



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de junio de 2020  
C-064-20

Licenciado  
**Gabriel Rosanía**  
Ciudad.

**Ref: Cálculo de vacaciones a funcionarios en uso licencia con sueldo por capacitación.**

Licenciado Rosanía:

Por este medio damos respuesta a su consulta, efectuada a este Despacho mediante correo electrónico enviado a la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica el 2 de junio de 2020, corregida posteriormente mediante correo electrónico de 3 de junio del corriente, en la cual formula las siguientes preguntas:

- “1. ¿Los servidores públicos, que se encuentran bajo licencia con sueldo, en los casos de funcionarios escogidos para el cargo de Representante y Suplente de Representante de Corregimiento, Misiones Oficiales, Misiones en Representación de Asociación de Empleados, etc., tienen derecho a que se les computen vacaciones durante el tiempo en que se encuentren bajo dicha licencia?”*
- 2. ¿Los funcionarios públicos que se encuentren bajo licencia con sueldo por estudios (perfeccionamiento académico), que fueron autorizados por el IFARHU para este fin, tienen derecho a que se les computen vacaciones durante el tiempo en que duren las referidas licencias?”*
- 3. ¿Los funcionarios públicos que se encuentren bajo licencia con sueldo por estudios (perfeccionamiento académico), que fueron autorizados por sus instituciones para este fin (no así por el IFARHU), tienen derecho a que se les computen vacaciones durante el tiempo en que duren las referidas licencias?”*

En relación con la consulta formulada, debemos expresarle que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, haciendo énfasis en que las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo de la entidad de que se trate, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico; no obstante, la citada Ley No38 de 2000 señala entre nuestras funciones, la de brindar orientación a los ciudadanos, de manera tal que a eso nos avocaremos en esta ocasión.

En cuanto a la **primera pregunta**, debemos señalar que esta Procuraduría ha emitido criterio en diversas ocasiones con respecto a las licencias con sueldo de quienes ocupan un cargo público y son electos para el cargo de Representante de Corregimiento o suplente de estos.<sup>1</sup>

Con respecto a los servidores públicos que se encuentran de licencia con sueldo por misión oficial o por estar representando a una asociación de servidores públicos, habría que ceñirse a lo que señale la legislación aplicable en cada caso, como por ejemplo, el Reglamento Interno de la institución de que se trate, pero en términos generales, observamos que la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, "*Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020*", establece que únicamente se podría realizar el pago de vacaciones a los funcionarios activos cuando estos hagan uso del tiempo de descanso correspondiente y a los ex funcionarios, con cargo a créditos reconocidos, cuando exista la partida en el presupuesto de la institución respectiva.

Adicionalmente, el Artículo 796 del Código Administrativo, en términos generales, dispone que los servidores públicos, tengan derecho a 30 días de descanso con sueldo, después de 11 meses continuos de servicio.<sup>2</sup>

Respecto a su **segunda pregunta**, este Despacho considera que los servidores públicos que se beneficien de una licencia con sueldo con base en el "*Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos*" del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) establecido mediante la Ley 31 de 2 de septiembre de 1977, modificada por la Ley 20 de 30 de Diciembre de 1985, no tendrían derecho a que se les compute el tiempo que dure la licencia para efectos de vacaciones.

Sobre su **tercera pregunta**, como ya hemos adelantado, habría que ceñirse a lo que señale la legislación aplicable en cada caso, como por ejemplo, el Reglamento Interno de la institución de que se trate, pero en términos generales, observamos que la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, "*Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020*", establece que únicamente se podría realizar el pago de vacaciones a funcionarios activos cuando estos hagan uso del tiempo de descanso correspondiente y a los ex funcionarios, con cargo a créditos reconocidos, cuando exista la partida en el presupuesto de la institución respectiva, mientras que el Artículo 796 del Código Administrativo, en términos generales, dispone que los servidores públicos, tienen derecho a 30 días de descanso con sueldo, después de 11 meses continuos de servicio.

Lo señalado se fundamenta en las siguientes consideraciones:

---

<sup>1</sup> Sobre las licencias con sueldo de los Representantes de Corregimiento y sus suplentes, recomendamos la lectura de las consultas C-081-19 y C-SAM-23-19, en la sección de Servicios/Consultas de nuestra página de internet.

