



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 11 de marzo de 2019  
C-SAM-07-19

Honorable  
**Jacobo Pérez**  
Presidente de la Junta Comunal de Santa Cruz  
Distrito de Renacimiento  
E. S. D.

**Ref.: Procedimiento para el nombramiento del tesorero municipal y el pago de vacaciones vencidas.**

Señor Presidente:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota sin número ni fecha, recibida en esta Procuraduría el día 5 de febrero de 2019, en la que solicita le establezcamos nuestra opinión sobre algunos temas que guardan relación con el procedimiento de nombramiento del tesorero municipal y el pago de vacaciones vencidas, concretamente planteadas así:

“1. ¿Tiene derecho la tesorera municipal a cobrar vacaciones acumuladas del período anterior (2014-2016)?

2. Cuál es el estatus legal de la tesorera municipal siendo que su nombramiento nunca fue ratificado por esta Cámara Edilicia? Es Interina en el cargo? ¿Puede pedir vacaciones aun cuando no se ha nombrado un remplazo en debida forma? ¿A cuánto tiempo de vacaciones tiene derecho actualmente la tesorera municipal?.

3. ¿Cuántos meses de vacaciones les es permitido acumular a los funcionarios públicos? Y en el caso de la de la tesorera, cuyo período es definido por Ley, de dos años y medio, puede cobrar (3) y hasta (4) meses de vacaciones en su segundo período?

4. Puede el Alcalde Municipal designar un remplazo para la tesorera municipal sin cumplir con el procedimiento de nombramiento establecido en la Ley que incluye la ratificación por parte del Concejo Municipal.

5. Quien asuma el puesto de tesorera municipal debe cumplir con el requisito de contar con idoneidad profesional o puede ser designada una funcionaria con conocimientos?

En relación a su **primera interrogante**, esta Procuraduría es del criterio que la Ley 9 del 20 de junio de 1994 es clara al establecer que el Estado (municipio) está en la obligación de cancelar las vacaciones vencidas y las proporcionales al servidor público municipal que por retiro o por terminación de la función pública contratada ha finalizado, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 67 del 13 de diciembre de 2018 por medio del cual dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal del año 2019 y la Ley 37 de 29 de junio de 2009 que regula el Régimen Municipal.

A estas conclusiones hemos llegado en atención a los siguientes argumentos:

Debemos indicar que la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, en su artículo 96 estima que 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; por lo que al no hacerlo sería una responsabilidad de la administración municipal la cual debe ser asumida por ella y, no una responsabilidad atribuible al servidor público que tiene merecimiento al pago de estos derechos adquiridos, por tal razón, dicha obligación de la municipalidad no vence con el paso de un nuevo año fiscal, más bien su pago dependerá de la viabilidad presupuestaria de la entidad.

Además, en la Ley 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, en su artículo 96 nos plantea lo siguiente:

“Artículo 96. **La Ley que establece y regula la Carrera Administrativa es obligatoria para los municipios** en todo lo relacionado a los derechos y deberes de los servidores públicos municipales, por lo cual todos los municipios están obligados a crear la Oficina Municipal de Recursos Humanos”.

Como puede observarse, y con el ánimo de no dejar sin regulación normativa los derechos y deberes de los servidores públicos municipales y debido a la ausencia de una Ley que regule la carrera administrativa municipal, el artículo 96 de la Ley 37 de 2009 ha sido fundamental para amparar y regular estos preceptos.

Por otro lado, en este mismo orden de ideas, el artículo 93 de la precitada Ley, nos ilustra al indicar que:

“Artículo 93. Son servidores públicos municipales las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos dentro de la administración municipal y, en general, las que perciban remuneración del municipio”.

En este sentido, la figura del tesorero como servidor público municipal tiene el derecho a percibir todas las remuneraciones al trabajo realizado, al igual que sus vacaciones vencidas y proporcionales, tal como lo resguarda la Ley. Adicional a ello, la Ley 67 de 2018, en su artículo 272, es enfática al manifestar que:

“Artículo 272. **Pago de Vacaciones.** Solo se pagarán las vacaciones a funcionarios activos cuando se haga uso del tiempo, y de los exfuncionarios, con cargos 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...

**Parágrafo. Se exceptúa el caso de los funcionarios activos con períodos constitucionales y legales que sean nombrados y reelectos en sus cargos, quienes tendrán derecho a cobrar en efectivo las vacaciones correspondientes a períodos anteriores al que desempeñan, cuando exista la partida presupuestaria asignada en el Presupuesto.**

De la norma transcrita se colige, que el tesorero municipal siendo un funcionario nombrado por un período legal fijado en la Ley, tiene derecho a cobrar en efectivo las vacaciones correspondientes a períodos vencidos o su proporcionalidad, de ser el caso.

