado entre estos dos grupos, incluso, trato diferenciado entre los trabajadores del propio sector público. Lo anterior, radica en que las normas demandadas (Numeral 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, conforme quedó modificada por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013), establece una fórmula para el cálculo del derecho al décimo tercer mes de forma diferente al tratamiento que el Decreto No. 221 de 1971 establece para los trabajadores de la empresa privada. Estableciéndose para los servidores públicos que devengan un sueldo superior de quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00), un tope de salario sobre el cual se debe calcular el pago de la bonificación, es decir, se tomará como base únicamente esta suma (B/. 550.00), sin embargo, tal y como observa el Pleno, para los empleados del sector privado, independientemente del monto del

salario percibido, la base del cálculo siempre será un día de salario por cada once (11) días de trabajo efectivo, tal como ocurre con los funcionarios públicos que devengan quinientos cincuenta balboas o menos (B/. 550.00).

Procede entonces, esta Corporación de Justicia, atendiendo al concepto de igualdad que se ha explicado en párrafos anteriores, que se desprenden de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, a determinar si los numerales 1 y 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, conforme quedó modificado por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, provee un tratamiento diferenciado injustificado desde el punto de vista del acceso al décimo tercer mes que se debe pagar a los servidores públicos en relación al pago del décimo establecido para el sector privado; o dicho en otras palabras, determinar si existe una explicación razonable o una justificación legítima que sustente el trato distinto o diferenciado entre los empleados del sector público y privado. De allí, que se procede a realizar un "test de igualdad".

En primer lugar, debemos comenzar por determinar si los grupos antes referidos (sector público y sector privado) son comparables, es decir, si se encuentran en situaciones asimilables, a la luz del acceso al décimo tercer mes en la misma proporción.

Lo primero que advierte este Pleno, es que nuestra legislación trascendió la vieja distinción entre los derechos del sector privado y los derechos del sector público, en la materia atinente a la presente demanda de inconstitucionalidad; siendo que, tales criterios ya fueron superados quedando un solo concepto, esto es el de "Trabajador".

Lo anterior, con la finalidad de salvaguardar la ausencia de distinción que establece la Constitución Política y los Tratados de Derechos Humanos Internacionales ratificados por Panamá, tal como quedó expuesto por el artículo 65 de nuestra Carta política.

Esta materia, además, ya ha sido objeto de amplia discusión por la doctrina constitucional, como podemos leer en palabras del Tratadista José Luis Ugarte, quién explica:

"..., el mundo de las relaciones laborales y su regulación jurídica, con el mundo de los derechos fundamentales y su armadura constitucional, se acercarán, precisamente, cuando comienzan a desarrollarse procesos que vayan mitigando o deconstruyendo los obstáculos recién descritos: por una parte, la disolución de la summa divisio entre derecho privado y público a manos de la constitucionalización del derecho, y por otra el acercamiento del prototipo del ciudadano político (ex burocrata) con el del ciudadano laboral (ex obrero) mediante la doctrina del efecto horizontal de los derechos fundamentales y su progresiva aplicación a las relaciones laborales".⁴ (El subrayado es del Pleno).

De lo expuesto, queda claro que lo señalado por la distinguida representante de la Procuraduría General de la Nación, cuando hace alusión a que existe una distinción entre el sector público y privado, ya es materia ampliamente superada, pues, si bien cada sector se rige por legislaciones distintas por razones funcionales, esta distinción no puede violentar el principio relativo al efecto horizontal de los derechos

⁴ Ugarte Cataldo, José Luis. La Constitucionalización del Derecho del Trabajo, la Tutela de los Derechos Fundamentales, Revista Latinoamericana de Derecho Social, No. 7, Julio de 2008, pág. 250.

fundamentales y su progresiva aplicación en materia de igualdad de trato a los trabajadores de ambos sectores.