<sup>2</sup> Sobre el pago de vacaciones recomendamos la lectura de la nota C-054-19, en la sección de Servicios/Consultas de nuestra página de internet.

## I. Sobre las licencias con sueldo

Como hemos indicado, esta Procuraduría se ha referido con anterioridad a las licencias con sueldo de quienes ocupan un cargo público y son electos para ocupar otro cargo como el de Representante de Corregimiento o suplente de estos; por ejemplo, en respuesta ofrecida al Ministro de Ambiente mediante nota N° C-081-19 de 12 agosto de 2019, señalamos:

«.....»

A juicio de este Despacho, en el caso específico de los Representantes de Corregimiento y sus suplentes, e igualmente tratándose de los Alcaldes y Vicealcaldes, se configura uno de estos supuestos “especiales” en los que, de acuerdo con la norma constitucional citada, es permitida la percepción de dos o más sueldos pagados por el Estado.

Así se infiere del texto de los artículos 72 y 83 de la Ley N° 37 de 29 de junio de 2009, cuyo texto expresa lo siguiente:

**“Artículo 72. El Representante de Corregimiento y su suplente electos gozarán de licencia con sueldo en el cargo público,** no podrán ser despedidos y el tiempo de licencia le será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia.” (Resaltado del Despacho).

**“Artículo 83. El Alcalde y el Vicealcalde electos gozarán de licencia con sueldo en el cargo público.** No podrán ser despedidos y el tiempo de licencia le será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia.” (Resaltado del Despacho).

.....

Como se aprecia, los artículos 72 y 83 de la Ley N° 37 de 2009, anteriormente reproducidos, permiten que el servidor público electo como Representante de Corregimiento o su suplente; o como Alcalde o Vicealcalde, perciban el sueldo que conforme a los artículos 70 y 81 de la misma excerta legal, corresponde a dichos cargos de elección popular y, a la vez, perciban el sueldo correspondiente al cargo público que ocupaban antes de resultar electos mediante sufragio; lo que constituye una situación de privilegio en el sector público panameño, habida cuenta que, en atención a la prohibición constitucional anteriormente señalada, la regla de aplicación general para todos los servidores públicos administrativos, es la contenida en el numeral 1 del artículo 89 del Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley N° 23 de 2017, el cual dispone que las licencias sin sueldo son las que se conceden para asumir un cargo de elección popular.»

El resto de los servidores públicos, como se ha visto, debe regirse por la normativa general establecida en la Ley de Carrera Administrativa o bien, lo que señale alguna normativa especial que le sea aplicable.

En este sentido al consultar el Texto Único de la Ley N° 9 de 21 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa observamos, con respecto a las licencias los siguientes artículos:

“**Artículo 87.** Habrá tres clases de licencias: con sueldo, sin sueldo y especiales.

**Artículo 88.** Las licencias con sueldo se otorgan por:

1. Estudios.
2. Capacitación.
3. Representación de la institución, el Estado o el país.
4. Representación de la asociación de servidores públicos.

**Artículo 89.** Las licencias sin sueldo se conceden para:

1. Asumir un cargo de elección popular.
2. Asumir un cargo de libre nombramiento y remoción.
3. Estudiar.
4. Asuntos personales.

**Artículo 90.** Se denominan licencias especiales las remuneradas por el sistema de seguridad social, y son causadas por:

1. Gravidez.
2. Enfermedad que produzca incapacidad superior a quince días.
3. Riesgos profesionales.”

De modo que, de acuerdo con las normas citadas, puede otorgarse licencia con o sin sueldo por estudios y puede otorgarse licencia con sueldo para capacitación de servidores públicos.

## **II. Sobre el pago de vacaciones**

Este Despacho también se ha referido en diversas ocasiones al pago de vacaciones a los servidores públicos. En ocasión de consulta formulada por la Jefa de Recursos Humanos del Ministerio de Ambiente, mediante nota C-054-19 de 14 de junio de 2019, observábamos:

«De acuerdo con el artículo 70 de la Constitución Política de la República de Panamá “*además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho al goce de vacaciones remuneradas*”.