En conclusión, es necesario inferir que el Decreto No. 01-12-2015 del 3 de diciembre de 2015, publicado en Gaceta Oficial No. 27941-B del 5 de enero de 2016, que adopta el reglamento interno del municipio de Renacimiento, en cuanto al pago de vacaciones en su artículo 105, nos dice lo siguiente:

“Artículo 105. Derecho al Descanso anual. **Todo servidor público municipal tendrá derecho a descanso anual remunerado.** El descanso se calculará a razón de treinta (30) días por cada once (11) meses continuos de trabajo, o a razón de un (1) día por cada once (11) días de trabajo efectivamente servido, según corresponda.

En base al programa de vacaciones acordado, es obligatorio para los servidores públicos municipales en general tomar sus respectivas vacaciones a fin de evitar la acumulación mayor de dos (2) meses.

En el evento de que no sea posible acatar dicha programación por requerirse la continuación laboral del servidor público, así lo hará constar el Director respectivo en el formulario denominado “Reprogramación del Uso y Pago de las Vacaciones”, confeccionado para este efecto; incluyendo el Visto Bueno del Director de Recursos Humanos.

En este mismo escenario, los artículos 106, 107 y 108 del Reglamento Interno nos instruye al plantear lo siguiente:

“Artículo 106. **Programación anual de vacaciones.** Cada Departamento informará por escrito a la Dirección de Recursos Humanos a más tardar el 30 de noviembre de cada año sobre el programa anual de vacaciones del personal a su cargo, para el año siguiente.

Artículo 107. **Autorización de las vacaciones.** Las vacaciones, su programación y uso serán reconocidas y autorizadas por medio de resuelto firmado por el Alcalde, una vez adquirido el derecho a disfrutarlas. Para efectos del cómputo, las vacaciones comenzarán a contarse a partir del primer día hábil.

Artículo 108. **Posposición del goce de las vacaciones.** Cuando las necesidades del servicio lo requieran, el Director y el servidor público podrán postergar el descanso para una ocasión más oportuna.

Finalmente, de la norma transcrita se evidencia que las vacaciones de los servidores públicos del municipio de Renacimiento es un derecho que se adquiere una vez ha transcurrido un período de once (11) meses laborados y para que dicho goce se perfeccione se requiere de la autorización mediante resuelto firmado por el Alcalde. Por otro lado, puede darse la figura de la postergación de las vacaciones por razones de la necesidad del servicio público que se brinda, siendo indiscutible que este derecho adquirido no se pierde con la no materialización del goce de vacaciones en el mes que corresponda inmediatamente vencido los 11 meses laborados.

En cuanto a su **segunda interrogante**, y basándonos estrictamente en lo consagrado en nuestra legislación nacional, específicamente a la regulación de la Constitución Política de Panamá, la cual establece en su artículo 242, lo siguiente:

“Artículo 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar, y derogar acuerdos, resoluciones municipales, en lo referente a:

1...

8. La ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal que haga el Alcalde”.

Bajo el parámetro constitucional que nos ocupa, le corresponde al Alcalde el nombramiento del tesorero municipal bajo la premisa de que dicho nombramiento, para que cumpla con los trámites de rigor, **debe ser ratificado por el Concejo Municipal**, de acuerdo con lo previsto por el artículo 52 de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973 sobre régimen municipal, modificada por el artículo 29 de la Ley 29 de la Ley 52 del 29 de diciembre de 1984, que a su vez fue modificado por fallo de inconstitucionalidad emitido el 14 de septiembre de 2009, que recayó sobre la frase “escogido por el Concejo Municipal”. Dicho artículo quedó así: En cada Municipio habrá un Tesorero Municipal **para un período de dos años y medio, el cual podrá ser reelegido.** (Resaltado de la Procuraduría).

Por otro lado, tal como lo plantea la norma de Régimen Municipal, el tesorero podrá ser reelegido cumpliendo con todos los requisitos de Ley; como lo es, el nombramiento de la autoridad nominadora, que sería el Alcalde, pero ratificado por el Concejo Municipal. En consecuencia, de no darse la reelección, ni tampoco la entrada al cargo de un nuevo tesorero, debemos observar lo establecido por el artículo 793 del Código Administrativo, el cual señala:

“Artículo 793. Ningún empleado administrativo dejará de funcionar, aunque su período haya transcurrido, sino luego que se presente a reemplazarlo el que haya sido nombrado al efecto, o el suplente respectivo”.

De la norma transcrita se infiere, que al no darse la reelección ni el reemplazo oportuno, el tesorero no puede abandonar su puesto de trabajo, por lo que, seguirá en funcionamiento y tendrá derecho de igual forma al pago de sus prestaciones y vacaciones proporcionales o vencidas según sea el caso, hasta que las autoridades municipales realicen el nombramiento del tesorero conforme lo establece la Constitución Política y la ley.

