

Panamá, 4 de marzo de 1997.

Licenciado
Víctor A. Young
Director General de la
Dirección General de Correos y Telégrafos
E. S. D.

Señor Director:

A través de la presente damos contestación a Nota DG-051 de fecha 4 de febrero de 1997 y recibida en este Despacho el día 6 del mismo año. En dicha Nota usted tiene a bien formularme consulta legal respecto de: 1). Licencias sin sueldo y, 2). el Régimen Disciplinario de los servidores públicos de Correos y Telégrafos.

Sobre el particular, el Código Administrativo contiene normas de carácter general que pueden ser aplicadas en cualquier oficina pública (ver artículos 771, 795, 796, 797, 798, 803, 807, 810, 811, 812, 813, 814, 821, 845, 846 y 847 inclusive), los cuales en una debida aplicación dan las pautas a cualquier Jefe de Despacho Público para tomar las medidas consonas a la conducta de sus subalternos por tratarse de normas completamente vigentes. En este orden, tenemos también la Ley 9 de 1984, por la cual se regula la Carrera Administrativa de los servidores públicos, la que contiene normas en aplicación relativas al tema bajo estudio.

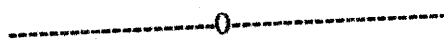
En este caso, para dar respuesta a su primera interrogante es conveniente reproducir en primer lugar, lo que establecen los artículos 807 y 810 del Código Administrativo, los cuales por su contenido serán analizados conjuntamente y, son del texto siguiente:

“ARTICULO 807. El Presidente y Vicepresidente de la República sólo podrán separarse de sus funciones mediante licencia que no será mayor de seis meses, la cual les concederá el Consejo de Gabinete, y no podrán ausentarse del territorio nacional sin permiso de dicho organismo por más de treinta días cada vez.

Todos los demás empleados subalternos del Órgano Ejecutivo que desempeñen un empleo lucrativo de voluntaria aceptación tienen derecho a licencia de sesenta días al año,

seguida o divididos, de la manera que estimen más conveniente.

Si concurre justa causa, la licencia se prolongará por el tiempo que dure. Cuando el destino sea lucrativo, pero de forzosa aceptación, no hay derecho a licencia, sino por justa causa, según el inciso anterior."



"ARTICULO 810. Todo el que sirve un empleo oneroso tiene derecho a que se le conceda una licencia hasta de treinta días en el año, bien sean seguidos, o con los intervalos que quiera.

Con justa causa hay derecho a otra licencia hasta de treinta días en el año y si la causa fuere de las que pueden servir para fundar la excusa, salvo la duración, la licencia puede extenderse al tiempo que dura la causal; pero en este caso, el que obtenga la licencia debe presentar al que la conceda cada mes prueba de que la causal continúa para que se le continúe concediendo también la licencia.

Si la causal se prolongase por cuatro meses seguidos, en lugar de prórroga a la licencia se excusará el empleado de seguir sirviendo el destino.

De los artículos reproducidos se aprecia efectivamente, como bien señala el Asesor Legal de la entidad consultante, una contradicción. Por un lado, el primer artículo (807) concede al empleado derecho a licencia hasta por sesenta días al año, la que puede ser usada de manera seguida o dividida, es decir, de la manera que mejor convenga al solicitante. No obstante, si existe justa causa, la misma se prolongará por todo el tiempo que ella dure. De otro lado, observamos que el segundo artículo (810), sólo concede derecho a licencia por y hasta treinta días, y si existe justa causa, esta licencia podrá prolongarse siempre que el beneficiado acredite fehacientemente que la justa causa persiste. Ahora bien si la causal se extendiera hasta por cuatro meses seguidos, la norma es clara, al decir que en lugar de prórroga a la licencia se excusará el empleado de seguir sirviendo el destino.

Luego de lo esbozado anteriormente, para una interpretación meridiana de la normativa aplicable a las licencias otorgadas a funcionarios públicos, hemos de remitirnos al Código Civil Panameño, el cual en su Capítulo III, intitulado de la Interpretación y Aplicación de la Ley, nos ofrece pautas a seguir en problemáticas como la que ahora nos ocupa. En este sentido, veamos lo dispuesto en el artículo 14 de dicha excerta legal, el cual lee:

“ARTICULO 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.”