Tampoco le asiste la razón a la Procuradora cuando hace referencia a que el décimo tercer mes nació primero en el ámbito privado como una forma de beneficio que éste tenía por su contribución al desarrollo y enriquecimiento de la empresa, en razón de que el trabajador del Estado también produce un ingreso al erario público con su esfuerzo laboral, lo contrario sería negar el valor agregado que el servidor público aporta.

Según estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, al año 2020, un total de 270,712 servidores públicos son los que con su trabajo apoyan al Estado panameño en la labor de brindar los servicios y procurar el bienestar para los habitantes de este país.

Cabe destacar que, en la actualidad, existen numerosos servicios que son beneficiados por las subvenciones, entre ellos podemos mencionar: el transporte público, la educación, la administración de justicia, la salud, entre otros, y son los servidores públicos, los que permiten que esos servicios lleguen a la sociedad. Por tanto, su trabajo redunda en beneficio de la colectividad.

Queda claro, para el Pleno, solo para ser reiterativos, que, con el devenir de los años, por orden constitucional, no existe distinción entre burócratas (funcionarios) y trabajadores (empleados) en el Derecho Constitucional, desde el siglo XX; por ende, ya entrados en el Siglo XXI, el texto del artículo 65 de la Constitución Política, debe dejar de ser meramente declarativo, para convertirse en un derecho material.

Frente a lo antes expuesto, se advierte, sin duda, que el Estado Democrático en el año 2013 olvidó el principio de *progresión racional* aplicable en materia de conquistas laborales, pues en la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, mantuvo un criterio desfasado, al concederle el décimo tercer mes al funcionario público, solo un aumento de B/. 150.00.

Lo anterior, cobra vigencia, porque la propia exposición de motivos de la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013, reconoce que existe una desigualdad en materia de aplicación del décimo tercer mes, lo que contraría el texto del artículo 67 de la Constitución Política, indicándose, que se incurre en una trasgresión a la norma constitucional, empero, como se dijo en líneas anteriores, el legislador no atendió al texto constitucional vigente, ni al entorno constitucional de los Estados democráticos que fueron emergiendo a finales de los años 80 y la década de los años 90.

Aclarado lo anterior, estando conscientes que, en materia de derechos y prestaciones, si bien bajo el principio de *los efectos horizontales de los derechos constitucionales*, ya no existen diferencias entre los trabajadores del sector público y privado en materia de prestaciones, procede entonces dedicarnos a examinar cuál es el criterio relevante o razonable para establecer un trato desigual entre los empleados del sector privado y los del sector público.

Para efectuar esta labor, se hace necesario transcribir el contenido de los artículos primero y segundo del Decreto de Gabinete No. 221 de 1971, así como el artículo primero de la Ley No. 52 de 1974, tal como quedó modificado por la Ley No. 133 de 2013. Dichas disposiciones a la letra expresan lo siguiente:

Decreto de Gabinete No. 221 de 18 de noviembre de 1971

"ARTÍCULO PRIMERO: Todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores, una bonificación especial como un derecho adicional a lo dispuesto por las normas laborales vigentes. Esta se denominará "DECIMO TERCER MES."

"ARTÍCULO SEGUNDO: La bonificación a la que se refiere el artículo anterior, se calculará en la siguiente forma:

Un día de salario por cada once (11) días, o fracción de trabajo efectivo, continuos o discontinuos".

Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, modificada por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013.

"ARTÍCULO PRIMERO. 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 (12) días o fracción de día de trabajo.

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

1. Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta de quinientos cincuenta balboas (B/.550.00), se tomará como base la totalidad del sueldo del respectivo servidor público; y
2. Para los que devenguen un sueldo superior al indicado, se tomará como base únicamente la suma de quinientos cincuenta balboas (B/.550.00) mensuales.

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".

Como se advierte, esta Superioridad no encuentra, en las disposiciones antes transcritas, ningún criterio relevante que explique por qué a los servidores públicos, que devengan un sueldo superior a los B/.550.00, no se les permite recibir el pago del derecho al décimo tercer mes en base a su salario real, como ocurre en la empresa privada; sino que se establece un tope de salario sobre el cual se les calcula el pago de esta bonificación, lo que ocasiona un trato desigual y

discriminatorio que no se encuentra justificado de conformidad con los lineamientos constitucionales.

