



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 05 de mayo de 2023
Nota C-065-23

Doctor
Eduardo Ortega Barria
Secretario Nacional de la
Secretaría Nacional de Ciencia,
Tecnología e Innovación (SENACYT)
Ciudad.

Ref.: Inhabilitación para ejercer funciones públicas / Pago de prestaciones laborales (vacaciones, décimo tercer mes, tiempo compensatorio)

Señor Secretario Nacional:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No.N-SNAC-OAL-2023-402 de 25 de abril de 2023, mediante la cual solicita a este Despacho una orientación relacionada con el pago de prestaciones laborales (*vacaciones, décimo tercer mes y tiempo compensatorio*), a un ex servidor público, al cual se le dejó sin efecto su nombramiento, por mantener una inhabilitación para ejercer funciones públicas, de conformidad con lo establecido en el Oficio JSCM No. 15844-2022, proferido por el Juzgado de Cumplimiento del Segundo Circuito Judicial de la República de Panamá.

I. La consulta:

"1. *¿De conformidad con los artículos 73 y 96 de la Ley 9 de 1994 "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", en concordancia con el artículo 2 del Código de Trabajo de la República de Panamá, debe la SENACYT hacer efectivo el pago al exservidor público de las prestaciones laborales irrenunciables, tales como vacaciones y décimo tercer mes proporcional?*

2. *¿De conformidad con el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 433 de 18 de octubre de 2017 "Que reglamenta el tiempo compensatorio y su mecanismo de pago", debe la SENACYT hacer efectivo el pago al exservidor público del tiempo compensatorio acumulado y no utilizado?*

..."

Al respecto debemos indicarle que, el derecho para el pago de ciertas prestaciones laborales (vacaciones, décimo III mes y tiempo compensatorio), de los servidores públicos, sólo opera, cuando se cumplen previamente los presupuestos y/o requisitos establecidos en la ley; es decir, aquellos que desarrolla la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974, modificada por la Ley No.133 de 31 de diciembre de 2013, así como el

Texto Único de la Ley No.9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, y la Ley de Presupuesto del Estado.

Así las cosas, debemos tomar en consideración que el contexto de su consulta, se enmarca en el hecho que, previo a la toma de posesión del servidor público, éste, mantenía una pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas; por lo tanto, toda persona que haya sido objeto de una sentencia que la inhabilite para ejercer funciones públicas, no podrá generar derechos (salario, vacaciones, décimo tercer mes, tiempo compensatorio) ante la administración pública, toda vez que dicha inhabilitación, conlleva implícitamente, la pérdida de la capacidad legal para el desempeño de funciones, cargos o comisiones en el ámbito de la función pública. Veamos:

I. Sobre el Principio de Legalidad contenido en la Constitución Política.

Un aspecto de esencial importancia al que debemos hacer referencia en primer lugar, lo constituye, el principio cardinal de legalidad que debe regir la actuación en la administración pública, el cual se encuentra regulado tanto a nivel constitucional como legal. Veamos:

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, propone que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; es decir, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

II. Del tiempo compensatorio, pago de vacaciones y décimo tercer mes a los servidores públicos.

En atención al artículo 91 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017¹, se entiende por **tiempo compensatorio**: “...el proceso de contribuir al servidor público con descanso remunerado por los periodos en que ha permanecido laborando después de la jornada de trabajo regular o por la asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada de trabajo”.

¹ Adoptado mediante Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018.

De igual forma, se dispone que sólo tendrá acceso a los beneficios de tiempo compensatorio, el servidor público que en el desarrollo de las políticas de recursos humanos que aplique el Estado, le corresponda efectivamente, se compruebe su asistencia mediante los mecanismos de control diseñados al efecto, y que los sobretiempos o seminarios obligatorios, hayan sido aprobados por el superior inmediato².

Respecto del concepto de **vacaciones**, podemos señalar que es aquel descanso remunerado que se da como consecuencia directa de la prestación de servicios por 11 meses continuos (*periodo durante el cual el servidor público ha de estar realizando o ejecutando las labores, tareas o funciones que su cargo demanda*); es decir que debe existir la prestación del servicio de manera continua para que el estado pueda reconocerle al servidor público este derecho adquirido³.

Este Despacho ha sido reiterativo respecto al criterio que sostiene que *los derechos adquiridos quedan incorporados "al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hecho necesarios, según ley vigente, para darle nacimiento; por oposición a las 'simples expectativas', 'meras posibilidades' de que el derecho nazca"*. Así, por ejemplo son derechos adquiridos los salarios, décimo tercer mes, primas de antigüedad, disfrute de vacaciones, bonificaciones, etc., cuando se cumplan con los presupuestos establecidos por Ley⁴. En ese mismo orden de ideas, el artículo 96 de la Ley de Carrera Administrativa señala entre otras cosas, que todo servidor público tendrá derecho a descanso anual remunerado, calculado 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.

Adicionalmente, el artículo 279 de la Ley No.336 de 14 de noviembre de 2022, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2023", dispone lo siguiente:

*"ARTÍCULO 279. 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.
..." (Lo resaltado es nuestro)*

Como puede observarse, la norma que expone los parámetros generales para que sea procedente el pago de vacaciones, establece también excepciones concretas.

