

Panamá, 5 de noviembre de 1996

Ingeniero

**HECTOR MONTEMAYOR A**

Rector de la Universidad Tecnológica

de Panamá.

E. S. D.

Señor Rector:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio No. RUTP-N-01728-96 calendado 20 de noviembre de 1996, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría, relacionada con aspectos relativos al tema de pago de vacaciones dentro de la Universidad Tecnológica.

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

“ Actualmente existen autoridades universitarias que tienen derecho a meses de vacaciones en razón del cargo que ocupan. Se da el hecho de que estas autoridades además se desempeñan como docentes en la Universidad, algunos ad-honorem y otros con contratos parciales.

Debido a que una vez estas autoridades se separen del cargo pasan a ocupar su posición de docentes se pueden originar varias situaciones que a continuación detallamos y que motivan esta consulta:

1. ¿Cómo se le paga vacaciones pendientes del cargo como autoridad a aquella persona que no

dictaba clases durante el período en que fue autoridad y se separa del cargo antes de que se termine el semestre académico, reintegrándose a su puesto como docente y adquiriendo todos los derechos y obligaciones del mismo?

2. Cómo se le paga las vacaciones pendientes a aquella persona que durante el período en que fue autoridad dictaba clases y recibía remuneración adicional por ello y se separa del cargo antes de concluir el semestre académico?

3. ¿Cómo se le paga vacaciones pendientes a aquella persona que durante el período que fue autoridad dictaba clases ad-honorem y se separa del cargo antes de concluir el semestre académico?

4. Tienes estos funcionarios derecho a tomar las vacaciones de verano como docentes, por haberse reintegrado a ese cargo?. ¿A partir de cuándo tomarán las vacaciones pendientes como autoridad? ¿Cómo se computan las mismas en tiempo,, si el funcionario ganó el derecho con un salario mayor al que devenga como docente una vez reintegrado?...”.

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

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

MONTENGRO 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. (Ibídem. pág. 296). 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 mediante el las energías gastadas puedan dedicarse nuevamente, a pleno, con mayor rendimiento, a las funciones que les están asignadas". (FERNÁNDEZ VASQUES, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Edit. 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 vocacional es proporcional a un día de descanso por cada once (11) días de servicio.

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 todo trabajador, y los artículos 796 del Código Administrativo 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 beneficio 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, el que para mayor ilustración transcribimos a continuación:

“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 continuos de servicios, a 30 días de descanso con sueldo.

El empleado público, nacional, provincial o municipal que después de once meses continuos de servicio fuere separado de su puesto, por renuncia o remoción sin haber hecho uso del mes de descanso a que se refiere 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 se trata esta Ley y el Estado está obligado a concederlas”.

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 o consolidación.

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 que la segunda contiene la regla que expresa que las palabras de la ley deben entenderse en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas.

Otro 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 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, esto es ininterrumpidamente.

Para efectos de la computación de los once meses de servicios continuos, deben tomarse en cuenta obviamente aquellos períodos en que el funcionario no ha laborado por estar gozando de otro derecho, también reconocido en la ley, como por ejemplo, una licencia por gravidez, por enfermedad, etc., pues en el fondo se trata de que un derecho no afecta el ejercicio del otro, o que el ejercicio conjunto de ambos, no se haga incompatible (CSJ, Pleno, Fallo de 11 de agosto de 1975, Jurisprudencia Constitucional. T. II ob. Cit).

Luego de esta pequeña exposición doctrinal y legal, con respecto al derecho a vacaciones, volvamos a la situación especial que se expresara en su Consulta.

I.- En lo que respecta a su primera y segunda interrogante, debemos señalarle que el pago pendiente, procede única y exclusivamente en base al cargo que se ejerció por un tiempo determinado; en otras palabras, si un funcionario ocupó un cargo de mayor jerarquía en un tiempo determinado y luego vuelve a su posición original (acumulando vacaciones en el nuevo cargo), las vacaciones acumuladas pendientes de pago procederán en base al cargo, siempre que el beneficiado haya trabajado por lo menos once (11) meses continuos con este último salario

II.- Para los efectos de la tercera interrogante, consideramos que las vacaciones se deberán pagar en base al derecho que las generó, es decir, en función al cargo que ocupó la persona (funcionario público) por once (11) meses continuos e ininterrumpidos dentro de una misma posición. El hecho que se dicten clases Ad-honorem, no afecta o altera el pago de vacaciones a un Administrativo que, adicional al ejercicio de sus funciones, imparta clases de manera gratuita.

III.- Para responder a su última interrogante, expresamos lo siguiente:

a.- En primer lugar, debemos manifestar que dentro de la Administración Pública no existen las vacaciones de verano. Este término, que no encuentra aplicabilidad en el caso subjúdice, por cuanto que debemos tener bien claro que todo funcionario público administrativo solo tiene derecho a un (1) mes de vacaciones por cada once (11) meses laborados de manera continua e ininterrumpida.

Hay que tener presente que si un docente pasa a ocupar un cargo administrativo, el cual genere el derecho a vacaciones, deberá tomar ese tiempo, antes de volver a ocupar su posición anterior como educador o docente, de lo contrario no podría hacer uso de ese derecho, en el tiempo en que esté impartiendo clases regulares. En todo caso, su derecho a vacaciones, generado en el tiempo que laboró como administrativo no lo pierde; no obstante corresponderá a la UTP, determinar el uso de tales vacaciones, sin interrumpir el normal funcionamiento del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Por último, toda persona que genera un derecho a vacaciones, devengando un determinado salario, deberá pagársele dichas vacaciones en

base al salario por el cual se hizo acreedor a las mismas. En ese sentido, y utilizando el mismo ejemplo citado por usted, se deberá entender, que si un Decano laboró once (11) meses continuos e ininterrumpidos, devengando un salario de dos mil balboas (B/.2,000.00) mensuales, y posteriormente pasa a ocupar una posición cuyo salario es de mil balboas (B/.1,000.00), el mismo tendrá derecho a que se les pague sus vacaciones por dos mil balboas.

### RECOMENDACIONES:

a.- Todo personal docente, que ocupe en un momento determinado, un cargo administrativo y pasa con posterioridad a ocupar nuevamente sus funciones de docencia deberá hacer uso de las vacaciones (si las tiene), antes de iniciar a ejercer su período de labores como educador.

b.- La Administración de la Universidad Tecnológica de Panamá deberá procurar en lo sucesivo, que los funcionarios docentes que ocupen cargos administrativos, no acumulen más de un (1) de vacaciones; evitando con esto, posibles situaciones como las que hoy se nos han planteado.

c.- Todo docente, que se reincorpore a sus funciones regulares, faltando pocos días para que finalice el período lectivo, se le deberá pagar vacaciones proporcionales, en base al período laborado, única y exclusivamente, el cual se hará efectivo en el período determinado "como período de vacaciones de los docentes", que como se sabe es coincidente con el verano, no sólo en la UTP, sino también en la Universidad de Panamá y en los Centros escolares del país.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente sus solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio

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