



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de diciembre de 2024
C-SAM-82-24

Licenciada
Serena Vamvas
Representante de Corregimiento
Junta Comunal de San Francisco
E. S. D.

Ref: Pago de prestaciones laborales a exfuncionarios públicos.

Licenciada Vamvas:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No. 270 P.D.-/2024-JCSF, recibida en este despacho el 15 de noviembre de 2024, a través de la cual solicita un pronunciamiento relacionado con el pago de prestaciones laborales, en los siguientes términos:

I. Lo que se consulta.

- “... ¿Tenía la administración pasada de la Junta Comunal de San Francisco la obligación de pagar las prestaciones laborales de sus funcionarios antes de culminar su término?”
- ¿La Administración actual de la Junta Comunal de San Francisco tiene la obligación de cumplir con el pago de las supuestas prestaciones laborales adeudadas a los exfuncionarios? En caso afirmativo, hay un término específico establecido por ley que obligue a dicho pago?

II. Consideraciones previas.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, es importante indicarle que, procederemos a brindarle una orientación general, recordando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto a sus inquietudes.

Así las cosas, como quiera que las inquietudes objeto de nuestro estudio versan sobre aspectos relacionados con el pago de la prima de antigüedad y de vacaciones, consideramos oportuno iniciar nuestro análisis con una breve explicación de cada una de estas importantes figuras, a fin de tener mayor claridad sobre la naturaleza y alcance de las mismas en el sector público.

En primer lugar, debe decirse que la prima de antigüedad en su sentido más amplio, se constituye como una retribución, independiente a la remuneración, a la que tiene derecho el

servidor por el desgaste de energías experimentado anualmente, la cual no es pagada al término de cada año, sino al final de la terminación de la relación laboral y cuya cuantía se determina en función al monto del sueldo percibido y al tiempo de servicio del trabajador.

Asimismo, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha sostenido en sus pronunciamientos que la naturaleza de la prima de antigüedad es aquella que propugna que esta indemnización tiene fundamento de justicia social, basado en el derecho que le asiste al trabajador para que sus energías gastadas por el esfuerzo productor, en favor del empleador, tengan una retribución específica proporcionada al tiempo en que ha trabajado para éste.

Sobre el particular, resulta conveniente traer a colación, las Sentencias de 14 de septiembre 2009 y 11 de diciembre de 2009, ambas proferidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, las cuales indican, en su parte pertinente, lo citado a continuación:

“La prima de antigüedad, al igual que el bono de antigüedad, son prestaciones que se derivan del solo hecho del trabajo, y deben otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo de sus servicios, son un costo beneficio social que en ambos casos coincide en el derecho del trabajador a percibir una cantidad de semana de salario por cada año que estuvo al servicio del empleador. De la misma forma, ambas son pagaderas a la conclusión de la relación de trabajo.”

En segundo lugar, las vacaciones son un derecho fundamental del trabajador, reconocido y protegido por la ley que establece que todo empleado tiene derecho a un periodo de descanso remunerado por cada once meses de servicio continuo. Este beneficio asegura que los trabajadores puedan disfrutar de un tiempo de reposo después de un periodo sostenido de labor. La finalidad de las vacaciones es promover y conservar la salud física y mental del empleado, ofreciéndole un tiempo de recuperación y ocio lejos de sus responsabilidades laborales.

Guillermo Cabanellas, destacado jurista argentino, define las vacaciones laborales como "el derecho al descanso ininterrumpido 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". Además, Cabanellas menciona que las vacaciones son un derecho fundamental del trabajador, permitiéndole suspender la prestación del servicio sin pérdida de su remuneración habitual, con el fin de atender a los deberes de restauración orgánica y de vida social.

En ese sentido, compartimos lo esbozado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 3 de diciembre de 2021, veamos:

“...que las vacaciones constituyen el descanso remunerado del trabajador, es decir, que el mismo implica un pago por compensar, pues contrario, a la indemnización, su satisfacción atiende, no por la existencia de un perjuicio o daño, sino por la naturaleza misma del empleo, y está consagrada como un Derecho para los trabajadores de disfrutar de las vacaciones anuales remuneradas.”

Realizadas estas consideraciones relacionadas con el concepto y la naturaleza de estos derechos adquiridos, es importante señalar que esta Procuraduría de la Administración ha emitido opiniones sobre temas similares en diversas ocasiones. En particular, queremos resaltar las **Notas C-SAM-72-24, C-108-21 y C-054-19**, estas notas ofrecen fundamentos jurídicos adicionales, de las cuales adjuntamos copias, así como doctrina y jurisprudencia que pueden servir como guía para una comprensión más profunda del tema.

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Habiendo aclarado los puntos anteriores, procederemos a dar respuesta a sus interrogantes, las cuales agruparemos en función de que, ambas, versan sobre el derecho de los servidores públicos a recibir el pago de sus prestaciones laborales.

En atención a sus interrogantes sobre la obligatoriedad de la Junta Comunal de San Francisco de cumplir con el pago de las prestaciones laborales adeudadas a los exfuncionarios, es importante destacar que tanto la prima de antigüedad como las vacaciones son derechos adquiridos. Estos derechos, reconocidos por la normativa vigente, la doctrina y la jurisprudencia, forman parte del patrimonio de los trabajadores y no pueden ser vulnerados ni desconocidos. La Junta Comunal debe tener presente que estos derechos, una vez adquiridos, son irrenunciables y deben honrarse conforme a lo dispuesto por la ley.

En este contexto, es fundamental subrayar que la obligación de la Junta Comunal de reconocer y garantizar el cumplimiento de estos derechos persiste de manera ininterrumpida y no está condicionada por la administración de turno. Estos derechos no dependen de un periodo fijo de gobierno, sino que son inherentes a la relación laboral con la administración (el Estado), la cual es responsable de su cumplimiento. La ley establece que, una vez configurados, deben ser gestionados y respetados sin ser desconocidos o postergados por cambios en la administración.

Para ilustrar y despejar su duda sobre la existencia de un término específico que obligue al pago de estas prestaciones, es pertinente señalar que el artículo 96 del Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, establece el derecho de todo servidor público a recibir un descanso anual remunerado. Además, el artículo 98 de esa misma ley dispone que, en caso de retiro o terminación de la función del servidor público, el Estado debe cancelar las vacaciones vencidas y las proporcionales en un término no mayor de treinta días a partir de la fecha efectiva de su retiro.¹ En cuanto al pago de la prima de antigüedad, aunque no existe un plazo específico para su cancelación, debe ser incluida una partida en el presupuesto de la entidad, con el fin de garantizar el cumplimiento de este derecho.

Dicho lo anterior, para que estos pagos se materialicen, debe cumplirse con ciertos parámetros legales y administrativos establecidos, y que en complemento de lo expresado, recomendamos la lectura de las notas C-SAM-72-24 y C-054-19, a través de nuestra página web². En este


¹ Cfr. Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa.

² Ver: <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/>

sentido, las normas de administración presupuestaria del presupuesto general del Estado especifican que el pago de las vacaciones a los exfuncionarios solo se realizará "con cargo a créditos reconocidos", es decir, cuando la partida esté consignada en el presupuesto de la respectiva institución. La entidad responsable deberá consignar en el presupuesto las cifras requeridas para atender este pago.³

De esta manera consideramos haber dado respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de su consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jgv
Exp.SAM-CON-79-24

Adj. Lo indicado

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*

³ Cfr. Ley 418 de 29 de diciembre de 2023, Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2024.