

Panamá, 20 de septiembre de 2002.

H.R.
Juan I. Ojo E.
Presidente
Consejo Municipal
Distrito de Macaracas
Provincia de Los Santos.
E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Municipal:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.312 de 28 de agosto de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la situación detallada a continuación:

“¿Es legal que el Honorable Representante Principal de Corregimiento, en vacaciones, asista con derecho a voz y voto a las sesiones ordinarias del Consejo Municipal, aduciendo que está autorizado de manera escrita por el Honorable Representante Suplente toda vez que este último excusa su comparecencia?”

Le asiste el derecho de dieta al Honorable Representante Principal, en este caso?”

Ante el caso expuesto, nos permitimos referirle dos dictámenes de esta casa que versan sobre supuestos similares. Seguidamente procederemos con el análisis de rigor.

Consultas de referencia

C-No.194 de 17 de agosto de 2001 elevada por el entonces Honorable Concejal Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Soná, Provincia de Veraguas.

- consulta sobre la existencia de impedimento legal para que un Honorable Representante no pueda aspirar a la postulación de la Presidencia del Consejo Municipal por razón de encontrarse en período de vacaciones.

Criterio de la Procuraduría

En primer lugar, debemos indicarle que el goce y disfrute del período de vacaciones es un derecho adquirido que tiene todo trabajador luego de haber completado once meses continuados de trabajo, como bien lo afirma el artículo 66 de la Constitución Política y el artículo 796 del Código Administrativo de Panamá, cuyo texto lee:

“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 causa....”

El precepto copiado destaca el derecho que tiene todo empleado público del orden nacional o municipal de gozar de vacaciones remuneradas durante un período de treinta días.

Y, es que debe quedar claro que este derecho que consagra nuestra legislación es un derecho reconocido a nivel de otras legislaciones, es decir, en otras latitudes igualmente es recogido entre los derechos de los servidores públicos o del Estado.

Así, 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.”*¹

Efectivamente, como señala el autor citado, las vacaciones tienen como propósito ofrecerle la oportunidad al trabajador de reponerse orgánicamente del desgaste físico y emocional producido por el trabajo 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

¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. Edit. Heliasta, S.R.L, 21 Edición, Buenos Aires. 1989. Pág.296.

gastadas puedan dedicarse nuevamente, a pleno, con mayor rendimiento, a las funciones que le están asignadas.”²

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; pero no así de la administración, dado que luego de transcurridos los treinta días de descanso debe reincorporarse a su trabajo regular.

Ello quiere decir que en el caso planteado el hecho de que el señor Representante de Corregimiento se haya acogido a su correspondiente período vacacional, no impide que éste aspire y en efecto sea postulado en las elecciones a Presidente de la corporación municipal, toda vez que repetimos, él está fuera de sus labores regulares, por razón de un derecho consagrado en la Ley, pero no está fuera de la organización.

Por tanto, así como sigue siendo sujeto de deberes frente a ella, también conserva los derechos propios e inherentes a su condición de funcionario público.

Por ende, se le deben reconocer los mismos derechos que al resto de los integrantes del organismo, permitiendo que participe en igualdad de condiciones, en las elecciones pues no existe la norma que le impida o prohíba dicha participación.

C-307 de 20 de diciembre de 2001 elevada por el entonces Honorable Representante Suplente del Corregimiento de Barrios Unidos, Distrito de Aguadulce, Provincia de Coclé.

- consulta sobre la obligatoriedad de que el Representante de Corregimiento haga uso de su periodo vacacional, a fin de ser reemplazado en debida forma por el Representante Suplente de Corregimiento.

Criterio de la Procuraduría

Al respecto debemos indicar que si bien la legislación vigente dispone en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, “Por la cual se desarrollan los Artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República, y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones”, todo lo concerniente a la figura del Representante de Corregimiento, como autoridad importante dentro del Corregimiento, del Distrito y

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

del Consejo Provincial, lo cierto es que en ninguno de sus articulados señala con precisión lo correspondiente al Represente de Corregimiento Suplente.

En tal sentido, existe en la normativa vigente un vacío que es necesario llenar a través de una reglamentación legal mediante iniciativa legislativa que promueva el Consejo Provincial, por conducto de su presidente, conforme al literal b) del artículo 159 de la Constitución Nacional.

