



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de septiembre de 2026

C-SAM-86-26

Señor Director General:

Ref.: Cómputo de vacaciones durante licencia concedida para ejercer cargo de elección popular

Me dirijo a usted en atención a la Nota SNM-DG-DRH-21072-2026 de 7 de septiembre de 2026, mediante la cual solicita el criterio jurídico de esta Procuraduría de la Administración respecto a la contabilización, para efectos de vacaciones, del período comprendido entre el 1 de julio de 2019 al 30 de junio de 2024, durante el cual un servidor público de esa institución se acogió a licencia con sueldo para ejercer el cargo de elección popular de alcalde.

I. Marco Constitucional, Legal y el Principio de Estricta Legalidad

En este sentido debemos iniciar manifestando que las actuaciones de la Administración Pública se encuentran sometidas al principio de legalidad. El artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá establece la responsabilidad de los servidores públicos por infracción de la Carta Magna o de la ley, así como por extralimitación de funciones o por omisión en su ejercicio. En igual sentido, el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 exige que la actuación administrativa se efectúe con objetividad y pleno apego al ordenamiento jurídico.

Bajo este marco, la determinación sobre el cómputo de vacaciones objeto de la presente consulta debe ser analizada conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes al momento de la producción de los hechos, en observancia de la garantía de irretroactividad contenida en el artículo 2573 del Código Judicial, aplicable a los fallos emitidos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

II. Normas de Carácter General y Especial Aplicables

Como regla general, el artículo 796 del Código Administrativo, en concordancia con el artículo 96 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N.º 696 de 28 de diciembre de 2018 condiciona el derecho y cómputo de las vacaciones al tiempo de *trabajo continuo* o efectivamente servido a razón de treinta (30) días por cada once (11) meses de labores. Por su parte, el artículo 89 de la citada Ley 9 establece que las licencias concedidas para ejercer cargos de elección popular se consideran licencias sin sueldo.

Licenciado

ROGER E. MOJICA RIVERA

Director General

Servicio Nacional de Migración

E. S. D.

En el ámbito...

En el ámbito interno del Servicio Nacional de Migración, el Reglamento Interno, adoptado mediante la Resolución N.º RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, vigente durante el periodo objeto de consulta, reitera en su artículo 97 la exigencia del «*trabajo efectivamente servido*» para la generación de vacaciones, pero introduce en esa misma norma una excepción expresa: «*salvo los casos regulados por disposiciones legales*». A su vez, el artículo 93, numeral 8, de dicho Reglamento catalogaba como licencia con sueldo la otorgada para ocupar cargos de elección popular de Alcalde o Vicealcalde, remitiendo expresamente al régimen de la Ley 37 de 29 de junio de 2009.

En este punto adquiere relevancia el principio de especialidad, conforme al cual la disposición relativa a un asunto especial o a casos particulares se aplica preferentemente frente a aquella de carácter general. En consecuencia, cuando la situación de un servidor público se encuentre específicamente regulada por una ley especial, dicha normativa debe aplicarse de manera preferente, mientras que las disposiciones generales de la Ley 9 de 1994 y del Reglamento Interno de la institución operan de forma subsidiaria en aquello que no haya sido especialmente regulado.

Efectivamente, el artículo 83 de la Ley 37 de 2009, en su redacción vigente al inicio del período consultado, constituía una norma legal especial que disponía de forma expresa que los alcaldes y vicealcaldes electos gozarían de licencia con sueldo en su cargo de origen y que el tiempo transcurrido en ella les sería reconocido *para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio*.

III. Fallos de la Corte Suprema de Justicia y Modificaciones Normativas

La aplicación de esta normativa especial sufrió modificaciones por vía del control de constitucionalidad ejercido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con el siguiente impacto cronológico:

1. **Sentencia de 14 de marzo de 2022** (publicada en la G.O. Digital N.º 29534-B de 11 de mayo de 2022): El Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales las palabras “*con sueldo*” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 2009.
2. **Ley 376 de 31 de marzo de 2023**: Contempló la opción de licencia con sueldo para alcaldes cuando la remuneración del cargo de origen fuese superior.
3. **Sentencia de 18 de junio de 2024** (publicada en la G.O. Digital N.º 30074-B de 15 de julio de 2024): Declaró inconstitucional la salvedad introducida por la Ley 376 de 2023, dejando sin efecto la posibilidad excepcional de optar por licencia con sueldo para estos cargos de elección popular.

Por consiguiente, en atención a la garantía de irretroactividad de los fallos de inconstitucionalidad (Art. 2573 del Código Judicial), los efectos de las sentencias del Pleno de la Corte Suprema de Justicia rigen hacia el futuro (ex nunc). Esto significa que la supresión de la expresión “con sueldo” surtió efectos a partir de la publicación de la Sentencia el 11 de mayo de 2022, dejando a salvo los derechos reconocidos por el régimen especial anterior a esa fecha.

Al respecto...

Al respecto, esta Procuraduría ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el computo de vacaciones en supuestos de licencias, por lo cual mencionamos las **Consultas C-077-24 de 3 de mayo de 2024 y C-202-25 de 4 de agosto de 2025**. En ellas se precisó que la regla general es que las licencias no computan para acumulación de vacaciones al existir interrupción en la prestación efectiva del servicio, *salvo que una ley especial otorgue un tratamiento distinto y este se encuentre vigente durante ese periodo*.

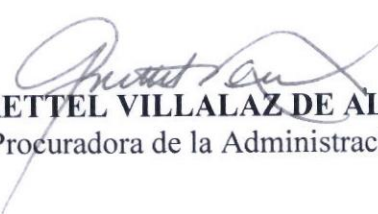
IV. Consideraciones Finales

Por lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que el trámite de solicitud de vacaciones formulado por el servidor público del Servicio Nacional de Migración debe ser resuelto por la institución mediante una **diferenciación temporal de los períodos solicitados**:

1. **Del 1 de julio de 2019 hasta la ejecutoria de la Sentencia de 14 de marzo de 2022:** durante este período, el servidor público se encontraba amparado por el régimen especial previsto en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que reconocía licencia con sueldo a los Alcaldes y Vicealcaldes provenientes del servicio público y disponía que el tiempo correspondiente a dicha licencia sería reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. Asimismo, el artículo 93, numeral 8, del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración remitía expresamente a la Ley 37 de 2009 para determinar el régimen aplicable a quienes ocuparan dichos cargos. En consecuencia, respecto de este período deberán reconocerse y computarse los derechos que correspondan conforme a la legislación vigente en ese momento, atendiendo a los efectos que la propia Ley 37 atribuía al tiempo de licencia.
2. **A partir de la ejecutoria de la Sentencia de 14 de marzo de 2022 y hasta el 30 de junio de 2024:** respecto de este período, al quedar sin efecto la expresión “con sueldo” contenida en el artículo 83 de la Ley 37 de 2009, dejó de subsistir el presupuesto normativo especial que sustentaba aquella modalidad de licencia remunerada. En consecuencia, para determinar el cómputo de vacaciones corresponde atender a la regla general prevista en el artículo 96 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 y en el artículo 97 del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración, vinculada al tiempo de trabajo continuo o efectivamente servido.

Esperamos que la presente orientación jurídica sirva de guía para la resolución de la consulta planteada, reiterándoles que la presente opinión se emite en ejercicio de la función consultiva atribuida a este Despacho y no constituye un pronunciamiento de fondo ni un criterio vinculante, de conformidad con lo establecido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi más alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdcA/lrgs/emmm
Exp. Con--76-26

