



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de marzo de 2021
C-033-21

Licenciada
Gladys Atencio
Ciudad.

Ref.: Notificaciones en periodo de vacaciones.

Licenciada Atencio:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones y sobre la base que, la consulta al igual que la petición y la queja administrativa, forma parte del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a su solicitud en los siguientes términos. Veamos.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

- Lo que se consulta.

“...Solicito por estadía (sic) respetuosamente me confirmen en relación a las notificaciones personales de la primera PROVIDENCIA O RESOLUCION que (sic) ordena la investigación en etapa incipiente realizadas a funcionarios que se encuentren en periodo de vacaciones Y (sic) si este derecho puede ser vulnerado contemplado en el reglamento interno de la caja de seguro social contemplado en el capítulo II VACACIONES; qué (sic) refiere el artículo 39.40 y 41 y este último artículo **señala que la institución garantiza el derecho del ejercicio de las vacaciones y para tales efectos los servidores públicos.**”

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Con relación al tema objeto de su consulta estimamos oportuno indicarle que esta Procuraduría ha emitido criterio anterior señalando que las acciones de personal deben salvaguardar el principio del debido proceso, para lo cual las notificaciones deben realizarse de manera personal y, excepcionalmente cuando se agote dicho mecanismo, por cualquier otro medio que consagre la normativa procesal administrativa o judicial (como norma supletoria) en tanto la persona que deba ser notificada pueda hacer valer sus garantías procesales¹.

¹ Nota C-002-19 de 11 de enero de 2019

Fundamento de nuestro Criterio

1) Texto Único de la Ley N° 9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa.

Es en este cuerpo normativo, donde se encuentran establecidos los derechos y deberes de los servidores públicos en sus relaciones con la Administración Pública y los principios sobre los cuales se desarrollan las acciones de personal, estableciendo un sistema de administración de recursos humanos para estructurar los procedimientos y las normas que le son aplicables.²

Con relación a las acciones de personal, en el Título V “Acciones de Recurso Humanos” se contemplan las ausencias justificadas que son las que le permiten al servidor público ausentarse de su puesto de trabajo, entre ellas se encuentra las vacaciones y que además son consideradas un derecho, según se establece en el artículo 95 del Texto Único, veamos:

“Artículo 95. Todo servidor público tendrá derecho a descanso anual remunerado. El descanso se calculará a razón de treinta días por cada once meses continuos de trabajo, o a razón de un día por cada once días de trabajo efectivamente servido, según corresponda.

En base al programa de vacaciones acordado, es obligatorio para los servidores públicos con recursos humanos a su cargo, autorizar las vacaciones del personal; y para los servidores públicos en general, tomar sus respectivas vacaciones”

De igual forma se establece que durante el tiempo que el servidor público se encuentre ausente de manera justificada de su puesto de laborales, no podrá ser objeto de sanciones y se establece la suspensión para los términos de caducidad y prescripción de las sanciones. Veamos:

“Artículo 98. Serán nulas las sanciones notificadas durante el tiempo que el servidor público permanezca ausente de su puesto por alguna de las causas justificadas establecidas en la presente Ley.

Quedan suspendidos los términos de caducidad y prescripción para la aplicación de sanciones por el tiempo que dure esta ausencia justificada

En este sentido es oportuno indicar que la norma in comento se encuentra reglamentada por el de Decreto Ejecutivo N° 222 de 12 de Septiembre de 1997, que en su artículo 181 establece lo siguiente:

“Artículo 181: No se podrá sancionar al servidor público que justificadamente se encuentre ausente por cualquiera de las causas previstas en el artículo 82 de la Ley 9 de 1994.”

De los artículos citados se desprende entonces lo siguiente:

1. Las vacaciones son un derecho reconocido a todo servidor público que consiste en un descanso anual remunerado.

² Texto Único de 29 de agosto de 2008 “Ordenado por la Asamblea Nacional, que comprende la Ley N° 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, la Ley N° 24 de 2007, que modifica y adiciona artículos a la Ley N° 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y las reformas incluidas en la Ley N° 14 de 2008”.

2. **Son nulas las notificaciones** que se realicen durante el tiempo que el servidor público se encuentre ausente por alguna de las causas justificadas establecidas en la presente Ley, entre ellas las vacaciones
3. No se podrá sancionar al servidor público que justificadamente se encuentre ausente de su puesto. (periodo de vacaciones)

Como vemos, la Ley N° 9 de 1994, encuadra el régimen disciplinario al cual están sujetos los servidores públicos, señalando el proceso administrativo disciplinario a aplicar, la descripción de faltas, el inicio del proceso de investigación, la oportunidad de defensa del servidor público, todo esto con la finalidad de que se cumpla el debido proceso, sin embargo no hace mención de manera específica al procedimiento de la notificación, razón por la cual en estos casos se debe recurrir a la norma supletoria como lo es la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

2) Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

En su artículo 201, numeral 66 define a la Notificación como *“la Acción y efecto de hacer saber, a la parte interesada, cualquiera sea su índole, o a su apoderado o representante, una resolución o acto del procedimiento, que la ley manda que sea de su conocimiento. Las notificaciones pueden ser presuntas o tácitas, por edicto o personales”*.

Del mismo modo la norma define la notificación personal como *“la excepción a la regla en materia de notificaciones y consiste en la entrega física a la parte o a su representante de la nota o copia autenticada de la resolución de que debe ser notificado en su domicilio legal. En la notificación personal, el notificado debe firmar la diligencia respectiva, en señal o constancia de que es de su conocimiento el acto respectivo.”* (cfr. Art.200 numeral 67)

La Ley contiene el Título VII, de las Notificaciones y Citaciones, que establece un capítulo relacionado a la Notificación, donde señala el procedimiento a seguir y hace referencia a que la primera resolución que se dicte en todo proceso debe ser notificada personalmente, porque es la que inicia todo el proceso y con mayor razón si se trata de una resolución que pone en conocimiento al servidor público de la apertura de una investigación en la cual es parte. (cfr. Artículo 91) y que como tal debe ejercer su derecho de defensa o bien se trate una notificación de una resolución que le imponga un sanción como resultado de una investigación por la comisión de una falta disciplinaria.

De igual forma el Título VII, Capítulo I de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, se refiere a las notificaciones de la siguiente manera:

“Artículo 90. Las notificaciones a las partes deberán hacerse siempre por medio de edicto, salvo en los casos que más adelante se expresan. El edicto contendrá la expresión del proceso en que ha de hacerse la notificación, la fecha y la parte dispositiva de la resolución que deba notificarse. Será fijado al día siguiente de dictada la resolución y su fijación durara un día. Este edicto se agregara al expediente con expresión del día y hora de su fijación y desfijación. Desde la fecha y hora de su desfijación, se entenderá hecha la notificación.

Los edictos llevarán una enumeración continua y con las copias de cada uno de ellos se formará un cuaderno que se conservará en secretaría. Los originales se agregarán al expediente.”

En el artículo transcrito se explica de manera clara que toda notificación se realizará por medio de edicto, **salvo los casos expresados en la Ley**, se detalla el contenido de la notificación, y el procedimiento para realizar la misma.

“Artículo 91: Solo se notificarán personalmente:

- 1. La resolución en que se ordene el traslado de toda petición, se ordene la corrección de la petición, en general, la primera resolución que se dicte en todo proceso.*
- 2. La resolución en que se cite a una persona para que rinda declaración de parte, para reconocer un documento, para rendir testimonio y aquella en que se admita demanda de reconvencción.*
- 3. La resolución en que se ponga en conocimiento de una parte el desistimiento del proceso de la contraria, y la pronunciada en casos de ilegitimidad de personería, a la parte mal representada o a su representante legítimo.*
- 4. La primera resolución que se dicte en un proceso que ha estado paralizado por un mes o más.*
- 5. La que decida una instancia.*
- 6. Las demás que expresamente ordene la ley.”*

En el artículo citado se detallan cuáles son las resoluciones que deben ser notificadas de manera personal, en donde debemos resaltar que la primera resolución que se dicte en un proceso deberá ser notificada personalmente.

“Artículo 92. Las notificaciones personales se practicarán haciendo saber la resolución o acto de funcionario, a aquéllos a quienes deben ser notificados, por medio de una diligencia en la que se expresará, en letras, el lugar, hora, día, mes y año de la notificación, la que firmarán, el notificado o un testigo por él, si no pudiere, no supiere o no quisiere firmar, y el Secretario o la Secretaria o un funcionario autorizado por el despacho, quien expresará debajo de su firma, el cargo.”

Con relación a la notificación personal, la norma comentada indica en el artículo citado, que esta se realizará por medio de una diligencia en donde se hará constar en letras, el lugar, hora, día, mes y año de la notificación, y contara con la firma del notificado y del Secretario autorizado por el despacho.

“Artículo 94: Si la parte que hubiere de ser notificada personalmente no fuere hallada en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella, en dos días distintos, será notificada por edicto, que se fijara en la puerta de dicha oficina o habitación y se dejará constancia en el expediente de dicha fijación, firmando el Secretario o la Secretaria y el notificador o quien haga sus veces. Una vez cumplidos esos trámites, quedará hecha la notificación y ella surte efectos como si hubiera sido efectuada personalmente. ...”

Artículo 95. Las notificaciones hechas en forma distinta de las expresadas en esta Ley son nulas.

Sin embargo, siempre que del expediente resultare que la parte ha tenido conocimiento de la resolución que motivó aquella, ello se tendrá como la notificación y surtirá sus efectos desde entonces.”

Esta notificación por edicto se dará, según lo establece el artículo anterior, siempre que la parte no fuere hallada en horas hábiles en el lugar designado como oficina o habitación, es decir es una forma supletoria de notificación.

