

Panamá, 10 de mayo de 1999.

Licenciado
GERARDO SOLÍS DÍAZ
Fiscal Electoral de la República
E. S. D.

Señor Fiscal Electoral:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio s/n, de 26 de abril de 1999, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría, relacionada con el pago de vacaciones pendientes, del Ex Fiscal Electoral, LICENCIADO RAÚL A. LÓPEZ.

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

I. 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". (Ibidem. 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 si 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 orgánica, así como para que éste se ocupe de actividades de su vida propia, 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.

II. 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 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 benéfico 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 *ibidem*. 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 subjujice, debemos tener presente, que el Ex Fiscal RAÚL A. LÓPEZ R., fue suspendido del cargo como Fiscal Electoral en el año de 1992 hasta julio de 1995, independientemente, que después fue reintegrado a su cargo por la Honorable Corte Suprema de Justicia.

Y es que resulta ser caso , que el Licdo. Raúl A. López, no puede cobrar ese período (1992 *¿* 1995), por no haber generado el derecho a dichas vacaciones; cabe destacar, que los años de servicios del señor Ex Fiscal, se vieron interrumpidos por un lapso de tres años de manera consecutiva y, por ende, ese período no laborado, no puede ser pagado.

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, prohíja el criterio expresado por el señor Fiscal Electoral de la República, cuando sostiene que el Licenciado Raúl A. López R., sólo tiene derecho a que se le paguen siete meses de vacaciones y no diez meses tal y como lo ha solicitado el peticionario; ello en virtud del hecho que, toda persona que genera un derecho a vacaciones, devengando un salario, deberá pagárseles dichas vacaciones.

No obstante lo anterior, este Despacho recomienda al señor Fiscal Electoral de la República, impartir las instrucciones necesarias, a fin de solicitar a la Contraloría General de la República, una certificación oficial, donde se haga constar los períodos laborados y dejados de laborar, por el Licenciado Raúl A. López. En base a dicha certificación, se deberá proceder a la confección de la Resolución correspondiente, donde se le conceden los siete meses de vacaciones a los que tiene derecho, el señor Ex Fiscal Electoral.

Con la certeza de mi más alta estima,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch.