

*Panamá, 15 de noviembre de 2000.*

Honorable  
**RENÁN HENOC SALCEDO**  
Presidente del Consejo  
Provincial de Panamá  
Panamá, República de Panamá  
E. S. D.

Honorable señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio N°.100-00, a través del cual tuvo a bien elevar Consulta a este Despacho, relacionada con el período de vacaciones de los Representantes de Corregimientos, cuando éstos son elegidos como Presidentes del Consejo Municipal del Distrito.

Procedemos a absolver su Consulta, previo las siguientes consideraciones de carácter doctrinal.

### **ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO A VACACIONES.**

**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 deberes de restauración orgánica y de vida social, siempre que hubiera cumplido con los requisitos exigidos por las disposiciones legales". (Citado por **CABANELLAS, Guillermo**. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. Edit. Heliasta, S.R.L., 21 Edición, Buenos Aires. 1989, Pág. 296. ).

**CABANELLAS**, en la obra que acabamos de citar, manifiesta que las vacaciones pueden definirse 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". (Ibídem. Pág. 296).

Como fundamento del derecho a las vacaciones, se han esgrimido argumentos de diversa índole, pero particularmente se afirma que en el aspecto físico, el descanso responde a un imperativo fisiológico ya que para el ser humano es necesario interrumpir de vez en cuando sus actividades para reponer sus energías consumidas en un trabajo anterior. En el caso específico 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." (**FERNÁNDEZ VÁSQUES**, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editora Astrea. Buenos Aires. 1981. Pág. 227).

El examen de los aspectos que brevemente hemos mencionado acerca del derecho a las vacaciones particularmente, de las definiciones dadas, nos lleva a destacar o considerar los elementos básicos o integrativos del mismo.

En primer lugar, debemos decir, que las vacaciones implican una suspensión temporal de la prestación del servicio, en otras palabras, durante el período en que se hacen efectivas las vacaciones, el trabajador se desvincula en forma absoluta de las funciones o atribuciones que diariamente su empleo o cargo demanda, de modo que no existe siquiera de parte del trabajador, salvo en casos excepcionales, la obligación de concurrir al sitio de trabajo. Por ello se dice, que las vacaciones constituyen un descanso ininterrumpido.

En segundo lugar, las vacaciones se otorgan por un período de tiempo fijo. Ese período, se encuentra previamente determinado en la Ley y corresponde en nuestro país, y en el caso específico de los funcionarios públicos, a treinta (30) días de descanso remunerado por cada once (11) meses continuos de servicios. En el caso de los trabajadores del sector privado, el período de tiempo vacacional es

proporcional a un día de descanso por cada once (11) días de servicios.

El derecho a las vacaciones también contiene el derecho del trabajador de percibir su remuneración ordinaria durante el lapso de descanso. Ello es obvio, pues lo que se pretende es que el trabajador descanse, se recree, o realice cualquier tipo de actividad solo o con su familia. Si no existiera tal remuneración, el trabajador se vería obligado a utilizar necesariamente su tiempo de descanso para procurarse un ingreso.

La característica anterior reafirma a su vez otro elemento; las vacaciones tienen por objeto el permitir al trabajador el tiempo necesario para la restauración fisiológica, así como para que éste se ocupe de actividades propias y de su familia, etc.

Por último, a las vacaciones se tiene derecho tan solo cuando se han cumplido con los requisitos que la ley señala. Cabe decir, en tal sentido, que si bien en las diferentes legislaciones se encuentra consagrado el derecho a las vacaciones, el mismo se encuentra supeditado al cumplimiento de ciertas condiciones o requisitos que la propia ley establece. Es así como el artículo 66 de la Carta Política consagra en términos generales el derecho a las vacaciones remuneradas de que goza el trabajador, y los artículos 796 del Código Administrativo, 94 de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa y 54 del Código de Trabajo, establecen los requisitos o condiciones legales necesarias para que tal derecho se configure, tanto en el sector público como en el sector privado respectivamente.

### **RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VACACIONES EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO.**

Ya expresamos que el artículo 66 de nuestra Constitución Política consagra el derecho a las vacaciones de todo trabajador, tanto del sector público (Nacional o Municipal), como del sector privado. La norma in comento es del tenor siguiente:

“Artículo 66: La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y

las extraordinarias serán remuneradas con recargo.

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 benefició de los trabajadores.”

A nivel legal, y específicamente para el caso de los funcionarios públicos, la referida norma constitucional encuentra su desarrollo en el artículo 796 del Código Administrativo. (Cfr. Art.796 del C.A.)

