



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de julio de 2022
Nota C-105-22

Su Excelencia
Juan Manuel Pino F.
Ministro de Seguridad Pública
Ciudad.

Ref.: Viabilidad de descontar los días no laborados del pago de las vacaciones adeudadas a una ex-funcionaria del Servicio Nacional de Migración.

Señor Ministro:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No.0133-OAL-2022 de 24 de mayo de 2022, recibida en este Despacho el 30 del mismo mes, mediante la cual eleva la siguiente interrogante:

“¿Es viable descontar del pago de las vacaciones adeudadas a la ex-funcionaria del Servicio Nacional de Migración, el pago en concepto de días no laborados?”

En relación a la interrogante planteada, debemos manifestarle que si bien es cierto, la Procuraduría de la Administración, está llamada a ser consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a una determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto¹; el escrito de su consulta, busca un pronunciamiento sobre **la viabilidad y/o posibilidad de que el Servicio Nacional de Migración, descuente o deduzca de las vacaciones adeudadas de una ex-funcionaria, los días no laborados**, situación que escapa de la competencia de este Despacho y que iría más allá de los límites que nos impone la Ley; toda vez que le correspondería a la Unidad de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Migración, de conformidad con lo establecido en el Manual de Organización de Funciones Institucional².

Por lo anteriormente expuesto, nos vemos imposibilitados de atender su consulta en los términos en que ha sido formulada; no obstante, en aras de brindarle una orientación, señalaremos algunas consideraciones con relación a aspectos doctrinales³, generales y régimen jurídico de las vacaciones en el ámbito del sector público. Veamos:

I. Doctrina

El laboralista peruano JOSÉ MONTENEGRO BACA considera, que las vacaciones son el *“derecho del trabajador a suspender la prestación del servicio en la oportunidad señalada por la ley, sin pérdida de la remuneración habitual, con el fin de atender los deberes de*

¹Cfr. Numeral 1 del Artículo 6 de la Ley N°.38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración.

²Cfr. Acápite 8, Sección 8.11. Págs. 22, 23, 24 y 25.

³Cfr. Nota C-106-94 de 1 de junio de 1994.

restauración orgánica y de vida social, siempre que hubiere cumplido con los requisitos exigidos por las disposiciones legales” (Citado por CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. VIII. Edit. Heliasta, S.R.L. 21° ed. Buenos Aires, 1989 pág. 296).

Por su parte, GUILLERMO CABANELLAS, en la obra que acabamos de citar, manifiesta que las vacaciones pueden definirse como: “*el derecho al descanso interrumpido variable desde unos días hasta más de un mes que el trabajador tiene, con goce de su remuneración, al cumplir determinado lapso de prestación de servicios*”. (*Ibidem*, pág. 296).

II. Sobre el pago de vacaciones

Es importante señalar que, las vacaciones implican una suspensión temporal de la prestación del servicio, las cuales se otorgan por un período de tiempo fijo, el cual se encuentra previamente determinado en la ley, a treinta (30) días de descanso remunerado por cada once (11) meses continuos de servicio; en ese sentido, se tiene derecho a las vacaciones cuando se hayan cumplido los requisitos o presupuestos que la ley señala.

Ahora bien, el artículo 70 de la Constitución Política consagra en términos generales el derecho a las vacaciones remuneradas de que goza todo trabajador, en los siguientes términos:

“**ARTICULO 70.** ...

Además del descanso semanal, **todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas.**

La Ley podrá establecer el descanso semanal remunerado de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país y el beneficio de los trabajadores.” (Lo resaltado es nuestro)

Por su parte, el artículo 796 del Código Administrativo establece los requisitos o condiciones legales, necesarias para que tal derecho se configure, es decir, nazca a la vida jurídica:

“**Artículo 796:** Todo empleado público, nacional, provincial o municipal, 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,**

...

PARAGRAFO: Estas vacaciones son obligatorias para todos los empleados públicos de que trata esta Ley y el Estado está obligado a concederlas.” (Lo resaltado es nuestro)

Dadas las condiciones que anteceden, se observa que **todo servidor público**⁴ tiene derecho a un descanso remunerado (*vacaciones*) como consecuencia directa de la prestación de servicios por 11 meses continuos (*período durante el cual el servidor público ha de estar realizando o ejecutando las labores, tareas o funciones que su cargo demanda*); es decir, que son obligatorias para todos los empleados públicos y el Estado deberá concederlas por ser un **derecho adquirido**.

