

Panamá, 12 de mayo de 2004.

Doctor  
SANTIAGO E. GONZÁLEZ  
Director Regional de Salud,  
Santiago, Provincia de Veraguas  
E. S. D.

Señor Director Regional:

Dando cumplimiento a las funciones Constitucionales y Legales asignadas a este despacho, en los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política; en el artículo 346, numeral 6 del Código Judicial; y, en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar nota DRSV-58-2004, en la que me expone la siguiente situación:

“Un médico, que se encuentra gozando del uso de sus vacaciones puede o no hacer turnos (jornadas extraordinarias) durante ese período, quiero acotar que en el salario de los turnos se hace el descuento reglamentario de todas las prestaciones.

Cabe señalar que en muchas ocasiones, por la escasez del recurso humano, para no suspender el servicio tenemos que recurrir a personal de vacaciones para cubrir las jornadas extraordinarias.”

Sobre el particular, la asesoría que desarrolla este Despacho versa sobre, “... **determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto. ...**”

En este mismo sentido, dice la ley que, “...**Las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico; ...**”

De lo expuesto se deduce que en el presente la consulta no cumple con los enunciados de la ley, por cuanto en estricto derecho la situación presentada, no trata de una interpretación de una disposición legal que resulte oscura o ambigua

ni tampoco de un procedimiento a seguir dentro de un caso determinado, más bien se trata de un reconocimiento remunerativo que se pretende hacer a un sector de profesionales de la medicina, por razón de un servicio necesario que debe satisfacerse dentro de un área determinada que no cuenta con el recurso humano necesario para satisfacer la demanda de la población.

De otro lado, la solicitud de asesoría formulada tampoco reúne el requisito de adjuntar el criterio jurídico del departamento legal de la entidad consultante, hecho importante porque el Ministerio de Salud cuenta con un excelente cuerpo de asesores que indudablemente, estarían en capacidad de ofrecer una opinión acerca de esta situación particular y propia de dicho sector.

No obstante, a pesar de lo anterior, con el propósito de orientarle acerca del problema planteado, esbozaremos algunas consideraciones jurídicas.

Primeramente, el período de vacaciones es doctrinalmente, considerado un tiempo de descanso necesario para que el trabajador logre reponerse del desgaste físico y emocional producido por el trabajo realizado.

En este sentido el autor 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 a los derechos de restauración orgánica y de vida social, siempre que hubiera cumplido con los requisitos exigidos por las disposiciones legales".<sup>1</sup> Es por ello, entonces que las vacaciones tienen como propósito ofrecerle la oportunidad al trabajador de reponerse orgánicamente del desgaste físico y emocional producido por el trabajo, efectivamente, realizado. En el caso de los funcionarios públicos, es evidente que, "el Estado también tiene interés en el descanso de sus funcionarios para que, restaurando sus energías gastadas puedan dedicarse nuevamente, a pleno, con mayor rendimiento, a las funciones que le están asignadas."<sup>2</sup>

Evidentemente, de acuerdo a lo anterior, las vacaciones implican una suspensión temporal de la prestación de servicio, o dicho en otras palabras, durante el período en que se da el disfrute de vacaciones, el empleado se desvincula de sus funciones habituales, por razón del descanso merecido del que hace uso.

En el caso expuesto se consulta sobre la posibilidad de que un profesional de la medicina que, estando en uso de vacaciones, por escasez de personal efectúe turnos (jornadas extraordinarias) durante ese período.

---

<sup>1</sup> Citado por CABANELLAS Guillermo en Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. Edit. Heliasta, S.R.L., 21 Edic. Buenos Aires. 1989. Pág.296.

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ VÁSQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editora Astrea. Buenos Aires. 1981. Pág. 227.

En el presente, no se aportan los elementos necesarios para definir con precisión lo que realmente se persigue. Sin duda alguna, es menester conocer el status real del médico objeto de la consulta formulada, pues, la nota elevada nada dice en relación con su status laboral, si se trata de un médico regular, si el ejercicio de su labor responde a un contrato, u otro.

Sin embargo, existen en la administración pública normas y principios que no podemos desatender, por ejemplo que todo empleado público debe ejercer sus funciones en cualquier punto del territorio nacional señalado y a cualquier hora, norma primaria de la función pública que implica que el funcionario al servicio del Estado debe estar disponible para ejercer las funciones asignadas en cualquier lugar de la República y a cualquier hora. (Cfr. Artículo 832 del Código Administrativo de Panamá)

Así, también conviene decir que, ha sido disposición constitucional y legal que los servidores públicos no pueden percibir más de un sueldo pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determina la Ley. (cfr. Artículo 298 de la Constitución Política; y, 825 del Código Administrativo de Panamá).

Es este orden de pensamientos, entre las normas generales de administración presupuestaria, existe un principio general que dice: “No se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación; <sup>3</sup>...”

Estas y otras situaciones que se dan en el desarrollo de la actividad organizacional u operacional administrativa obliga señalar que al efectuar este tipo de interrogantes se adjunten los elementos necesarios para realizar un estudio acorde a la situación planteada y en congruencia con las normas existentes.

Ya este despacho se pronunció en relación con el tema de horas extraordinarias en Queja Q-51 de 23 de febrero de 2000, donde concretamente expresó: “... Las horas extraordinarias conceptualmente son parte de las labores normales y que por tanto, forman parte del salario.” Este dictamen se dio bajo el enfoque de que las horas extraordinarias no pueden considerarse como servicios profesionales, toda vez que existe la prohibición expresa de la Ley de Presupuesto que establece que los funcionarios públicos no pueden devengar honorarios profesionales en la misma institución donde laboran.