Veamos la discriminación de manera gráfica, conforme a los cuadros elaborados por el licenciado Rodrigo Pastor, de la Dirección de Planificación y Presupuesto del Órgano Judicial:

Costo anual de la planilla estatal

Actualmente la planilla estatal está compuesta por 249,673 servidores públicos en promedio, según datos de la contraloría a agosto de 2022, lo que representa al estado panameño unos \$403,689 millones de dólares mensuales, unos \$4,844,264,000 de dólares anuales aproximadamente.

Planilla Estatal de Funcionarios Públicos 2022			
Mes	# Empleados	SALARIO (En miles)	
		Mensual	Anualizado
Enero	236,222	382,289	4,587,468
Febrero	243,233	394,142	4,729,704
Marzo	246,684	399,846	4,798,152
Abril	249,101	404,705	4,856,460
Mayo	254,813	411,409	4,936,908
Junio	256,710	409,724	4,916,688
Julio	255,184	412,084	4,945,008
Agosto	255,440	415,310	4,983,720
Promedio	249,673	403,689	4,844,264

Fuente: CGR Informe de la Planilla Sector Público 2022
Elaboración Propia

(Fuente: Estadística de la Contraloría General de la República)

XIII mes Actual

El Estado panameño, efectúa desembolsos de aproximadamente \$56,075,786 millones de dólares en cada partida del XIII mes, unos \$168,000,000 millones de dólares anuales.

Las variaciones dependen del número de empleados que entran y salen entre periodos.

Impacto al cambio de la Base de XIII mes			
XIII Mes	Desembolso de los que actualmente reciben Base B/550.00	Desembolso que recibirían si fuesen tratados con igualdad Base Full	Daño a la discriminación Diferencia
1era Partida	53,057,978	134,562,875	81,504,897
2da Partida	56,582,718	134,562,875	77,980,157
3era Partida	58,586,662	134,562,875	75,976,213
Promedio	56,075,786	134,562,875	235,461,267

A causa de este trato diferenciado, se puede observar, fácilmente, el impacto negativo en la economía de los casi doscientos cincuenta mil seres humanos (250,000) que trabajan para el Estado, totalizando una pérdida anual de más de doscientos treinta y cinco millones de balboas (B/.235.000.000). De pagarse como corresponde ese derecho, traería como consecuencia que se activaría nuestra economía de mercado al aumentar el consumo de los más de doscientos cincuenta mil (250.000) funcionarios públicos actualmente afectados, es decir, que aunque ciertamente se va a impactar la planilla, al final del día, los beneficios directos e indirectos para el Estado y sus funcionarios absorben ese aumento, impactando la realidad al acrecentar los impuestos directos e indirectos que recaude el Estado, mayor liquidez en el mercado y mejorando el poder adquisitivo de más de doscientos cincuenta mil (250,000) personas.

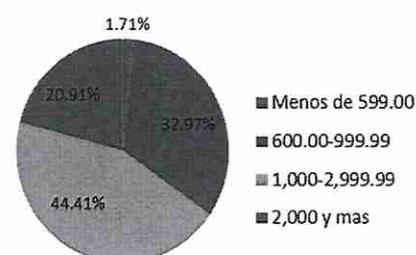
La población afectada con esta discriminación alcanza más del 98.29% de funcionarios, pues, solo al 1.71% se le reconoce su derecho como corresponde, veamos:

En cuanto a la distribución de los salarios hay una gran proporción de funcionarios públicos en el rango de menos de 600.00 dólares mensuales, ellos representan solo el 1.71%. Mientras que el 32.9% está en el rango de 600.00 a 999.99 dólares mensuales, el 44.41% devenga entre 1000.00 y 2999.99 dólares. Por último, el 20.91% devengan salarios por encima de los 2,000.00 dólares mensuales.⁵

⁵ Conforme la información suministrada por el licenciado Rodrigo Pastor, de la Dirección de Planificación y Presupuesto del Órgano Judicial.