En cuanto al **décimo tercer mes**, la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974, modificada por la Ley No.133 de 31 de diciembre de 2013, dispone lo siguiente:

*"ARTÍCULO PRIMERO. A partir del presente año las entidades públicas pagarán a sus servidores públicos una bonificación especial como un derecho adicional que se denominará Décimo Tercer Mes y consistirá en un día de sueldo por cada doce días o fracción de día de trabajo.
..."*

² Cfr. artículos 92 y 93 ibídem.

³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española "Derecho incorporado al patrimonio de un sujeto como consecuencia de la aplicación de previsiones establecidas en las leyes"

⁴ Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, ob. cit. p. 132. OSSORIO, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1978.

⁵ Cfr. Nota -009-18 de 6 de febrero de 2018, Nota C-123-20 de 12 de noviembre de 2020 y Nota C-105-22 de 1 de julio de 2022.

ARTÍCULO TERCERO: No se considerará como sueldo, para los efectos de esta Ley, las sumas percibidas por trabajos realizados en horas extras, gastos de representación, dietas, viáticos y cualesquier otra remuneración extraordinaria. Para los mismos efectos tendrán el carácter de días trabajados aquellos en que el servidor público haya laborado de manera efectiva y, además aquellos en que haya hecho uso de vacaciones, licencia por gravidez, licencia por razón de riesgo profesional o licencia por enfermedad." (Lo subrayado es nuestro)

De lo anterior se colige que, el décimo tercer mes es una bonificación que reciben los servidores públicos, como un derecho adicional a sus prestaciones. Es decir, este derecho sólo se paga, si se presta el servicio efectivamente; en consecuencia el tiempo no trabajado no puede ser objeto de cómputo para el pago del referido derecho.

III. Alcance jurídico de una sanción penal.

El Texto Único del Código Penal de la República de Panamá, establece en su artículo 50, los diferentes tipos de penas aplicables (*principales, sustitutivas y accesorias*), dentro de las cuales se encuentra enmarcada la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas. Veamos:

"ART. 50. Las penas que establece este Código son:

1. Principales:
 - a. Prisión
 - b. Arresto de fines de semana.
 - c. Días-multa.
 - d. Tratamiento terapéutico multidisciplinario.
 2. Sustitutivas:
 - a. Prisión domiciliaria.
 - b. Trabajo comunitario.
 3. Accesorias:
 - a. Multa.
 - b. **Inhabilitación para ejercer funciones públicas.**
- ... (Lo resaltado es nuestro)

Por su parte, el artículo 73 *ibidem*, dispone de manera expresa que la inhabilitación para ejercer funciones públicas, priva temporalmente al sancionado del ejercicio de cargos o empleos públicos y de elección popular.

En este sentido, resulta oportuno señalar que el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, define de manera general el término "*inhabilitación*", como una: "Restricción a la capacidad de obrar de una persona, consistente en la privación de un derecho o suspensión de su ejercicio, impuesta por la ley o como sanción a raíz de la comisión de un hecho antijurídico."⁶

Es evidente entonces, que la inhabilitación de una persona, implica la pérdida de la capacidad legal para el desempeño de funciones, cargos o comisiones en el ámbito de la función pública; por lo tanto, no se

⁶<https://dpej.rae.es/lema/inhabilitaci%C3%B3n#:~:text=1..comisi%C3%B3n%20de%20un%20hecho%20antijur%C3%ADdico>.

generan y/o producen derechos ante la administración pública, toda vez que esta restricción o limitante, no permitiría el nombramiento y por ende la toma de posesión en un cargo público de dicha persona.

IV. Conclusiones

En una correcta hermenéutica jurídica, concluimos en los siguientes términos:

1. El derecho para el pago de ciertas prestaciones laborales (vacaciones, décimo III mes y tiempo compensatorio), de los servidores públicos, sólo opera, cuando se cumplen previamente los presupuestos y/o requisitos establecidos en la ley; es decir, aquellos que desarrolla la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974, modificada por la Ley No.133 de 31 de diciembre de 2013, así como el Texto Único de la Ley No.9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, y la Ley de Presupuesto del Estado.
2. En consecuencia, toda persona que haya sido objeto de una sentencia que la inhabilite para ejercer funciones públicas, no podrá generar derechos (salario, vacaciones, décimo tercer mes, tiempo compensatorio) ante la administración pública, toda vez que dicha inhabilitación, conlleva implícitamente, la pérdida de la capacidad legal para el desempeño de funciones, cargos o comisiones en el ámbito de la función pública.
3. Recomendamos muy respetuosamente, elevar consulta ante la Contraloría General de la República, toda vez que por mandato constitucional y legal, le corresponde "*Fiscalizar y regular, mediante control previo y posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin que se realicen con corrección según lo establecido en la Ley*"; así como también, poner en conocimiento tanto al Ministerio Público como al Órgano Judicial, de todas las acciones tomadas por su Despacho, de manera tal que dichas autoridades conozcan de manera oportuna las medidas adoptadas, en atención al Oficio JSCM No. 15844-2022, proferido por el Juzgado de Cumplimiento del Segundo Circuito Judicial de la República de Panamá.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-066-23



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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**