En este sentido, resulta oportuno señalar en cuanto al concepto de derecho adquirido, que el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española⁵ lo define como aquel: “*Derecho incorporado al patrimonio de un sujeto como consecuencia de la aplicación de previsiones establecidas en las leyes.*”

Por su parte, la doctrina lo resume en los siguientes términos: “... *es aquel respecto del cual se han satisfecho todos los requisitos exigidos por la ley en vigencia para determinar su adquisición y consiguiente incorporación al patrimonio del adquirente...*”⁶

Adicionalmente, este Despacho ha señalado en ocasiones anteriores⁷ que los derechos adquiridos quedan incorporados “al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hechos necesarios, según la ley vigente, para darle nacimiento; por oposición a las ‘simples expectativas’, ‘meras posibilidades’ de que el derecho nazca”⁸. Así, por ejemplo, son derechos adquiridos los salarios, décimos tercer mes, primas de antigüedad, **disfrute de vacaciones**, bonificaciones, etc., cuando se cumplen con los presupuestos establecidos en la ley.

En tal sentido, expresa CAMPOS RIVERA, que “para efectos de computar el tiempo de servicios y determinar ese derecho, es indispensable, además, contabilizar los días efectivamente trabajados por el empleado. No basta, pues figurar en la nómina de la correspondiente entidad durante un (1) año completo, para tener derecho a vacaciones; es necesario haber asistido efectivamente al trabajo durante ese lapso...” (CAMPOS RIVERA, Domingo. *Régimen Legal de los empleados en Colombia*. Edit. Temis 3°. Ed. 1989. Bogotá pág.5).

Así pues, tal como se ha visto en las referencias que anteceden, lo que da derecho al trabajador-funcionario a gozar de sus vacaciones no es simplemente su designación en el cargo, **sino la prestación de sus funciones en las condiciones indicadas en la norma.**

En ese mismo orden y dirección, hacemos referencia a la Sentencia de 7 de febrero de 2014, por medio de la cual la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, advirtió lo siguiente:

⁴Aquellas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado, conforme lo establece el artículo 299 de la Constitución Política.

⁵<https://dpej.rae.es/lema/derecho-adquirido>.

⁶ROVERE, Roberto. *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo VIII, Dere-Diva, página 285.

⁷Cfr. Nota C-009-18 de 6 de febrero de 2018 y Nota C-123-20 de 12 de noviembre de 2020.

⁸OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1978. P.230.

“...para los mismos efectos, **tendrán carácter de días trabajados aquellos en que el servidor público haya laborado de manera efectiva** y, además, aquellos que haya hecho uso de vacaciones, licencia por gravidez, licencia por razón de riesgo profesional o licencia por enfermedad.” (lo subrayado es de la Sala)
...”

De los anteriores planteamientos se desprende que, tendrán carácter de días trabajados, aquellos en los que el servidor público **haya laborado de manera efectiva**; por lo tanto se puede deducir que, para poder computar el tiempo de servicio de un servidor público y establecer el derecho a vacaciones, es imprescindible que la institución pueda contabilizar los días que fueron, **efectivamente**, trabajados por el funcionario; es decir que haya asistido de manera evidente e indiscutible a su puesto de trabajo durante ese periodo; escenario que guarda relación con lo estipulado en el artículo 97 del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración⁹, que establece que: “...*Todos los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración que han servido por once (11) meses continuos, tienen derecho a treinta (30) días de descanso remunerado, y de manera proporcional a razón de un (1) día por cada once (11) días de trabajo, efectivamente servido de conformidad con lo expuesto en la Ley, salvo los casos regulados por disposiciones legales.*”

Damos respuesta de este modo a sus interrogantes, señalándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a la pregunta formulada.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-089-22



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*

⁹Adoptado mediante Resolución No. RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, publicada en Gaceta Oficial No.27931-A de 18 de diciembre de 2015.