Distribución Salarial Sector Público				
Rango Salarial	# de Funcionarios	% de Funcionarios	Monto Planilla	% planilla
Menos de 599.00	4,634	1.71%	29,324,700.00	0.6%
600.00-999.99	89,258	32.97%	877,214,400.00	18.1%
1,000-1,999.99	120,213	44.41%	1,050,894,000.00	21.7%
2,000 y mas	56,607	20.91%	2,886,957,000.00	59.6%
Totales	270,712		4,844,390,100.00	

Distribución % de Salarios de Funcionarios Públicos



(Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, según sector y sueldo mensual. Agosto 201620)

Esto a su vez, impacta negativamente en la economía; toda vez, el Estado deja de percibir beneficios directos e indirectos como, por ejemplo: se reduce las aportaciones en seguridad social, se reduce el ITBMS a causa del aumento del consumo privado, se reduce los ingresos en concepto de Impuestos sobre la Renta, disminución en el producto interno bruto (PIB) y pérdida de liquidez en el mercado interno.

A continuación, pasamos a reflejar en un cuadro, el Retorno Anual de Beneficios Esperados para el Estado, si no hubiese discriminación.

Retorno Esperado Anual

Estimaciones de Beneficios Esperados para el Estado			
Aumento del Gasto XIII (Anual)	252,000,000.00		
Consumo Estimado 85%	214,511,572.00		
BENEFICIOS ESPERADOS			
Ingresos por ITBMS por aumento del consumo privado 7%			15,015,810.00
Aumento de las aportaciones a la Seguridad Social 9.75% y 12.25%			55,440,000.00
Utilidad Estimada 35%	75,079,050.00	Ingreso I S/R 25%	18,769,763.00
Retorno Esperado Anual			89,225,573

La erogación adicional anual por parte del Estado sería de 252,000,000 millones de dólares aproximadamente. El retorno esperado por medio de impuestos directos e indirectos serían unos 89,225,573 millones de dólares aproximados. La diferencia se transforma en beneficios producido por el aumento del gasto público, a través del Efecto Multiplicador. $(1/(1-pmc) = 1/(1-0.85) = 6.67$
 Este 6.67 significa que por cada dólar de incremento en gasto público, el PIB aumentará en 6.67 unidades, unos mil millones aproximadamente.
 (162,776,427 * 6)

Para ilustrar, el efecto multiplicador del gasto se refiere al efecto incrementado que tiene el aumento del **gasto público** sobre la economía. Es decir, al aumento mayor a uno por cada moneda invertida.

Pasemos a dar un ejemplo de lo anterior:

Supongamos que el gobierno gasta 1 millón de dólares en contratar carpinteros para remodelar algunos edificios gubernamentales. Los carpinteros recibirán este dinero como **salario**. Parte de esos salarios se gastará en otros bienes y servicios (supongamos zapatos nuevos). Los productores de zapatos tendrán ingresos adicionales, parte de los cuales también gastarán en otros trabajadores y bienes. Los productores y trabajadores beneficiados continuarán con el proceso y gastarán también parte de su salario. Al final de este proceso recurrente, el incremento en la renta nacional será mayor a 1 millón de dólares.

Ahora bien, en cuanto a la repercusión sobre el presupuesto general del Estado derivado de honrar sin discriminación el derecho al décimo tercer mes de los trabajadores al servicio del Estado, esta Superioridad considera que es un tema de planificación financiera por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, en general, y de los organismos competentes de elaborar los proyectos de presupuestos de cada institución del Estado, en particular, ya que no tiene sentido la continuidad de este estado de cosas cuando, en retrospectiva, el presupuesto ha aumentado 40 veces desde el año 1974, con relación al aumento tope que ha sido solo del 30% (B/. 150.00), es decir, el monto tope (B/.550.00) está por debajo del salario mínimo.

