

, 21 de abril de 1992.

Licenciado  
Niguel Espino  
Asesor Jurídico  
de la Dirección de  
Aeronáutica Civil  
E. S. D.

Señor Asesor Jurídico:

Doy respuesta a su atenta Nota Nº 081-AJ-DAC de 17 de febrero pasado, en la cual nos consulta aspectos relacionados con el derecho de vacaciones de los servidores públicos que han sido suspendidos de sus cargos.

Procederé a absolver sus interrogantes, en el orden en que me han sido formuladas.

PRIMERA INTERROGANTE:

\*1. Cómo afecta el derecho de vacaciones los días, semanas o meses que ha sido suspendido un funcionario por razones de indisciplina o por investigación de irregularidades. ¿Se computan estos días en referencia al derecho de vacaciones?

En nuestro Derecho Positivo, la norma general que consagra el derecho de vacaciones de los servidores públicos, lo es el artículo 796 del Código Administrativo, el cual señala:

\*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, 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 remoción sin haber hecho uso del mes de descanso a que se refiera 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."

La norma reproducida, establece el principio general de que todo servidor público tiene derecho a treinta (30) días de descanso con sueldo, después de once (11) meses continuados de servicio. Como se podrá apreciar, es condición para que el servidor público se haga acreedor a este derecho, la continuidad del servicio, es decir, que no se haya interrumpido éste.

El Diccionario de la Lengua Española, define éste término así: "Continuidad. Unión que tienen entre sí las partes del continuo, e indica que continuo significa: Que dura; obra que se hace o se extiende sin interrupción". (Cfr. "Diccionario de la Lengua Española", Décimonovena Edición, 1970, pag. 352). De estas acepciones, se concluye que el concepto de "once meses continuados de servicio", que exige el artículo 796 del Código Administrativo, para que el servidor público tenga derecho a treinta (30) días de descanso con sueldo, se refiere al servicio que ha sido prestado por el servidor público sin interrupción.

De lo expuesto se colige, que el tiempo (días, semanas y meses) en que un servidor público se encuentre suspendido de su cargo, ya sea por razones de indisciplina o por investigación de irregularidades, no se puede computar para efecto de vacaciones, y ello es así, por la sencilla razón de que se ha producido una interrupción en la prestación en el ejercicio del cargo.

**SEGUNDA INTERROGANTE:**

"2. Si el funcionario se encuentra separado de su cargo por investigación judicial,

una vez sobreseído, ¿cómo debe actuar la administración con respecto a sus salarios y a la contabilidad de los días suspendidos para resolver su derecho a vacaciones?

**RESPUESTA:**

Para los casos de los servidores públicos que han sido suspendidos de sus cargos, por motivo de investigación judicial y luego son sobreseídos, ya sea en forma provisional o definitiva, en lo relativo al computo de los días de suspensión, para efectos de las vacaciones, me permito reiterar los conceptos vertidos al contestar la primera interrogante.

Sobre el pago de los salarios caídos, al servidor público que se encuentra en la situación comentada, estimo que el mismo no procede por lo siguiente: En nuestro ordenamiento jurídico, los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que la Ley les autoriza, a diferencia de los particulares que pueden hacer aquello que la Ley no les prohíbe.

Siendo ello así, cabe formularnos la siguiente interrogante: ¿Existe alguna disposición que faculte a las autoridades de Aeronáutica Civil a pagar salarios caídos en el supuesto en referencia? Nuestra respuesta es negativa, ya que en el Decreto de Gabinete Nº 13 de 22 de enero de 1969, Orgánico de la Dirección de Aeronáutica Civil, así como en el Reglamento Interno de Personal, de ese ente estatal, no existe ninguna norma que permita el pago de salarios caídos en estos casos.

Por otra parte, debemos recordar que el salario es una remuneración que se otorga en contraprestación de servicios prestados, por lo cual, en principio, no se tiene derecho a aquel si no han sido prestado tales servicios, salvo que una norma especial lo autorice.

Sobre este tópico, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de mayo de 1990, manifestó:

"Comoquiera que en la demanda interpuesta se solicitó el reintegro de la Señora BERTA DE CHANG quien fue reintegrada al Municipio de Panamá, a través del Decreto Alcaldicio Nº 319 de 1989, que la nombra en un nuevo cargo, es evidente que se ha producido la sustracción de materia en tal sentido.

No obstante, en cuanto a la pretensión de la demandante de que se le paguen los salarios caídos desde su destitución hasta el nuevo nombramiento hecho mediante el Decreto Alcaldicio 319 de 1989, se debe señalar lo siguiente.

Se considera que en el proceso en estudio, el pago de los salarios caídos no prospera toda vez que no existe norma legal que sancione el despido injustificado de un empleado municipal con el pago de salarios caídos.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que existe sustracción de materia, en lo concerniente a la petición de reintegro y NO CONCEDE el pago de los salarios caídos a la señora BERTA RAMONA DE LA GUARDIA DE CHANG durante los meses que transcurrieron entre el 15 de noviembre de 1988, fecha de su destitución, hasta el 9 de agosto de 1989, fecha en que se le vuelve a nombrar." (Registro Judicial de mayo de 1990).

Y en auto de 14 de agosto de 1991, dicho Tribunal puntualizó:

"La Sala ya ha expresado que no cabe la condena en salarios vencidos en el caso de servidores públicos injustamente despedidos excepto cuando este derecho se consagre en una Ley, de conformidad con lo señalado en el artículo 297 de la Constitución Política." (Auto de 14 de agosto de 1991, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.).

**TERCERA INTERROGANTE:**

"3. Si el funcionario es suspendido por razón de una investigación de carácter administrativo, interna, ¿cómo debe actuar la administración en caso de que no exista mérito para inculpar al funcionario, con respecto a su salario no devengado

y los días, semanas o meses suspendidos,  
para la contabilidad de sus vacaciones?"

**RESPUESTA:**

Lo manifestado en párrafos precedentes, los hago valederos para darle respuesta a esta interrogante, ya que aluden a una situación similar a la expresada en las preguntas primera y segunda.

Esperando haber absuelto en debida forma su consulta.

Atentamente,

Lic. Donatilo Ballesteros S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

VB/DBS:au