En el mismo sentido, estuvo orientada la consulta C-84 de 23 de abril de 2001, en la cual se presentó situación similar relativa a los turnos médicos en horas extraordinarias y al derecho a las vacaciones, dictamen elaborado por esta casa,

---

<sup>3</sup> Ver, artículo 159 de la Ley No.66 de 20 de noviembre de 2003, Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 2004.

donde se dijo que, ... **horas extraordinarias, se consideran parte del salario. Esto es así, pues por regla general en la Administración Pública no se paga en dinero el tiempo extraordinario laborado, sino con tiempo, es decir el llamado “tiempo compensatorio”; ...”**

En efecto, la Ley 9 de Carrera Administrativa contiene normas de corte general que rigen supletoriamente\* para toda la administración pública, como son los artículos 89, 90 y 91, cuyos textos sostienen:

“ARTÍCULO 89. Se entiende por tiempo compensatorio el proceso de retribuir al servidor público con descanso remunerado por los períodos en que ha permanecido laborando después de la jornada de trabajo regular o por la asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios efectuados en horarios distintos a su jornada de trabajo.”

“ARTÍCULO 90. 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, y se compruebe sus asistencia mediante los mecanismos de control diseñados al efecto.”

“ARTÍCULO 91. Para la concesión del tiempo compensatorio, es requisito que los sobretiempos o los seminarios obligatorios hayan sido aprobados por el superior inmediato.”

Luego de estas aclaraciones, importa citar el Reglamento Interno del Ministerio de Salud, aprobado a través de Resolución Administrativa No.026-REC./HUM./DAL de 19 de marzo de 2001.<sup>4</sup> En la sección 7, sobre “La Jornada de Trabajo y el Tiempo Compensatorio”, los artículos 73 y 74, disponen:

“ARTÍCULO 73. DE LAS JORNADAS DE TRABAJO.

Las jornadas de trabajos pueden ser ordinarias o extraordinarias.

Se consideran jornadas de trabajo ordinarias las que están contempladas en el horario regular de trabajo y **son jornadas de trabajo extraordinarias las realizadas en horas fuera del horario regular de trabajo.”**

---

\* Al utilizar el término supletorio nos referimos al hecho de que existen normas especiales en diferentes sectores, siendo Salud uno de ellos, que tienen preeminencia por su especialidad.

<sup>4</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.24, 228 de 2001.

“ARTÍCULO 74. DE LA JORNADA EXTRAORDINARIA. Corresponderá al jefe inmediato autorizar la realización de trabajo, durante jornada extraordinaria.

El tiempo se reconocerá, siempre que el servidor público haya elaborado una (1) hora o más anterior a la hora establecida de inicio de labores, o una (1) hora o más después de la hora establecida de finalización de labores.

También se considerará jornada extraordinaria la asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada ordinaria de trabajo

**PARÁGRAFO: El que trabaje en TURNOS ESPECIALES DE TRABAJO diferentes al horario regular establecido, ello NO constituirá jornada extraordinaria.** (Resalta este Despacho)

Es de notar que esta reglamentación ha seguido la orientación de la ley general de carrera administrativa, al establecer que todo tiempo extraordinario laborado debe ser autorizado o aprobado por el jefe inmediato a fin de que sea reconocido. Aunado a ello, también se reconoce como tiempo extraordinario la asistencia a seminarios fuera de la jornada regular de trabajo.<sup>5</sup>

Y, finalmente, debe quedar claro que para efectos de reconocimientos, **los turnos especiales de trabajo diferentes al horario regular establecido, no constituyen jornada extraordinaria**, a tenor del instrumento examinado. Adicionalmente, en este documento legal nada se dice acerca de la forma en que se reconoce tal derecho. Desconocemos si en materia de Salud existe alguna reglamentación que se refiera a estos casos, pero la Asesoría legal de ese ministerio nos ha informado que, para ofrecer un criterio, deben contar con mayores elementos.

Después de analizar lo solicitado, llegamos a la conclusión de que el período vacacional es un tiempo de descanso obligatorio y remunerado<sup>6</sup> del que debe hacer uso todo trabajador para reponerse del cansancio acumulado por causa de las tareas realizadas; siendo ello así, consideramos que, todo servidor público que se encuentre en descanso vacacional y que, por necesidad del servicio, tenga que retornar a su trabajo, debe suspender este derecho adquirido para reincorporarse efectiva y legalmente a sus labores, ya que de no es posible que se le reconozca el tiempo laborado. La propia normativa está indicando las formas en que éste es reconocido.

<sup>5</sup> Sobre este particular, también puede examinarse el artículo 182 de la Ley 66 de 20 de noviembre de 2003, que el Aprueba el Presupuesto General del Estado para el Período Fiscal 2004.

<sup>6</sup> Ver, los artículos 94 y 95 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

De manera, que lo recomendable sería elevar consulta a la Asesoría Legal del Ministro de Salud, para que este cuerpo colegiado de estudiosos del derecho vierta un pronunciamiento al respecto y de ser necesario provocar la elaboración de una reglamentación que permita tales prácticas, pero dentro del marco normativo regulador, tomando en consideración diferentes factores como la necesidad de servicio, falta de recursos humanos, disposición presupuestaria y finalmente que se trata de una población mayormente necesitada de atención por ser el interior de la República.

Esta recomendación lleva como fundamento el hecho insoslayable de que todo servidor público debe respetar las normas establecidas y hacerlas respetar, no sobrepasando el marco establecido por ellas en cumplimiento del principio de estricta legalidad cardinal de la administración pública y que establece con suma claridad nuestro ordenamiento jurídico constitucional y legal.

De este modo esperamos haberle servido, atentamente,

Dr. José Juan Ceballos  
Procurador de la Administración  
(Suplente)

JJC/16/hf.