Por otro lado, el artículo 796 del Código Administrativo, se refiere al derecho a vacaciones de los servidores públicos, de esta manera:

“Artículo 796: Derecho del empleado público a un mes de vacaciones. Todo empleado público nacional, provincial o municipal, tiene así como también el obrero que trabaje en obras públicas, y en general todo servidor público aunque no sea nombrado por Decreto, **tiene derecho, después de once meses continuados de servicio, a treinta días de descanso con sueldo.**

...

El empleado público, nacional, provincial o municipal que después de once meses continuados de servicio fuere separado de su puesto, por renuncia o remoción, sin haber hecho uso del mes de descanso a que se

refiere este artículo, **tendrá derecho a que se le reconozca y pague el mes de sueldo que corresponda al descanso.**

PARAGRAFO: Estas vacaciones son obligatorias para todos los empleados públicos de que trata esta Ley y el Estado está obligado a concederlas.” (Subraya y resalta el Despacho)

Es decir que, de acuerdo con esta disposición legal, el descanso remunerado al que tiene derecho un funcionario como consecuencia directa de la prestación de servicios por 11 meses continuos, **debe pagarse con el mismo salario recibido durante ese periodo.** Adicionalmente, establece que aun cuando el servidor público sea separado del cargo, tiene derecho a que se le pague el mes de salario correspondiente al descanso, en caso de que no hubiera hecho uso de ese derecho al momento de su separación, sea esta por renuncia o remoción.

A su vez, el artículo 96 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, contenido en el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, en concordancia con el numeral 2 del artículo 138 de la misma excerta legal, establece:

“**Artículo 96.** Todo servidor público tendrá derecho a descanso anual remunerado. **El descanso se calculará a razón de treinta días por cada once meses continuos de trabajo, o a razón de un día por cada once días de trabajo efectivamente servido, según corresponda.**

Con base en el programa de vacaciones acordado, es obligatorio para los servidores públicos con recursos humanos a su cargo autorizar las vacaciones del personal, y para los servidores públicos en general, tomar sus respectivas vacaciones”. (Subraya y resalta el Despacho)»

Adicionalmente, el artículo 270 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020”, dispone:

“**ARTÍCULO 270. Pago de vacaciones.** Solo se pagarán las vacaciones a funcionarios activos cuando se haga uso del tiempo, y a los exfuncionarios, con cargo a créditos reconocidos, cuando la partida esté consignada en el presupuesto de la respectiva institución. La entidad se responsabiliza de consignar en el presupuesto las cifras requeridas para atender este pago.

Los funcionarios que hayan acumulado más de dos meses de vacaciones deberán hacer uso del excedente en forma programada.

El Órgano Ejecutivo podrá determinar lo conducente en cuanto a los organismos de seguridad del Estado.

**PARÁGRAFO.** Se exceptúa el caso de los funcionarios activos con periodos constitucionales o legales que sean nombrados y reelectos en sus cargos, quienes tendrán derecho a cobrar en efectivo las vacaciones correspondientes a periodos anteriores al que desempeñan, cuando exista la partida presupuestaria asignada en el Presupuesto.”

Como puede observarse, la norma que expone los parámetros generales para que sea procedente el pago de vacaciones, establece también excepciones concretas.

### **III. Sobre el Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos**

El artículo 11 de la Ley N° 31 de 2 de septiembre de 1977 reformada mediante la Ley N° 20 de 30 de Diciembre de 1985 “*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 para dirigirlo*”, establece:

“Artículo 11o. 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.”

De modo que, al tratarse de servidores públicos que se acojan a una licencia con sueldo con base en el Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos del Instituto para la Formación y Aprovechamiento De Recursos Humanos (IFARHU), la normativa es clara en señalar que no tendrían derecho a que se les compute el tiempo que dure la licencia para efectos de vacaciones.

Concluyendo, en términos generales, solo deben pagarse vacaciones a los funcionarios activos cuando estos hagan uso del tiempo de descanso, sin embargo, habrá que estudiar, caso a caso, si corresponde o no el pago de este derecho.

Por último, debemos indicar que la orientación ofrecida se refiere a situaciones de carácter general e hipotético, puesto que no le es dado a este Despacho emitir juicio de valor o pronunciamiento prejudicial sobre actos administrativos materializados, por gozar estos de presunción de legalidad mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, siendo ello una actuación que compete de manera privativa a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/jfm