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 volvamos al texto del artículo 796 ibídem. Esta norma, de carácter general, 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.

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 de 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 servicios”; sobre el particular, cabe recordar 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 atenerse a su

tenor literal (antes de consultar su espíritu), en tanto la segunda contiene la regla que expresa que las palabras de la ley deben entenderse en su sentido obvio, según el uso general.

En el caso subjúdice, debemos tener presente, que si un Representante de Corregimiento es elegido Presidente de la Cámara Edilicia, esto **no significa**, que el mismo pierde el derecho que tiene a hacer uso del disfrute de sus vacaciones dentro del período en que está ejerciendo la Presidencia de ese Cuerpo Colegido.

Ahora bien, el artículo 25 de la Ley N°.106 del Régimen Municipal, establece lo siguiente:

“Artículo 25: Cada Concejo Municipal tendrá:

- 1. Un Presidente designado por el Concejo;
- 2. Un Vicepresidente quien reemplazará al Presidente en sus ausencias;
- 3. ....

El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos por un período determinado de acuerdo a su reglamento interno”

Dos, son los aspectos de importancia que se destacan del artículo arriba citado:

- a. Que el Vicepresidente del Consejo Municipal, es la persona quien reemplazará al principal, durante sus ausencias.
- b. El período de ambos funcionarios lo establece el Consejo Municipal, por un período determinado, de acuerdo a sus reglamentos internos.

Un aspecto importante que debemos examinar, es el relativo a la **“CONTINUIDAD”** en el servicio, o mejor dicho, a la prestación continua del servicio. Prestación continua significa, la ejecución ininterrumpida de las funciones asignadas a un cargo durante el lapso de **once meses**, a 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 con continuidad, estos es, **ininterrumpidamente.**

Por todo lo anteriormente expuesto esta Procuraduría de la Administración es de la siguiente opinión:

1. Todo Representante de Corregimiento, que sea elegido como Presidente del Consejo Municipal de su Distrito, tiene derecho al uso y goce de su período de vacaciones.
2. Con meridiana claridad se entiende, que el período que señala el artículo 25 de la Ley N°.106 de 1973, para el ejercicio del cargo como Presidente y Vicepresidente del Consejo, estará previamente determinado de acuerdo al Reglamento Interno del respectivo Consejo Municipal.
3. Todo funcionario público, después de once meses continuos e ininterrumpidos en el ejercicio de un cargo, tiene derecho a un mes de vacaciones.
4. Cuando el Presidente del Consejo Municipal, haga uso de este derecho a vacaciones, en su ausencia lo reemplazará por Ley, el Vicepresidente.
5. Cuando el Presidente del Consejo Municipal, decida hacer uso del derecho a vacaciones, **esto no quiere decir que el mismo quedará sin efecto;** su condición será de un funcionario público en uso de vacaciones.
6. El hecho de que el Presidente del Consejo Municipal haga uso de sus vacaciones, no significa que pierda su representatividad como Honorable Representante de Corregimiento dentro de su comunidad, por cuanto que en su ausencia, ejercerán el cargo los Suplentes del mismo, quienes tendrán la responsabilidad de seguir la gestión administrativa del principal, tal y como lo establece la Ley, en el ejercicio de sus cargos.
7. Por último debemos señalar y, dejar bien claro, que al momento de que un Honorable Representante, es designado para el cargo de Presidente del Consejo Municipal, esto no significa que desde ese momento se empieza a generar el derecho a vacaciones. En otras palabras, el derecho a vacaciones al cual nos referimos, debe gozar y hacer uso el Presidente elegido, es aquél

que se generó desde el momento en que fue electo como Representante de Corregimiento, y alcanzó el período establecido por ley, de once meses de manera continua e ininterrumpida.

8. No se debe confundir ni tampoco entender, que el hecho que un Honorable Representante es elegido para ocupar el cargo como Presidente del Concejo, esto significa que desde ese momento gozará e iniciará otro período de vacaciones. Es decir, uno como Presidente del Concejo y otro período como Honorable Representante de Corregimiento. Téngase, en cuenta que para acceder como miembro o Presidente del Consejo Municipal, debe tener la condición de Honorable Representante de Corregimiento.
9. Todo funcionario público, sólo tiene derecho a un mes de vacaciones después de transcurrido el tiempo de trabajo establecido en nuestro derecho positivo (después de once meses continuos e ininterrumpidos de estar laborando)

Con la certeza de mi más alta estima,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch.