

C-270

Panamá, 9 de septiembre de 2002.

Honorable Representante
Albert Alexander
Presidente de la Junta Comunal de
Las Margaritas de Chepo
Chepo, Provincia de Panamá
E. S. D.

Señor Honorable:

En cumplimiento de la función que nos otorga la Constitución y en especial la Ley 38 de 2000, de servir de asesores jurídicos a la administración pública, procedemos a dar respuesta a lo consultado por usted, mediante nota de 20 de agosto de 2002, referente a las vacaciones de los tesoreros municipales; donde nos pregunta lo siguiente:

“Si el Consejo Municipal del Distrito de Chepo puede obligar al Tesorero Municipal a tomar vacaciones si el mismo no lo ha solicitado”.

Antes de entrar a analizar, lo consultado permítanos hacer algunas consideraciones respecto a la figura de los tesoreros municipales en nuestro sistema jurídico.

El artículo 239 de la Constitución Política, expresa que habrá un Tesorero Municipal por cada Distrito, quien será el Jefe de recaudación y pagaduría del Municipio, asimismo queda expresado, que éste será elegido por el Consejo Municipal, por el período que determine la Ley.

Por tanto, el precepto constitucional le reconoció al Tesorero, cierta autonomía y autoridad, a fin de garantizar la independencia de la hacienda municipal, no obstante, a pesar de su autonomía debe trabajar en colaboración con las otras autoridades municipales (Alcaldes y el Concejo), con el objetivo del bienestar de la comunidad.

Sobre el particular, la Corte en un fallo del 10 de mayo de 1993, expreso su punto de vista en cuanto al carácter democrático de los gobiernos locales, manifestando que la Constitución, le asigna función diferente a cada funcionario municipal y en cuanto a la figura del tesorero municipal, se refiere en los siguientes términos:

“Adicionalmente, en los artículos 238 y 239, la Constitución establece que el Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal y que el Tesorero Municipal será el Jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría. El término “Jefe” según la definición expuesta por el jurista francés Henri Capitant en su obra Vocabulario Jurídico, es aquella persona que ejerce autoridad sobre otro grupo. Por otro lado el tratadista uruguayo Eduardo J. Couture considera que “Jefe” es el Superior en orden

jerárquico, de una organización, equipo o cuerpo administrativo.

El Tesorero municipal, por su parte, según lo establece el artículo 239 de la Constitución, es nombrado por el consejo municipal para un período que determinará la Ley, y es el jefe de la oficina de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría. Lo anterior significa que como jefe de la Oficina de Tesorería Municipal el Tesorero es el funcionario que ejerce autoridad sobre dicho departamento, y, por tanto, tiene facultad para nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería". (El resaltado es nuestro)

Así entonces, queda sentado que la figura del tesorero es toda una autoridad dentro de la municipalidad, por razón de estar al servicio de la administración financiera.

En ese mismo orden, el artículo 239 de la Constitución, es desarrollado por el artículo 52 de la Ley 106 de 1973 sobre el régimen municipal, que se lee así:

"ARTÍCULO 52. En cada Municipio habrá un Tesorero Municipal escogido por el Consejo Municipal para un período de dos años y medio, el cual podrá ser reelegido".

Se observa del precepto copiado, que el período por el cual será nombrado el Tesorero, es de dos años y medio (2 ½), otorgando la posibilidad de su reelección por un período adicional.

Consideramos que la intención del legislador de otorgarle al Tesorero un período adicional, es a causa de que el Consejo Municipal quien está constituido por un cuerpo colegiado elegido por un período de cinco (5) años, teniendo dentro de sus funciones la elección del Tesorero Municipal, si este funcionario ha realizado una excelente función financiera, pueda el Concejo reelegirlo, o, de lo contrario, nombrar a un nuevo Tesorero.

En cuanto al tema de las vacaciones, este despacho se ha pronunciado en varias ocasiones, estableciendo que “es un derecho adquirido, que tiene todo trabajador público o privado luego de once (11) meses de trabajo continuo y que como tal debe ser remunerado por el estado o por la empresa contratante”.

El derecho a las vacaciones esta consagrado en los artículos 66 de nuestra Carta Magna y el 796 del Código Administrativo, preceptos donde se observa con claridad, que las vacaciones trata de un derecho atribuido a cualquier funcionario, o empleado del campo privado.

Las vacaciones, entonces, constituyen un descanso temporal en la actividad de trabajo, que tiene como finalidad el restablecimiento físico y emocional del trabajador sin dejar de recibir su correspondiente salario, para luego obtener un mejor rendimiento laboral.

También es importante mencionar, respecto a la acumulación de vacaciones, que la Ley de Carrera Administrativa (Ley 9 de

1994) y el Código Administrativo, sólo permiten que se acumulen hasta dos (2) meses de vacaciones, pues, de excederse este tiempo el funcionario está, física y mentalmente agotado a causa de un prolongado trabajo sin descanso, por tanto, no rendirá los beneficios necesarios que la administración espera de éste.

Lo antes señalado cobra vigencia, en una sentencia de la Corte del 11 de agosto de 1975, señalando lo siguiente:

“Lo anterior no impediría, por ser una exigencia que impone la realidad que en lo relativo al derecho al descanso correspondiente a las vacaciones, se limita su acumulación a dos meses, pues de excederse a ese período es obvio que ello constituiría una traba para la buena administración en los servicios públicos, pero en esos casos debe salvaguardarse el derecho del empleado a percibir el importe correspondiente a las vacaciones no gozadas en exceso a la acumulación señalada”.

Luego entonces, se infiere que las autoridades, que tengan facultad para conceder vacaciones a sus subalternos, deben estar pendientes a que éstos no acumulen vacaciones, por más del límite que así consagra la Ley.

Ciertamente, el artículo 57, numeral 17, de la Ley 106 de 1973, consagra la facultad del Concejo de designar a los tesoreros, entre otros funcionarios municipales, en lo que diferimos que el Consejo está facultado a autorizar las vacaciones de los

tesoreros, cuando éstos así lo soliciten, y cumpla con los requisitos exigidos por la Ley, no así, para obligar a hacer uso de las vacaciones, pues, estimamos que se debe respetar la jerarquía del cargo que posee el tesorero, derecho otorgado constitucionalmente, que le permite cierta independencia, por razón de que está al servicio de la hacienda municipal.

En conclusión, somos del criterio, que el Consejo Municipal no está facultado para obligar al Tesorero Municipal a hacer uso de sus vacaciones, puesto que el tesorero trata de un funcionario municipal de jerarquía, dentro del gobierno local, por lo que se le otorga cierta independencia. Pues, una situación distinta es que el tesorero solicite las vacaciones al Concejo, por ser el ente dignatario de su cargo, y otra situación es que se pretenda obligar a que haga uso de dicho derecho.

Para finalizar, permítanos sugerirle que en coordinación con las demás autoridades municipales correspondientes, se regule el uso de las vacaciones de aquellos funcionarios elegidos por el Consejo Municipal (tesorero, ingeniero, agrimensor y abogado), a fin de evitar futuras confusiones, para el ejercicio del derecho adquirido analizado, lo cual además redundará en el buen desarrollo de la administración local.

Nos permitimos remitirle copia de la circular 001/98, expedida por este despacho, sobre vacaciones.

De esta forma esperamos, haber dado respuesta a lo consultado por usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/21/hf.