

, 12 de agosto de 1994.

Honorable Representante  
LIC. ROBERTO MORAN  
Presidente del Consejo  
Provincial de Panamá  
E. S. D.

Honorable Representante:

En atención a su nota CPP/7/94 fechada 15 de junio de 1994, mediante la cual nos consulta algunos aspectos sobre el derecho a vacaciones de los Representantes de Corregimientos, los cuales fueron elegidos como Legisladores de acuerdo a la Ley N°1 del año 1978; le informamos que en estricto derecho, nuestro despacho se encuentra impedido para emitir concepto a los servidores públicos administrativos que no tengan en sus manos la decisión del asunto planteado, ello con fundamento en el artículo 348, numeral 3, del Código Judicial.

No obstante por la importancia del tema consultado, pasaremos a contestar, brevemente, la interrogante que nos ha formulado.

Antes de dar respuesta a la interrogante que nos ha planteado, consideramos conveniente referirnos a algunos parámetros en torno al derecho a las vacaciones.

El derecho a las vacaciones remuneradas de que goza todo trabajador en términos generales, está consagrado en el artículo 66 de nuestra Carta Fundamental, el cual reza de la siguiente manera:

ARTICULO 66: La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable hasta de cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.

La jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de diez y ocho. Se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de diez y seis,

salvo las excepciones que establezca la Ley. Se prohíbe igualmente al empleo de menores hasta de catorce años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.

Además del descanso mensual, 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."

- o - o -

En el caso de los servidores públicos, la referida norma constitucional encuentra desarrollo en el artículo 796 del Código Administrativo, el que para mayor ilustración transcribimos a continuación:

"ARTICULO 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, siempre que durante aquel tiempo, no haya tenido arriba de treinta días de licencia por enfermedad o por cualquiera otra causa.

El empleado público, nacional, provincial o municipal que después de once meses continuados de servicio fuere separado de su puesto, por renuncia o rescisión, 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, siempre que su separación del cargo no obedezca a la comisión de alguna falta grave en el ejercicio de su empleo.

PARAGRAFO: Estas vacaciones son obligatorias para todos los empleados públicos de que trata esta Ley y el Estado está obligado a concederlas.

Son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años."

- o - o -

De igual forma, el artículo 56 del Código de Trabajo expresa lo siguiente:

"ARTICULO 56: Los trabajadores deben gozar, sin interrupciones, de su período de vacaciones. Estas solamente se podrán dividir en dos fracciones iguales como máximo, cuando así se permita en una convención colectiva de trabajo y previo acuerdo con el trabajador en cada ocasión."

- o - o -

También encontramos en el orden legal así como en cuerpos normativos de rango inferior muchas otras disposiciones referentes al derecho a las vacaciones de los trabajadores de los distintos entes públicos o estatales, pero que no es el caso mencionar.

Pero volvamos al texto del artículo 796 ibidem. Esta norma de carácter general por cierto, es de suma importancia en nuestro derecho público positivo, pues recogiendo el enunciado constitucional de que todo trabajador tiene derecho a las vacaciones remuneradas, se encarga no sólo de reafirmar tal derecho, sino también de establecer las condiciones o los requisitos legales a los cuales está sujeto su nacimiento o consolidación.

Observamos así que según el texto de aquella norma, el derecho a las vacaciones de todo empleado público nacional, provincial o municipal, sólo nace o aparece consolidado después que el mismo ha cumplido con un período continuo de servicio correspondiente a once (11) meses. Pero qué debemos entender por la expresión "once meses continuados de servicio"? Lo primero que cabe recordar a este respecto, son las reglas contenidas en los Artículos 9 y 10 del Código Civil en cuanto a la interpretación y aplicación de la Ley. La primera de ellas, vincula a quien interpreta la norma a su tenor literal, antes de consultar su espíritu. La segunda contiene la regla que expresa que las palabras de la Ley deben entenderse en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas.

Indicado lo anterior podemos entonces decir que en este primer requisito implica la prestación efectiva e ininterrumpida del servicio por parte del funcionario para la institución pública respectiva, durante un período de once (11) meses. Decimos "prestación efectiva" del servicio por un

lado, porque durante este período el funcionario público ha de estar realizando o ejecutando las labores, tareas o funciones que su cargo demanda. No se trata como a primera vista parece, de que el servidor público ocupe simplemente un cargo (en forma nominal); sino que durante esos once meses realice las funciones inherentes al mismo. 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. Para contabilizar ese tiempo y determinar el derecho respectivo deben, pues, descontársele al empleado las faltas injustificadas al trabajo, ocurridas dentro del respectivo período". (CAMPOS RIVERA, Domingo Régimen Legal de los empleados en Colombia. Edit. Temis 3ª ed. 1989, Bogotá, pág. 57).