Es importante recalcar en este punto que, la disposición legal antes transcrita, si bien debe entenderse en su sentido natural y obvio, ello involucra necesariamente un análisis profundo de la Ley, esto es, a simple vista pareciera que el artículo posterior prevaleciera sobre el anterior, en virtud de que se trata de una misma materia, sin embargo, es conveniente denotar que el artículo 807, fue subrogado por el artículo 4° de la Ley 17 de 1927, a su vez, el primer párrafo de esta norma fue modificado por el artículo 168 de la Constitución Política, quedando de la manera pre-inserta. Todo lo cual significa que el contenido del artículo 807 es posterior al contenido del artículo 810 por paradójico que parezca, y es que este último artículo ha mantenido su contenido original, o sea, el redactado a la luz de la Ley 1° de 22 de agosto de 1916, a través de la cual se aprueba el Código Administrativo vigente.

Luego entonces, la legislación ha concebido las licencias como permisos excepcionales para faltar al trabajo por causas ~~extraordinarias~~ justificadas, ya sea por motivos personales, estudios, salud, calamidad doméstica o gravísimos trastornos de intereses, que exijan cuidados incompatibles temporalmente con las funciones del empleo.

Por lo anterior, debe concurrir una de estas condiciones para que el empleado pueda solicitar que se le conceda una licencia y que el funcionario que le corresponda otorgarla, esté obligado a comprobar que dicha solicitud se fundamenta en una justa causa.

Es por ello, que entre las condiciones que deben cumplirse para el otorgamiento de una licencia, está la de presentar solicitud por escrito acompañada de los documentos que la justifiquen cuando se requiera y previo conocimiento del Director; en tanto, el artículo 812 del Código Administrativo establece que las licencias no pueden ser revocadas por el que la concede, pero puede, en todo caso, el empleado renunciar a este derecho. Se establece además que el solicitante de una licencia, no puede separarse de su cargo hasta tanto ésta no le sea concedida mediante Resuelto.

Es pues en atención a todo lo vertido, que somos de la opinión que en lo relativo al otorgamiento de licencias sin sueldo a los funcionarios públicos la misma está condicionada

a que concurra una justa causa, es decir, debe existir un motivo suficiente, moral y legítimo para solicitar este beneficio, para no incurrir en ausencia o abandono del cargo sancionable.

Cabe añadir que en relación con este tema de licencias sin sueldo, la Ley 9 de 20 de junio de 1994, la cual establece y regula la Carrera Administrativa que ha de regir para los servidores públicos; en su Capítulo IV, denominado "Ausencias Justificadas", recoge lo atinente a las licencias, definiendo éstas en su artículo 84, de la siguiente manera:

"ARTICULO 84. Las licencias son las ausencias justificadas del puesto de trabajo motivadas por situaciones distintas a las de los permisos. Su trámite deberá estar debidamente reglamentado".

Por su parte, los artículos 85 y 87 se refieren a las clases de licencia, y a mayor ilustración pasamos a copiarlos:

"ARTICULO 85. Habrá tres clases de licencia: con sueldo, sin sueldo y especiales.

-----0-----

"ARTICULO 87. Las licencias sin sueldo se conceden para:

1. Asumir un cargo de elección popular.
2. Asumir un cargo de libre nombramiento y remoción.
3. Estudiar.
4. Asuntos Personales."

Puede observarse de la redacción de las normas transcritas, que en ellas no se precisa el periodo de duración hasta el cual puede extenderse una licencia que requiera un funcionario público. No obstante, puede inferirse claramente de la parte final del artículo 84 arriba copiado, que el trámite de tales licencias deberá ser debidamente reglamentado.

Ahora bien, dado de que las normas de la Carrera Administrativa, son de carácter general, creemos que mientras las mismas no estén efectivamente en aplicación, y aún estando (bueno siempre que no contrarie el sentido de la reglamentación de la Ley 9) pueden ser aplicadas las normas del Código Administrativo, a fin de llenar los vacíos que existen, ya que conforme a la normativa vigente las licencias otorgadas a los funcionarios públicos están sujetas a términos y condiciones instituidas por normas de orden público, lo cual se traduce en que son de obligatorio cumplimiento tanto para las autoridades encargadas del sector público que las otorgan como para los funcionarios que en determinadas condiciones tienen derecho a ellas.

En cuanto a la segunda interrogante, relativa al Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos de Correos y Telégrafos, veamos que dispone la legislación positiva, para en base a la misma externarle nuestras opiniones.

Comoquiera que, lo que interesa en la Consulta planteada es lo referente a la sanción que puede o debe aplicarse a aquellos funcionarios que falten sin justificación a sus labores los días lunes, los días antes y después del pago y el día siguiente a uno feriado, examinaremos las normas que aluden a estos casos.

Primeramente, es necesario dejar plasmado que la Dirección General de Correos y Telégrafos como institución adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, carece de Reglamento Interno, toda vez que éste fue declarado inconstitucional mediante Sentencia de 13 de marzo de 1991, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Por tal razón, debe procederse conforme lo establecido en el Código Administrativo, instrumento que hasta el momento regula las actuaciones del sector público.

Así vemos que apunta el Código Administrativo en materia de ausencias injustificadas,

“ARTICULO 771. Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir los deberes que le incumban. Esto se llama posesión del empleo o bien, tomar posesión de él.

...
...
...”

Lo anterior se traduce lógicamente, en que todo servidor público desde el momento que adquiere el carácter de empleado del Estado tiene el deber de ajustarse a normas y reglas establecidas a fin de garantizar el buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

En este orden de ideas, tenemos que el Código Administrativo en el artículo 795, establece de manera expresa que en las Oficinas Públicas las horas de despacho obligatorio serán fijadas por el Poder Ejecutivo si son de carácter nacional, por el Gobernador si son de carácter provincial y, por el Alcalde si son de carácter municipal. Esta misma norma dispone: 1. que si éstas autoridades no hicieren la designación anterior, lo hará el jefe de cada oficina en lo que a ella respecta; 2. que en la puerta de cada oficina pública debe colocarse un cartel que indique las horas de despacho obligatorio, para conocimiento de los particulares; y, 3. que las horas de despacho serán por lo menos de siete (7) horas diarias.

El artículo 797, de la excerta legal comentada nos dice respecto de las ausencias lo que a continuación transcribimos:

“ARTICULO 797. Por cada día de ausencia sin causa justa, se perderá el derecho a diez días de descanso, entendiéndose que dos días de ausencia con causa legal, o diez días de licencia por enfermedad, equivalente a un día de ausencia sin causa justa.”

No cabe duda que la norma aludida, establece parámetros a seguir en relación con las ausencias injustificadas de los empleados que ejerzan un destino público.

En el mismo contexto se pronuncian los artículos 845 y 847 de la excerta legal usada, cuyos textos pasamos a copiar:

“ARTICULO 845. Todo empleado público debe respeto y obediencia a sus superiores, y cortesía y deferencia a los particulares. Los jefes de las oficinas públicas cumplirán por sí, y harán que sus subalternos cumplan fielmente sus deberes.”

-----0-----

“ARTICULO 847. Los empleados públicos deberán sujetarse estrictamente a los reglamentos que dicte la autoridad competente para el buen servicio interior de las respectivas oficinas”.

Se desprende de las disposiciones arriba transcritas, que los funcionarios públicos tienen deberes y obligaciones que cumplir desde el mismo momento en que entre a ejercer su cargo como servidores públicos, por lo que es su deber sujetarse estrictamente, tal como lo indica la Ley no sólo a la autoridad de su superior sino también a los reglamentos, que de no existir como es el caso deberán dar cumplimiento a lo preceptuado en el Código Administrativo y; cuando, la institución entre a formar parte de la carrera administrativa tendrán que ser aplicados los contenidos que en este sentido establece la Ley 9 de 1994.

Puede apreciarse, del análisis efectuado que, la Ley le impone al funcionario público el deber de obediencia a sus superiores y, respeto a las labores que desempeña no sólo ejecutando éstas con la mayor de sus capacidades sino también en el sentido de ajustarse a un horario de trabajo el cual se lo impone el ejercicio de una función determinada.

Debe tenerse presente que, la propia Constitución Política como norma rectora del Estado instituye en su artículo 66 la jornada de trabajo, la que queda establecida en ocho (8) horas diurnas en una semana laborable hasta de cuarenta y ocho (48) y, la jornada nocturna que no será mayor de siete (7) horas. Estableciendo igualmente, que las jornadas extraordinarias serán remuneradas con recargo.

Asimismo, la Carta Fundamental sostiene que “...Los servidores están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades ...”. De tal modo que si un funcionario no se presenta a sus labores los días lunes, antes y después de pago, el día siguiente a uno feriado, y esta conducta ha sido reincidente ello obviamente implica, que debe investigarse el caso para determinar si existen razones justificadas o contrariamente injustificadas, de comprobarse éstas últimas definitivamente, que el funcionario deberá ser sancionado progresivamente según el caso,

esto es, amonestación verbal, por escrito, suspensión sin derecho a sueldo y finalmente, hasta la destitución.

Esperamos de este modo haber absuelto las inquietudes plasmadas en su interesante consulta,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.