En tanto a su **tercera interrogante**, debemos analizar el contenido de los artículos 95 y 96 de la Ley 9 de 1994, donde nos dicen que:

“Artículo 95. 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.

En 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”.

Artículo 96. 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.”

Siendo las cosas así, es oportuno plantearle que las vacaciones de todos los servidores públicos municipales, incluyendo al tesorero municipal, deben ser programas por la administración municipal y su acumulación será responsabilidad de quien ejerce la función de administrador (Alcalde), debiendo cumplir con los artículos 95 y 96 del Texto Único de Carrera Administrativa, con la Ley 67 de 2018 que aprueba el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal del año 2019 y el reglamento interno del Municipio de Renacimiento aprobado mediante Decreto 01-12-2015, publicado en la Gaceta Oficial 17941-B de 5 de enero de 2016.

En cuanto a su **cuarta interrogante**, debemos indicarle tal como se dio respuesta a su segunda pregunta, el Alcalde debe realizar el nombramiento del tesorero como lo establece el numeral 8 del artículo 242, y ser ratificado por el Concejo Municipal.

Finalmente en su **quinta interrogante**, es oportuno mencionarle que la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, en su artículo 2 en el apartado de competencia, la define de la siguiente manera:

“Artículo 2. ...

Competencia: es la continua demostración de poseer la aptitud requerida para ejercer eficiente y eficazmente un puesto público, de acuerdo a las características de éste, contenidas en el manual descriptivo de cargos”.

Así las cosas, el Municipio mediante Decreto No. 01-12-2015 del 3 de diciembre de 2015, publicado en Gaceta Oficial No. 27941-B del 5 de enero de 2016, ha indicado que:

“Artículo 4. Glosario. Para los efectos del presente Reglamento los siguientes términos o frases tendrán el significado que se expresa a continuación:

1. „,

10. Clase de Cargos: Conjunto de cargos iguales en títulos, funciones, y requisitos para su desempeño y retribución.

11. ...

13. Deberes: Actividades o tareas que se deben realizar y actitudes que se deben observar como consecuencia del cargo que se ocupa en la institución...”

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza del cargo de tesorero municipal, sus funciones y responsabilidad, me permito citar un breve extracto de la Sentencia del 2 de agosto de 2000, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, cuyo texto dice así:

“... ”

Al Tesorero Municipal le están atribuidas por ende, dos importantes categorías de funciones: 1- las que atañen al Jefe de recaudación de ingresos municipales lo que se logra a través de facultades concretas, como el cobro de impuestos y el ejercicio de la jurisdicción coactiva (cfr. artículos 57, 80 y 95 de la Ley 106 de 1973 y artículos 32, 57 y 67 de la Ley 55 de 1973); y 2- las de Jefe de pagaduría del Municipio, correspondiéndole registrar las órdenes de los pagos que haya de efectuarse por compromisos municipales, y realizar la acción operativa de pago. (cfr. artículo 239 de la Constitución Nacional y artículo 57 numerales 1° y 4° de la Ley 106 de 1973)

Estas atribuciones otorgan al Tesorero la calidad de funcionario de manejo de fondos públicos dentro del Municipio, sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República, por ser el encargado de la cobranza impuestos, contribuciones y demás ingresos del Municipio, y constituirse en el custodio de la entrada de dichos fondos.

El Tesorero Municipal es en definitiva, el colector de los fondos que permite el funcionamiento del Municipio, y el "Contador" de la empresa municipal, encargado de llevar control de ingresos y gastos, y pagar los compromisos que adquiere el municipio.

...”

Partiendo de la Constitución y la Ley, el Tesorero Municipal, es un funcionario que maneja fondos públicos, realiza recaudaciones, hace los pagos, lleva los libros contables; está sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República, por tanto, esta Procuraduría es de la opinión que debe ser una persona que cumpla con la capacidad e idoneidad técnica contable para el manejo de los fondos municipales, de acuerdo con la Constitución Política, la Ley y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría es del criterio que el tesorero municipal tiene derecho al pago de vacaciones vencidas o proporcionales tabuladas por el período en el que fue designado y que su nombramiento debe cumplir con lo establecido en la Constitución Política de Panamá y en lo contenido en la Ley 106 de 1973 que regula el Régimen Municipal. Por otro lado, su interinidad no es causal de extinción de derechos tal como lo establece el Código Administrativo en su artículo 793, toda vez que debe quedarse en el cargo hasta que se resuelva su estatus, ya sea que se dé su reelección o se nombre su reemplazo, y por último al ser el tesorero municipal el encargado de llevar el control de los ingresos y egresos y pagar los compromisos del municipio, debe ser una persona con capacidad e idoneidad técnica contable.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/gm