



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de junio de 2019
C-054-19

Licenciada
Larissa Sinisterra
Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos
Ministerio de Ambiente
E. S. D.

Ref.: Liquidación de vacaciones acumuladas en diferentes cargos.

Licenciada Sinisterra:

Por este medio damos respuesta a su nota N° OIRH-111-2019 de 29 de abril de 2019, recibida en esta Procuraduría el 2 de mayo del corriente, por medio de la cual consulta a este Despacho, cuál es el criterio jurídico a aplicar en caso de que deba procederse con la liquidación de vacaciones acumuladas a un servidor público que goza de una licencia sin sueldo en un cargo, mientras ocupa otra posición de libre nombramiento y remoción, en la misma institución, formulando concretamente las siguientes preguntas:

1. ¿Se debe realizar un cálculo global que agrupe las vacaciones generadas en ambos cargos, en base a lo percibido en el cargo de libre nombramiento y remoción durante los últimos once meses o el último salario base, según lo más favorable para el trabajador? o;
2. ¿Se deben calcular las liquidaciones de sus vacaciones y demás prestaciones generadas en cada cargo de forma separada?
3. ¿Cuál sería el fundamento jurídico aplicable?"

Sobre lo consultado, esta Procuraduría debe señalar inicialmente, que por mandato constitucional y legal, la Contraloría General de la República es la autoridad competente para "fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la ley", por lo que consideramos que debe ser dicha entidad la que indique cómo debe realizarse el cálculo de las prestaciones laborales de los servidores públicos objeto de su consulta, incluyendo las vacaciones acumuladas, de acuerdo con los métodos y sistemas de contabilidad establecidos por dicha institución del Estado.

No obstante, con base en nuestras atribuciones constitucionales y legales de vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos, cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes y servir de consejeros jurídicos de los funcionarios administrativos, podemos indicarle que el criterio de este Despacho es que, por mandato legal, no debe permitirse la acumulación de más de 2 meses de vacaciones a ningún servidor público, pero en el caso de que ello ocurra, las vacaciones deberían calcularse según el salario correspondiente a la posición que ocupaba el funcionario al momento en que obtuvo el derecho a vacaciones.

Nuestra opinión tiene como fundamento las siguientes consideraciones:

I. Sobre las atribuciones constitucionales y legales de la Contraloría General de la República

El numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece como una de las funciones de la Contraloría General de la República, la de “*fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.*”

Adicionalmente, el numeral 8 del artículo 280 citado, señala que corresponde a la Contraloría General de la República establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

En desarrollo a estas normas constitucionales, los numerales 2 y 9 del artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, como quedó tras las modificaciones introducidas por la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998 y la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, disponen que, como parte de sus atribuciones, la Contraloría “*fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas*” y que los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas o semi-autónomas, de las empresas estatales y las Juntas Comunales, “*se elaborarán procurando que los registros contables sirvan para generar la información financiera y presupuestaria necesaria para el análisis de la situación respectiva, a fin de realizar una adecuada evaluación de la administración de los patrimonios públicos y constituyen un auxiliar eficaz para la labor de fiscalización y control que realiza la Contraloría.*”

II. Sobre el pago de vacaciones acumuladas

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 97 de la Ley de Carrera Administrativa, dispone:

“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.”** (Subraya y resalta el Despacho)

Como es posible advertir, el descanso remunerado denominado vacaciones, es un derecho irrenunciable de todo servidor público, pero de este derecho surge la obligación, tanto para los superiores jerárquicos y administradores de personal, como para los propios servidores públicos, de programar oportunamente su disfrute, a fin de evitar que los últimos acumulen más de dos meses de vacaciones. Es decir, que deben tomarse las previsiones presupuestarias para el pago de las vacaciones a que tienen derecho los funcionarios, y ese pago, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 96 citado, debe realizarse tomando en cuenta el salario que el servidor recibió durante los 11 meses previos a la generación del derecho.

De modo que, en condiciones regulares, el trabajador hará uso del derecho a vacaciones después de 11 meses continuos de trabajo, de acuerdo con una programación y la correspondiente planificación presupuestaria, que contemplaría el pago de dichas vacaciones, con base en el salario devengado durante los 11 meses previos de labores. Es decir, que el pago de las vacaciones corresponde directamente al periodo en que el derecho se produjo, como consecuencia de la prestación de un servicio remunerado por una suma determinada.

Igualmente, el artículo 96 *ut supra* citado, contempla la posibilidad del pago de vacaciones proporcionales, a razón de 1 día de descanso remunerado por cada 11 días de trabajo, pero en cualquier caso, es indudable que el monto a pagar guarda relación directa con la remuneración recibida por el funcionario, durante el tiempo de servicio efectivamente prestado previo al goce y pago del descanso remunerado.

Sobre el pago de las vacaciones, el artículo 272 de la Ley 67 de 13 de diciembre de 2018 “Que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2019”, establece lo siguiente:

“**ARTÍCULO 272. Pago de vacaciones.** Solo se pagarán las vacaciones a funcionarios activos cuando se haga uso del tiempo, y a los ex funcionarios, 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.
(...)”