3) Resolución N° 35,888-2004 de 15 de junio de 2004, por la cual se adopta el Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social

Es por medio de este instrumento legal que se regulan los derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social y establece las normas para desarrollar las acciones de personal.³

En el título IV, Acciones de Personal, Capítulo II del presente reglamento se desarrolla el tema de las vacaciones del personal en los artículos, 39, 40 y 41 que citamos a continuación:

Artículo 39: Vacaciones es el derecho y el deber al descanso anual con goce de sueldo.

Todos los servidores públicos de la caja de Seguro Social que hayan laborado durante once (11) meses continuos de servicios, tiene derecho a treinta (30) días de descanso remunerados a razón de un día por cada once (11) días de trabajo efectivamente servidos, de conformidad con lo dispuesto en la ley, salvo los casos regulados por disposiciones legales especiales.

Artículo 40: El derecho a goce de vacaciones se ejercerá de conformidad con las siguientes normas:

- 1. Las vacaciones se resolverán en forma automática a la fecha en que se perfeccione el derecho.*
- 2. Es obligatorio para los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, con recursos humanos a su cargo, reconocer el uso de las vacaciones del personal, de acuerdo a las necesidades del servicio y para los servidores públicos en general, tomar sus respectivas vacaciones.*
- 3. Evitar la acumulación de más de dos (2) meses de vacaciones, con excepción de aquellos casos autorizados por el Director General.*
- 4. Para efectos de planillas, las vacaciones se concederán a partir del día uno (1) o del día dieciséis (16) del mes que corresponde, y se pagará una vez al mes al inicio del disfrute de las mismas.*
- 5. Cualquier dilación para el ejercicio de las vacaciones, necesariamente deberá ser justificada común acuerdo con*

³ G.O. N° 25106 de 2 de agosto de 2004, Resolución N° 35, 888-2004 de 15 de junio de 2004, por la cual se adopta el Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social.

el servidor público, ante el Director General o funcionario en quien se delegue esta atribución.

En caso de que el superior jerárquico considere necesario posponer el disfrute de vacaciones, deberá comunicarlo por escrito al funcionario respectivo por lo menos quince (15) días hábiles anteriores al inicio de las vacaciones.

Para los efectos del caso, el superior

jerárquico deberá solicitar a la Dirección General la autorización para la posposición de estas, lo que se hará por medio de una resolución que además deberá señalar la fecha próxima en la que el servidor público tomará sus vacaciones, que en ninguna forma podrá exceder de tres (3) meses.

- 6. El descanso del período de vacaciones debe tomarse en forma continua; pero en caso de necesidad del servicio, el jefe de la unidad ejecutora podrá fraccionar dichas vacaciones en períodos no menores de quince (15) días, de común acuerdo con el servidor público.*
- 7. Si el trabajador se hospitalizara por enfermedad o accidente, durante el tiempo que disfruta vacaciones, el tiempo que dure dicha hospitalización y la incapacidad posterior no se considerará parte de las vacaciones, y se imputará al fondo por enfermedad, si tiene días acumulados, posponiéndose la fecha de cese de las vacaciones por el tiempo de duración de la hospitalización y la incapacidad resultante. Para los efectos de este artículo, debe notificarse al superior inmediato el hecho de la hospitalización, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que esta ocurrió, quien a su vez deberá comunicarlo a la oficina de personal. La dilación en el aviso hará que sólo se aplique el beneficio que concede este artículo a partir del día siguiente de la notificación.*
- 8. Cuando trabajen en la Caja de Seguro Social, dos (2) miembros de una familia (cónyuges, padres e hijos), procurará en lo posible y a petición de parte, señalarles la época de sus vacaciones en un mismo período.*

Artículo 41: La Institución garantizará el ejercicio del derecho a vacaciones y para tales efectos, los servidores públicos que tengan recursos humanos a su cargo, comunicarán en un tiempo no menor de treinta (30) días, la fecha de inicio del goce de vacaciones a sus subalternos

Así vemos como el reglamento interno contempla las vacaciones de todo servidor público de la Caja de Seguro Social, como un derecho, un deber al descanso anual con goce de sueldo, por cada once meses continuos de servicios, estableciendo las normas a seguir para garantizar el goce efectivo de las mismas.

Sin embargo se observa el vacío legal en relación a lo consultado, razón por la cual de manera supletoria debe invocarse o aplicarse las normas del proceso administrativo presentes en el Texto Único de la Ley N°9 de 1994 y la ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

Es importante concluir entonces señalando que la resolución que da inicio a un proceso disciplinario requiere ser notificada de manera personal, agotando lo medios para ello, de manera que se garantice el derecho a la defensa y el debido proceso; y que la resolución que impone una sanción de igual forma debe ser notificada personalmente, solo y a manera excepcional cuando se haya agotado todos los mecanismos establecido en la ley, se podrá notificar por cualquier otro medio que consagre la normativa procesal administrativa o judicial (como norma supletoria) en tanto la persona que deba ser notificada pueda hacer valer sus garantías procesales

Finalmente, esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema de su consulta, reiterándole que la orientación vertida por este despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/rae