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, y ello se corrobora fácilmente, si tomamos en consideración el fundamento de este derecho social que como expresó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia: "tiene como objeto básico la preservación de la salud del sector de la sociedad, puesto que por experiencia es sabido que no basta el descanso semanal para restablecer la capacidad de trabajo de una persona, sino que además necesita de las vacaciones anuales para poder restaurarse física y mentalmente de la fatiga o desgaste producido por el trabajo". (C.S.J., Pleno, Fallo de 11 de agosto de 1975, Jurisprudencia Constitucional. T. II, Universidad de Panamá, Centro de Investigación Jurídica. Panamá, 1979. Pág. 531).

El otro aspecto importante que debemos examinar del primer requisito, es el relativo a la "continuidad" en el servicio, o mejor dicho, a la prestación continua del servicio. Prestación continua significa ejecución ininterrumpida de las funciones asignadas a un cargo durante el lapso de once meses, o lo que es igual, la ejecución de diferentes funciones, aunque sea en diferentes cargos y para diferentes instituciones, pero que en todo caso, éstas se realicen ininterrumpidamente.

Sobre este punto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ya se ha pronunciado claramente al expresar que: "el derecho a disfrutar de vacaciones lo confiere la ley al trabajador que haya prestado servicios continuos e ininterrumpidos por determinado período de tiempo". (C.S.J., Sala 3ª, Sentencia de 6 de agosto de 1968, Repertorio Jurídico

Nº8, pág. 804). También se dijo en otro fallo del Pleno del mismo Órgano Jurisdiccional que: "el beneficio de las vacaciones remuneradas favorece a la generalidad de los trabajadores, sea excepción, sean ellos servidores de empresas públicas como privadas, siempre que hayan trabajado por tiempo continuo a su patrimonio". (C.S.J. Pleno, Sentencia del 25 de junio de 1961. Repertorio Jurídico Nº12. 1961, pág. 336).

Para efectos de la computación de los once meses de servicio continuos, deben tomarse en cuenta obviamente, aquellos períodos en que el funcionario no ha laborado por estar gozando de otro derecho también reconocido en la Ley, como por ejemplo, una licencia por gravedad, por enfermedad, etc., pues en el fondo se trata de que un derecho no afecte el ejercicio del otro; o que el ejercicio conjunto de ambos, no se haga incompatible. (C.S.J., Pleno, Fallo de 11 de agosto de 1975, Jurisprudencia Constitucional. T. II, ob. cit.).

Con referencia al punto específico, contenido en su consulta, nos permitimos transcribir de la Ley Nº1 de 26 de diciembre de 1978, modificada por la Ley Nº54 de 1980, "por la cual se dicta el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Legislación y de Procedimiento para la expedición de Leyes", el período de sesiones del Consejo Nacional de Legislación, según lo dispuesto en el artículo 1 que dice:

**ARTICULO 1:** El Consejo Nacional de Legislación se instalará y sesionará por derecho propio en el Salón de Reuniones del Palacio Justo Arosemena ubicado en la Capital de la República, o donde lo dispusiere su Presidente o la Junta Directiva por mayoría de votos, el tercer lunes del mes de noviembre de cada año hasta el 30 de septiembre del año siguiente. Dentro de ese período el propio Consejo Nacional de Legislación determinará su calendario de sesiones."

- o - o -

La norma supracitada expresa, claramente, el período de sesiones anuales del Consejo Nacional de Legislación, el cual es de diez (10) meses y siete (7) días, aproximadamente.

Como hemos podido observar, a este tipo de funcionarios no les es aplicable lo estatuido en el artículo 796 del Código Administrativo sea cuanto al derecho al goce de las vacaciones, puesto que ni siquiera cumplen con la principal condición establecida por la Ley, para disfrutar de este derecho, esto es, laborar inintercambiamente por un lapso de once meses.

Deba tenerse presente además que no fue hasta la promulgación de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, "por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", que se ha empezado a reconocer el pago de las vacaciones proporcionales a los ex-servidores públicos, la cual no tiene efectos retroactivos (véase art. 96).

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, puntualizamos que aunque de hecho se hubiesen pagado esolumentos o estipendios a los Representantes de Corregimiento que formaron parte del Consejo Nacional de Legislación, durante el período de receso anual a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores; ello constituye cuando máximo una práctica administrativa, más no una obligación legal a cargo del Estado, ya que como es sabido rige en la administración pública el principio de legalidad, según el cual los funcionarios públicos sólo puedan hacer aquello que la Ley expresamente les autorice.

Por otro lado debemos destacar la circunstancia que todos los créditos contra el Tesoro Nacional prescriben a los quince años, según lo dispuesto en el artículo 1086 del Código Fiscal; de manera que a esta fecha se encuentran prescritos cualesquiera créditos que se hubieran originado con anterioridad al año 1980; entre ellos los de los Legisladores que funcionaron en el término por Usted señalado.

Esperando haber abuelto en debida forma su consulta, nos despedimos de Usted,

Atentamente,

LICDO. DONATELO BALLESTEROS S.  
Procurador de la Administración.

ll/mcs.