



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 10 de diciembre de 2019  
C-126-19

Doctor  
**Arnulfo Gutiérrez G.**  
Director General del Instituto de Investigación  
Agropecuaria de Panamá (IDIAP)  
Ciudad

**Ref.: Pago de Diferencia de salario por vacaciones acumuladas, mientras ejerció otro cargo de libre nombramiento y remoción en la institución.**

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su Nota N° 915-DG-2019 de 14 de octubre de 2019, recibida en esta Procuraduría el 16 de octubre del año en curso, por medio de la cual consulta a este Despacho, cuál es el criterio jurídico aplicable al caso que un funcionario activo de la institución solicite el pago de diferencia de salario por vacaciones acumuladas, mientras ejerció un cargo de libre nombramiento y remoción en la misma institución.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 que llama a esta entidad a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, nos permitimos indicar lo siguiente:

**I. Sobre lo consultado.**

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto a cuál es el criterio jurídico aplicable al caso que un funcionario activo de la institución solicite el pago de diferencia de salario por vacaciones acumuladas, mientras ejerció un cargo de libre nombramiento y remoción en la misma institución; y donde el funcionario solicitó licencia sin sueldo para ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción dentro de la misma institución.

Finalizado el período de licencia sin sueldo, según indica su consulta, el funcionario retorna a su posición de origen y solicita el pago de diferencia de salario por las vacaciones no tomadas en el cargo de libre nombramiento y remoción.

**II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Con relación al tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es del criterio 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 descanso otorgado en virtud del derecho a vacaciones. En otros términos, el pago será conforme al sueldo que se devenga cuando surge el derecho y se hace uso del tiempo de descanso a que refiere el precitado artículo, atendiendo a las normas presupuestarias y financieras de la Administración Pública.

No obstante, el pago de las vacaciones, como derechos adquiridos al servidor público de libre nombramiento y remoción, debe hacerse al momento de finalizar esa relación con la institución, sea por renuncia o por remoción del cargo, y en el término establecido en la Ley, independientemente el servidor público vuelva a su posición permanente o de Carrera Administrativa, ya sea en instituciones diferentes o en la misma; en tanto que el cálculo pecuniario de las vacaciones se debe hacer, en ese momento, en base al salario que devengaba el servidor en el puesto de libre nombramiento y remoción para el cual él utilizó la licencia sin sueldo para asumir un cargo.

### **III. Consideraciones previas a lo consultado.**

Esta Procuraduría, como indicara en Consulta C-054-19<sup>1</sup> de 14 de junio de 2019, considera prudente 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”*, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá; por lo que consideramos que debe ser dicha entidad la que indique cómo debe realizarse el cálculo de las vacaciones acumuladas del servidor público objeto de su consulta, de acuerdo con los métodos y sistemas de contabilidad establecidos por dicha institución del Estado.

En tanto que el numeral 8 del precitado artículo 280 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.”*

Por último, 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

---

<sup>1</sup> Consulta C-054-19 de 14 de junio de 2019, dirigida a la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Ambiente.

servir de consejeros jurídicos de los funcionarios administrativos, podemos indicarle que nuestro criterio es que, por mandato legal, no debe permitirse la acumulación de más de 2 meses de vacaciones a ningún servidor público<sup>2</sup>, pero en el caso de que ello ocurra, las vacaciones deberían calcularse según el salario correspondiente a la posición que ocupaba el funcionario de libre nombramiento y remoción, debe hacerse al momento de finalizar esa relación con la institución (sea por renuncia, por remoción del cargo o retorno a su posición original de la cual utilizó la licencia sin sueldo para asumir un cargo). En caso de que esa etapa no sea superada y retorne a su posición de la cual se encontraba gozando una licencia sin sueldo, para los efectos de vacaciones acumuladas, que la remuneración deberá calcularse tomando en cuenta la fecha en que efectivamente **se hace uso** del descanso otorgado en virtud del derecho a vacaciones; siendo el pago conforme al sueldo que se devenga cuando se hace uso del tiempo de descanso.

#### **IV. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

El ordenamiento jurídico panameño consagra el goce de vacaciones como un derecho individual y social cuyo reconocimiento no puede ser ignorado por los empleadores, sean estos públicos o privados, en apego a las garantías fundamentales consagradas en los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución Política.

Así, las actuaciones de la Administración Pública deben darse en el marco de uniformidad, objetividad y con apego al principio de estricta legalidad que instituye el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; estando reconocido el derecho universal al goce de vacaciones por parte de todo trabajador, en las condiciones como fuere consagrado en el artículo 70 de nuestra Constitución Política, donde se establece que *“además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas”*.

En este sentido, 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

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 272 de la Ley N° 67 de 13 de diciembre de 2018, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2019.

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)

De las normas anteriormente citadas, se puede inferir que las vacaciones son 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.

En cuanto al 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.  
(...)”

De lo anterior se infiere 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 clara y previamente consignado en el presupuesto de la institución respectiva y encontrarse debidamente reconocido como un derecho y 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.

Ahora bien, en el caso que nos fuera consultado, nos encontramos ante un funcionario que solicitó licencia sin sueldo para ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción dentro de la misma institución y que, finalizado el período de licencia sin sueldo, retorna a su posición de origen y solicita el pago de la diferencia de salario por las vacaciones no tomadas en el cargo de libre nombramiento y remoción; de lo anterior se desprende con meridiana claridad, que el funcionario al que hace referencia esta consulta se mantiene en el servicio público y que, aunque no genera el mismo salario en la actualidad que cuando las vacaciones le hubieren correspondido, éste tiene derecho al uso del tiempo de descanso por mantenerse como funcionario activo.