Es decir, que para que el pago de vacaciones sea procedente al respecto de un funcionario activo, este debe hacer uso del tiempo de descanso, pero en el caso de ex funcionarios, el dinero para el pago de las vacaciones tiene que estar claramente consignado en el presupuesto de la institución respectiva y encontrarse debidamente reconocido como un crédito a favor del ex funcionario, siendo la institución la responsable de consignar en el presupuesto los montos necesarios para hacer frente a esta obligación.

Cabe destacar que esta disposición legal, en concordancia con el artículo 97 de la Ley de Carrera Administrativa, establece la obligatoriedad de que los servidores públicos que hayan acumulado más de 2 meses vacaciones hagan uso del excedente del tiempo de descanso, de acuerdo con la programación que establezca la institución de que se trate.

Adicionalmente, el artículo 69 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente ¹, adoptado mediante Resolución 0041 de 31 de agosto de 1999, señala que “*para el reconocimiento y pago de vacaciones, se computará el tiempo de servicio prestado en la Autoridad Nacional del Ambiente y en cualesquiera otras dependencias del Estado, siempre que exista la continuidad del servicio entre ambas y que el servidor público no haya hecho uso del derecho en la otra dependencia oficial.*”

Complementariamente, el artículo 72 del reglamento citado, dispone que “*para los efectos de las vacaciones, las licencias sin sueldo afectan la continuidad del tiempo de servicios del servidor público.*”

Resulta evidente que el artículo 72 se refiere a situaciones en las que el servidor público no continúa prestando servicios en la institución, lo que no parece ser el caso que origina su consulta, por lo que esta disposición legal no sería aplicable al mismo.

En otro orden de ideas, debemos indicar que, mediante sentencia del 15 de junio de 2001, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, manifestó lo siguiente:

“(…) ‘Luego de examinar las violaciones que se alegan al acto que se demanda, la Sala estima que se violenta el contenido del artículo 796 del Código Administrativo, al negarse en el acto que se demanda la

¹ La Ley 8 de 25 de marzo de 2015 modificó o derogó las disposiciones relativas a la Autoridad Nacional del Ambiente en la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente, creando el Ministerio de Ambiente, el cual asumió todas las funciones de aquella.

solicitud de pago de B/.18,525,00, en concepto de diferencia salarial dejados de percibir en concepto de salario durante 19 meses y 15 días de vacaciones. Ello es así, por cuanto que el artículo 796 del Código Administrativo es diáfano al contemplar que el derecho al 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, transcurridos los once meses continuos de servicio.

Si bien es cierto no existe un pronunciamiento expreso en la jurisprudencia nacional en cuanto a qué remuneración corresponde en concepto de vacaciones de años anteriores, no es menos cierto que la doctrina nacional, aunque en materia laboral, sí se ocupa de ello y en ese sentido sostiene que ir de manera contraria al principio que recoge lo antes anotado, sería desnaturalizar el propósito de las mismas ya que, "el pago correspondiente a vacaciones debe reflejar los salarios devengados por el trabajador en los meses anteriores a la fecha efectiva de disfrute del derecho, pues, esta es la única manera de que el tiempo libre sea dedicado al descanso y a la reposición de fuerzas, lo que no ocurriría si se adopta la otra solución, que implicaría, normalmente, que el trabajador recibiría una remuneración vacacional inferior al salario que venía devengando en los meses anteriores a la fecha del ejercicio del derecho y alrededor del cual ha organizado su modo de vida y el de su familia" (HOYOS, ARTURO, Derecho Panameño del Trabajo, volumen I, Litografía e Imprenta Lil, S. A., Panamá, 1982, pág 345)."

En aquel momento, esta Procuraduría advirtió que las vacaciones acumuladas por el funcionario que presentó la demanda, correspondían a diferentes posiciones ejercidas con anterioridad al ejercicio del cargo en el que se fundamentaba el reclamo, razón por la cual debían ser reconocidas pero con base en la norma que señala que todo servidor público tiene derecho, después de 11 meses continuos de servicios, a treinta días de descanso con sueldo atendiendo el salario que tenía cuando acumuló el período de los 11 meses a que se refiere la norma, criterio que mantenemos en la actualidad.

En vista de todo lo señalado, este Despacho es del criterio que corresponde a la Contraloría General de la República, como autoridad competente para "*fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la ley*", aclarar cualquier duda sobre cómo debe realizarse el cálculo de las prestaciones laborales de los servidores públicos, incluyendo las vacaciones acumuladas, de acuerdo con los métodos y sistemas de contabilidad establecidos por esa institución estatal.

A pesar de ello, consideramos oportuno resaltar el contenido del segundo párrafo del artículo 96 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual señala que "*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.*" De modo que, por mandato legal, no debe permitirse la acumulación de más de 2 meses de vacaciones a ningún servidor público, pero en el caso de que ello ocurra, de acuerdo con el primer párrafo del artículo mencionado, el pago de las vacaciones acumuladas debería calcularse tomando en cuenta el salario correspondiente a la posición que ocupaba el funcionario al momento en que obtuvo el derecho al goce de vacaciones.

El cumplimiento de esta disposición legal vigente, permitirá establecer las provisiones presupuestarias correspondientes para un manejo adecuado de los recursos estatales.

Con respecto a otras prestaciones laborales a las que podría tener derecho el servidor público, estas deberán calcularse según y en cuánto corresponda, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes al momento del cálculo.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jfm