Incluso, estratégicamente, el poner a circular dinero de todos los beneficiarios del sector público, permite un regreso del ingreso a través

del impuesto sobre la renta y estos fondos de seguro impactaran la recolección de impuestos por medio del ITBMS que es el impuesto al consumo por excelencia.

Finalmente, debemos hacer acopio de la doctrina constitucional vigente en materia de derecho al trabajo ampliamente extendida en la mayoría de los países de Latinoamérica al darle el tratamiento constitucional que merece el referido derecho y que no escapa a nuestra Carta Política tal cual se desprende de sus artículos 1, 17 y 64, a saber:

" En ese orden de ideas ha de recordarse que el derecho al trabajo adopta una triple naturaleza constitucional, *i*) como un valor fundante de nuestro régimen democrático y del Estado Social de Derecho, *ii*) como un derecho fundamental de desarrollo legal y *iii*) como una obligación social (arts. 1, 25 y 53 C.P.). Desde esa perspectiva y sin que ello lo convierta en un derecho absoluto, el trabajo es objeto de una especial salvaguarda por parte del Estado, no sólo por razón de esa particular naturaleza, sino porque permite poner de realce la primacía de otros principios igualmente protegidos, con el respeto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de las personas que como trabajadores adelantan una actividad tendiente a desarrollar su potencial físico o mental, en aras de la provisión de los medios necesarios para su subsistencia y sostenimiento familiar."

En este orden de ideas tenemos que nuestra Carta Política rescata el principio ***pro homine*** en el párrafo segundo de su artículo 17 que a la letra dispone:

"ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona."

Por su parte, la Ley No 9 de 20 de junio de 1994 "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", modificada por la Ley 23

de 2017, en su artículo 135 reconoce los derechos que poseen los servidores públicos en general y específicamente en su numeral 7 se establece el derecho de gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones generales establecidos por la Constitución, las leyes, los reglamentos y otros que decreta el gobierno.

Aunado a lo anterior, merece la pena acotar que el Décimo Tercer mes es un derecho que se adquiere con el simple transcurso del tiempo y el servicio laborado. Por consiguiente, establecer un tope para el pago de dicha bonificación, implica privar al empleado público de un ingreso que ya ha sido obtenido, que en cierta medida ya hace parte de su patrimonio. Por lo que, la exclusión del servidor público al pago completo del décimo tercer mes, se opone a la elevación de su nivel de vida y al principio de solidaridad social, frente a una falta de política de salario, esto representaría un aliciente para todos los funcionarios públicos.

Ante todo lo expuesto, el Pleno considera, en virtud del principio de progresión racional que ampara las conquistas de todos los trabajadores y en razón de que el Legislador no ha dado una justificación razonable para imponer un tope al pago del décimo tercer mes de los servidores públicos que devengan un salario superior a quinientos cincuenta balboas mensuales y que el Estado Social de Derecho, tal cual es la República de Panamá, le corresponde materializar, *progresivamente*, la igualdad que como vimos está reconocida en la Constitución Política, en cuanto a que la naturaleza jurídica del Trabajo que envuelve al trabajador, ya sea del sector público o del sector privado, se debe acceder a lo pedido por los accionantes y para tales efectos lo procedente es declarar que es Inconstitucional el numeral 2 del artículo primero de la Ley No. 52 de 1974, tal como quedó

modificado por la Ley No. 133 de 31 de diciembre de 2013 y la frase "Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00)", contenida en el numeral 1 del artículo primero *lex cit.*

En mérito de lo antes expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA:**

- 1. QUE ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 2 del artículo 1 de la Ley No. 52 de 16 de mayo de 1974, "Por la cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos", conforme fue modificado por la Ley. No. 133 de 31 de diciembre de 2013, y la frase "Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00)", contenida en el numeral 1 del artículo primero *lex cit.*

Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial,



**OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO**



**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**



**MIRIAM CHENG ROSAS
MAGISTRADA**



**MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA**



**ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO
MAGISTRADA**



**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**



**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**MANUEL JOSÉ CALVO C.
SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO**

Exp. 423-19 y 37406-2021 (acumulados)
/mm

I

I