Cabe destacar que el precitado artículo 272, en concordancia con el artículo 97 de la Ley N° 9 de Carrera Administrativa, establecen 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.

Aunado a ello y en este mismo sentido, la Dirección General de Carrera Administrativa, en Circular DIGECA N° 101-01-1525-2019 de 30 de mayo de 2019, se pronunció respecto al pago de vacaciones, que refiere a directrices en casos homólogos a que nos es elevado en consulta, en los siguientes términos:

“...

El artículo 98 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, es del tenor siguiente:

“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.”

El texto nos habla de la terminación de la función del servidor público, en este caso específico será la del puesto de libre nombramiento y remoción para el cual él utilizó la licencia sin sueldo para asumir un cargo de libre nombramiento y remoción.

La Ley 67 de 2018 “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal 2019”, nos indica en el artículo 272 el pago de las 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...”

... Parágrafo: Se exceptúa el caso de los funcionarios activos con períodos constitucionales o legales que sean nombrados y reelectos en sus cargos, quienes tendrán derecho a cobrar en efectivo las vacaciones correspondientes períodos

anteriores al que desempeñan, cuando exista la partida presupuestaria a-----  
-----signada en el Presupuesto.”

...  
En vista del ordenamiento jurídico esbozado en este documento, somos del criterio de que se debe pagar al momento de terminar la relación con la institución el pago de los derechos adquiridos al servidor público en el término establecido en la Ley, independientemente el servidor público vuelva a su posición permanente o de Carrera Admirativa (sic), ya sea en instituciones diferentes o en la misma.” (Resalta el Despacho)

De esta forma, estimamos conducente resaltar que el criterio de la Dirección General de Carrera Administrativa es de suma importancia para lo consultado, y debe tomarse en cuenta que el pago de las vacaciones, como derechos adquiridos al servidor público, debe hacerse al momento de finalizar la relación con la institución y en el término establecido en la Ley, independientemente el servidor público vuelva a su posición permanente o de Carrera Administrativa, ya sea en instituciones diferentes o en la misma; en tanto que el cálculo pecuniario de las mismas se debe hacer, en ese momento, en base al salario que devengaba el servidor en el puesto de libre nombramiento y remoción para el cual él utilizó la licencia sin sueldo para asumir un cargo. De lo contrario, el funcionario que aún se mantiene en el servicio público y solicita el reconocimiento de sus vacaciones acumuladas, tiene derecho a hacer uso del tiempo de descanso por estar activo y, aunque no genera el mismo salario que cuando las vacaciones le hubieren correspondido, el pago de esas vacaciones se debe hacer por el monto del salario que devenga al momento del tiempo de descanso concedido.

Adicionalmente, al hacer un estudio de las normas relativas a las vacaciones en el Reglamento Interno del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá<sup>3</sup>, observamos que el artículo 76 señala lo siguiente:

“**ARTÍCULO 76: DE LA CONTINUIDAD EN EL TIEMPO DE SERVICIO**  
Para el reconocimiento y pago de vacaciones, se computará el tiempo de servicio prestado en el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá 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, los artículos 77 y 79 del Reglamento citado, disponen lo siguiente:

“**ARTÍCULO 77: DE LA POSPOSICIÓN**  
El jefe inmediato y el servidor público podrán postergar el descanso para una ocasión más oportuna, cuando las necesidades del servicio lo requiera, sin acumularse más de dos meses de vacaciones.

**ARTÍCULO 79: DE LOS MOTIVOS QUE AFECTAN LA CONTINUIDAD DEL TIEMPO DE SERVICIOS**  
Para los efectos de vacaciones, las licencias sin sueldo afectan la continuidad del tiempo de servicios del servidor público.”

De lo anterior se infiere la obligación del servidor público de no acumular más de dos meses de vacaciones, como hemos señalado anteriormente, y en donde las licencias sin sueldo (aun cuando

---

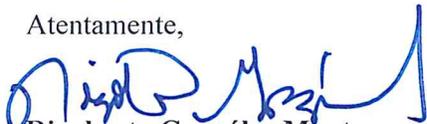
<sup>3</sup> Adoptado mediante Resolución N° JD-002-2008 de 20 de mayo de 2008, publicada en Gaceta Oficial N° 26076 de 4 de julio de 2008.

sean para ocupar otro cargo en la misma institución), sí generan una afectación en el tiempo de servicios, mas no desconocen el derecho del funcionario del goce de tiempo de descanso.

En conclusión, esta Procuraduría es del criterio 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 descanso otorgado en virtud del derecho a vacaciones. En otros términos, el pago será conforme al sueldo que se devenga cuando surge el derecho y se hace uso del tiempo de descanso a que refiere el precitado artículo, atendiendo a las normas presupuestarias y financieras de la Administración Pública.

No obstante, el pago de las vacaciones, como derechos adquiridos al servidor público de libre nombramiento y remoción, debe hacerse al momento de finalizar esa relación con la institución, sea por renuncia o por remoción del cargo, y en el término establecido en la Ley, independientemente el servidor público vuelva a su posición permanente o de Carrera Administrativa, ya sea en instituciones diferentes o en la misma; en tanto que el cálculo pecuniario de las vacaciones se debe hacer, en ese momento, en base al salario que devengaba el servidor en el puesto de libre nombramiento y remoción para el cual él utilizó la licencia sin sueldo para asumir un cargo.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/mork



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**