De manera que lamentamos, tener que decirle que no existe la norma que obligue al Representante de Corregimiento a tomar sus vacaciones como debiera ser, pues ello contribuiría a un mejor desempeño laboral.

Anteriormente, existía en el artículo 796 del Código Administrativo, que se refiere a las vacaciones de los servidores públicos una frase que obligaba a los servidores del Estado a no acumular más de dos períodos vacacionales.

Sin embargo esta frase fue declarada inconstitucional a través de Sentencia de 11 de agosto de 1975, cuya parte medular expresó:

“Lo anterior no impediría, por ser una exigencia que impone la realidad que, en lo relativo al derecho a descanso correspondiente a las vacaciones, se limita su acumulación a dos meses, pues de excederse a ese período es obvio que ello constituiría una traba para la buena administración en los servicios públicos, pero en esos casos debe salvaguardarse el derecho del empleado a percibir el importe correspondiente a las vacaciones no gozadas en exceso a la acumulación señalada.

Traemos esto a colación porque consideramos que de acuerdo con lo anterior, el artículo 800 del Código Administrativo, también tiene el vicio de inconstitucionalidad, sin embargo, se mantiene vigente hasta que la Corte no declare su inconstitucionalidad”.

...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 restaurar su organismo física y mentalmente de la fatiga o desgaste producido por el trabajo.

Lo cierto es que, en el presente caso no puede obligarse al Representante de Corregimiento a tomar las vacaciones que le correspondan debido a que no existe la norma que fundamente tal obligatoriedad.

De modo que, como quiera que el servidor público sólo puede hacer aquello que le autoriza la Ley, nos vemos impedidos de exigir al Representante de Corregimiento titular que haga uso de sus vacaciones para que en dicha eventualidad entre a suplirlo el respectivo suplente, por ser a quien por justicia corresponde llenar la referida vacante.

En conclusión, reiteramos que en el caso presentado no puede obligarse al Representante de Corregimiento titular a tomar las vacaciones que le correspondan, debido a que se carece del fundamento legal que ampare o sustente dicha exigencia.

En tal caso, es necesario buscar el diálogo como fórmula alternativa de buscar una solución a la problemática existente, toda vez que es importante que este funcionario público reconozca la necesidad de servir a sus electores en máximas condiciones físicas y no en condiciones de apatía o de desgaste físico que en nada contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Consideraciones finales

De lo anterior podemos observar dos situaciones:

1. Durante el período de vacaciones, el empleado se desvincula de sus funciones habituales, pero no así de la administración, dado que luego de transcurridos los treinta días de descanso debe reincorporarse a su trabajo regular.
2. No puede obligarse al Representante de Corregimiento a tomar las vacaciones que le correspondan debido a que no existe la norma que fundamente tal obligatoriedad.

En el caso que nos ocupa, un Representante de Corregimiento que se encuentra disfrutando de su período de vacaciones, asiste con derecho a voz y voto a las sesiones ordinarias del Consejo Municipal.

Indistintamente de las causas aludidas para interrumpir su merecido descanso, el Representante de Corregimiento aludido tiene todo el derecho a participar en las sesiones ordinarias del Consejo Municipal cuando él lo considere propicio.

De igual forma, también tendría derecho a dieta por sus asistencia a dichas sesiones.

Sin embargo, vale aclarar que una vez interrumpidas las vacaciones, el funcionario público deberá reintegrarse al puesto que usualmente ocupa sin posibilidad de continuar con su periodo de vacaciones, para hacer uso y goce de los días de descanso restantes en una fecha posterior.

Este despacho considera que es válida la interrupción del periodo de vacaciones para reintegrarse a las funciones usuales, **siempre y cuando se solicite el reintegro al lugar de trabajo a la autoridad designada para autorizar las respectivas vacaciones (en este caso particular, a su persona como Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Macaracas) y ésta lo autorice mediante resolución motivada.**

El propósito de lo antes indicado es el de evitar una irregular alternancia que provocaría un caos jurídico a nivel institucional y en este caso, a nivel municipal.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.