



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de diciembre de 2024
C-SAM-83-24

Señor
Francisco León Fu H.
Alcalde Municipal del Distrito de Chame
Provincia de Panamá Oeste
E. S. D.

Ref. Pago de vacaciones de exfuncionarios municipales

Señor Alcalde:

Hago referencia a su Nota: DA-146-2024, de fecha 19 de noviembre de 2024; recibida en este Despacho, el 26 de noviembre del año en curso; por medio de la cual nos consulta lo siguiente, cito: “Como se debe proceder con el pago de las vacaciones de los exfuncionarios municipales”.

De los hechos en que se fundamenta la Consulta.

Según indica en su memorial desde su administración el día 2 de julio de 2014, algunos funcionarios renunciaron a sus puestos, otros fueron cesados por el precario estado financiero de las arcas municipales. Esto generó que mucho de esos funcionarios, solicitaran el pago de sus vacaciones. Al solicitar al Departamento de Recursos Humanos, la información de cada funcionario, se percataron que no existen registros del uso de sus vacaciones.

Tampoco existe dentro del presupuesto disponibilidad financiera para hacer dichos pagos, surge la duda, si los mismos para hacerse efectivos deben estar en la partida de vigencia expirada.

Contestación de la Procuraduría

Partimos indicando sin que ello implique un criterio de fondo que determine una posición de carácter vinculante para esta entidad; que de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico positivo las vacaciones son un derecho individual y social del que gozan todos los servidores públicos; es un derecho adquirido reconocido que no puede ser ignorado por el empleador o patrono, tanto en el plano público como privado; con base a las garantías fundamentales establecidas en los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución Política.

Así las cosas, las actuaciones de la Administración Pública, y en este caso en particular la Administración Municipal debe desarrollarse con apego a los principios de uniformidad, objetividad, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, y el principio de estricta legalidad, consagrado en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que regula el Procedimiento Administrativo General; en tal sentido, el derecho al pago de vacaciones está reconocido como un derecho humano en los instrumentos internacionales.¹ Ese derecho universal al goce de vacaciones viene consagrado en el artículo 70 constitucional, donde establece que “además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas”.

En esa misma línea de pensamiento, el artículo 796 del Código Administrativo, desarrolla lo concerniente al derecho a vacaciones que tienen los servidores públicos y ex funcionarios. Veamos:

“Artículo 796. 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 reconozca y pague el mes de sueldo que corresponda al descanso.

PARÁGRAFO: Estas vacaciones son obligatorias para todos los empleados públicos de que trata esta Ley y el Estado está obligado a concederlas”. (Destacado en negritas es nuestro)².

De la anterior ordenanza, se colige que el descanso remunerado al que tiene derecho un funcionario como consecuencia directa de la prestación de sus servicios por once (11) meses continuos, **debe pagarse con el mismo salario recibido durante ese período.** Adicional, se enfatiza que el servidor que sea separado del cargo, tiene derecho a que se le pague el mes de salario correspondiente al descanso, en caso que no hubiera hecho uso del mismo, al momento de su separación, sea por renuncia o despido.

¹ Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador reconoce vacaciones a los trabajadores. Cfr. Artículo 7. “h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

² Cfr. Sentencia de 15 de junio de 2021. La Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo (en cuanto vacaciones/remuneración-Cálculo) señaló en su parte medular lo siguiente: “...Ello es así, por cuanto el artículo 796 del Código Administrativo es diáfano al contemplar que el derecho a descanso remunerado surge luego de 11 meses continuos de servicio, premisa de la cual se infiere, para los efectos de vacaciones acumuladas, que la remuneración deberá calcularse tomando en cuenta la fecha en que efectivamente se hace uso del derecho a vacaciones. En otros términos, el pago será conforme al último sueldo que se devenga cuando surge el derecho, es decir, transcurrido los once meses continuos de servicios.

En concordancia con la norma expuesta en párrafos precedentes, el artículo 96 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa, ordenado por la Ley 23 de 2017, contenido en el Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, correlacionado con el numeral 2 del artículo 138 del citado cuerpo legal, dispone lo siguiente:

“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 al 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.” (Destacado nuestro).

Por su parte, el artículo 97 de la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa y sus modificaciones; (aplicable a los municipios conforme la Ley 37 de 2009); señala lo siguiente:

“Artículo 97. En cada institución, las instancias administrativas correspondientes deben:

1. Programar y hacer cumplir el derecho al descanso obligatorio de los servidores públicos.
2. Evitar que los servidores públicos acumulen más de dos meses de vacaciones.
3. Asegurar que las vacaciones no se tomen en periodos fraccionados menores a quince días cada uno.”

Cabe resaltar, que cada institución a través de sus correspondientes unidades administrativas debe programar las vacaciones de los funcionarios, precisamente para evitar que se acumulen las vacaciones y con ello, permitir que el servidor público pueda ejercer su derecho dentro de los períodos legales estipulados, a efectos de que su descanso completo le permita las condiciones óptimas, para ejecutar las labores de manera ininterrumpida.

El artículo 285 de la Ley 418 de 29 de diciembre de 2023 “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2024”; establece que aquellos funcionarios que hayan acumulado más de dos meses de vacaciones **deberán hacer uso del excedente en forma programada.**³

³ Cfr. En circular N°6-LEG de 15 de febrero de 2006 mediante la cual la Contraloría General de la República establece criterios sobre la “programación de vacaciones en el sector Público”, indica “que para el cabal cumplimiento de la ley, es necesario que cada año fiscal y laboral, el servidor público haga uso de sus vacaciones efectivamente generadas, y de acuerdo a la programación de las mismas, para que de esta manera se cumpla con todos los postulados señalados en las diversas normas jurídicas que regulan la materia y evitar el pago de vacaciones acumuladas correspondientes a periodos fiscales anteriores”.

Lo anterior es relevante, toda vez que la administración municipal, por medio de su departamento de tesorería, debe tomar las previsiones presupuestarias para el pago de las vacaciones a que tienen derechos los servidores municipales, y ese pago, se corresponda con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 96 de la Ley de Carrera Administrativa, con base el salario que el servidor recibió durante los once (11) meses previos a la generación del derecho.⁴

De forma tal que, en condiciones regulares, el empleado haga uso del derecho a vacaciones después de 11 meses continuos de trabajo, conforme la programación y planificación presupuestaria; que contemplará el pago de dichas vacaciones, con base al salario devengado durante los once meses previos de labores. Es decir, que el pago de las vacaciones corresponde directamente al período en el derecho se originó como consecuencia de la prestación de un servicio remunerado por una suma determinada.

Por otra parte, el artículo 98 del mencionado Texto Único de la Ley N°9 de 1994, establece en qué supuestos el Estado deberá cancelarle las vacaciones vencidas y proporcionales al servidor público. Veamos:

“**Artículo 98.** En caso de retiro o terminación de la función del servidor público, el Estado debe cancelarle las vacaciones vencidas y las proporcionales, en un término no mayor de treinta días a partir de la fecha efectiva de su retiro.”

En cuanto al pago de vacaciones de ex servidores, veamos lo que dispone el artículo 285 de la Ley 418 de 2023, mencionado en líneas anteriores; y que paso a describir en detalle:

“**Artículo 285.** 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.**”

...”

De lo expuesto se infiere que para el pago de las vacaciones sea procedente al respecto de un funcionario activo, este debe hacer uso del tiempo de descanso, **pero en el caso de exfuncionarios**, el dinero para el pago de las vacaciones tiene que estar previamente consignado en el presupuesto de la entidad respectiva y reconocido el crédito a favor del ex funcionario, siendo que la propia institución es responsable de consignar en el presupuesto los montos exigidos para hacer frente a esos compromisos económicos.

Sobre el particular, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 23 de agosto de 2021, en su parte medular destacó lo siguiente:

⁴ Cfr. C-54-19 de 14 de junio de 2019

“En ese sentido, en las Normas de Administración Presupuestaria del Presupuesto General del Estado se incluye la fórmula que a los **ex funcionarios** solo se les pagará las vacaciones “con cargo a créditos reconocidos, cuando esté consignada en el presupuesto las cifras requeridas para atender este pago...”; por consiguiente, el pago de las vacaciones adeudadas se dará en la medida que se obtengan los recursos económicos para honrar dicha obligación.

En caso similar que nos ocupa, en sentencia de 27 de diciembre de 2007, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia señala:

“Se observa que para que pueda hacerse efectivo el pago de las vacaciones adeudadas a los funcionarios públicos, se requiere de la aprobación de una partida presupuestaria que comprenda los fondos para cubrir las prestaciones de esta naturaleza, lo que exige la tramitación de la entidad respectiva para que se incluya dicha partida en el Presupuesto General del Estado o el traslado de una partida especial para dicho propósito.

La Sala ha señalado con anterioridad, que en estos casos **la cancelación de vacaciones adeudadas a ex funcionarios públicos** está condicionada a la aprobación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, de una partida especial dentro del presupuesto de la entidad respectiva. (Resolución de 4 de septiembre de 2001).

En igual sentido, la jurisprudencia de la Sala ha hecho énfasis en las medidas adoptadas por la entidad estatal en cuestión, para lograr la (sic) obtener los fondos relativos al pago de vacaciones vencidas. Así tenemos que en **Resolución del 26 de marzo de 2022 se dijo: “La Administración está obligada a hacer el acopio y/o separación de los fondos para ese destino en el presupuesto de la institución si no se hubiese asignación especial para ese propósito”**. (Sic)

En virtud de lo expuesto, este Despacho concluye con base a la jurisprudencia y la ley, que la administración está obligada a hacer el trámite respectivo para que se incluya la partida en el presupuesto o el traslado de una partida especial para hacer frente a los pagos de las vacaciones adeudadas a los ex funcionarios, al momento de su retiro o remoción del cargo.⁵

En cuanto a los aspectos probatorios que menciona en los hechos expuestos en su consulta; para los efectos de determinar o reconocer el pago de vacaciones vencidas a

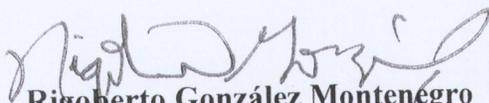
⁵ Cfr. Sentencia de 26 de marzo de 2002, cuya parte medular de interés se destaca lo siguiente: “...en autos no existe prueba del respectivo pago o cancelación de esa prestación, por lo que el interesado conserva el mismo y la Administración el deber de hacerlo efectivo sufragando esa prestación... **La Administración está obligada a hacer el acopio y/o separación de los fondos para ese destino en el presupuesto de la institución si no hubiese asignación especial para ese propósito.**”

exfuncionarios; debo advertir que a esta Procuraduría no le es dable pronunciarse o hacer juicio de valores sobre una materia cuya competencia es atribuible a la instancia judicial; toda vez que, ello implicaría ir más allá de lo que nos impone la ley; conforme lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38 de 2000.

Sobre temas parecidos, la Procuraduría de la Administración se ha pronunciado en diversas consultas tales como C-SAM-0027-22; C-105-22; C-054-19, de las cuales podrá acceder a través de nuestra página web: <https://www.procuraduria-admon.gob.pa>.

En espera de haber orientado su interrogante, en los términos expuestos, sin que ello, implique un criterio concluyente que determine una posición vinculante para esta Procuraduría.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/cd
Exp-CON-SAM-83-24