

Panamá, 4 de febrero de 2002.

Magíster

JULIO A. VALLARINO RANGEL

Rector de la Universidad de Panamá

E. S. D.

Señor Rector:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, y en especial como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que soliciten nuestro criterio legal, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho, relacionada con la aplicación de la forma de pago de las vacaciones de los docentes universitarios establecido en el artículo 11 de la Ley N°.28 de 1 de agosto de 1997, por la que se crean las Juntas Educativas Regionales y las Juntas Educativas Escolares y se dictan otras disposiciones.

Procedo a absolver su muy interesante consulta, previa 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 vocacional 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, de no darse la 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 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 establecidos en la ley. Cabe indicar 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 las condiciones o requisitos que la propia ley establece. 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.

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.)

El artículo 796 es de carácter general, y de suma importancia en nuestro derecho público positivo, pues recoge el enunciado constitucional de que todo trabajador tiene derecho a las vacaciones remuneradas: no sólo se reafirma el derecho, sino también establece las condiciones o los requisitos legales a los cuales está sujeto su nacimiento.

Según el texto de la norma anterior, 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. Ahora bien, 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 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.

Luego de estas consideraciones de carácter doctrinal, procedemos a analizar la legislación correspondiente al caso objeto de su consulta.

Ley N°.47 de 1946
Orgánica de Educación

“Artículo 148. Todos los miembros del personal docente y directores de escuelas primarias cuyos servicios sean satisfactorios, tendrán derecho al pago del sueldo de vacaciones, el cual será igual a un tercio del total ganado durante el año lectivo

PARÁGRAFO: *A los que no den resultados satisfactorios en la enseñanza se les descontará un tercio del sueldo de vacaciones. Los que sean despedidos por faltas graves perderán el derecho al sueldo de vacaciones”.*

El artículo arriba citado, fue derogado expresamente por la Ley N°.28 de 1 de agosto de 1997, por la cual se crean las Juntas Educativas Regionales y las Juntas Educativas Escolares y se dictan otras disposiciones; lo anterior significa que el mismo perdió su vigencia y no puede ser aplicado en ningún caso como fundamento jurídico.

Ley N°.11 de 8 de junio de 1981,
por la cual se reorganiza la
Universidad de Panamá

Veamos ahora, las normas relacionadas al caso subjúdice dentro de la presente ley:

“Artículo 6. Los órganos colegiados de gobierno de la Universidad de Panamá son los siguientes:

- 1. El Consejo General Universitario;*
- 2. El Consejo Académico;*
- 3. El Consejo Administrativo;*
- 4. Las Juntas de Facultad; y Las Juntas de Centros Regionales Universitarias.”*

Se desprende con meridiana claridad, que el orden en que están ubicados los órganos de gobierno de la Universidad de Panamá, representan la jerarquía que ocupa cada uno sobre los demás; siendo el de mayor rango e importancia, el Consejo General Universitario.

Atribuciones del Consejo General Universitario:

“Artículo 11. Son atribuciones del Consejo General Universitario, además de las que señalen el Estatuto y los reglamentos universitarios, las siguientes:

- 1. ...*
- 2. ...*
- 3. Dictar y reformar el Estatuto Universitario.*

...”.

Estatuto de la Universidad de Panamá

Sección E

**Vacaciones, Licencias, Sabáticas,
Becas y Jubilaciones**

“Artículo 162. El personal docente, Regular o Especial gozará en cuanto a licencias, vacaciones, becas y sabáticas, de los derechos establecidos por la Ley Orgánica de Educación, el presente Estatuto y los reglamentos pertinentes”.

Es dentro del Estatuto de la Universidad de Panamá, que se regula lo relativo a las vacaciones del personal docente y que a su vez, éste nos remite a la Ley Orgánica de Educación y algunos reglamentos pertinentes, toda vez que la propia Ley N°.11 de 8 de junio de 1981 por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá, no contempla ni regula lo relacionado al tema de las vacaciones.

**Ley N°.28 de 1 de agosto de 1997,
por la cual se crean las Juntas Educativas Regionales y las Juntas
Educativas Escolares y se dictan otras disposiciones.**

“Artículo 11. El personal docente tendrá derecho a treinta días de descanso obligatorio con sueldo, inmediatamente después de terminado el período escolar. Sin embargo, recibirá el pago del sueldo durante el tiempo en que los estudiantes estén de vacaciones, período en el cual el Ministerio de Educación podrá convocarlos para cursos de perfeccionamiento docente y actividades educativas.

El Ministerio de Educación establecerá un programa de incentivos para los docentes convocados a laborar en días adicionales al período escolar ordinario.

Parágrafo transitorio. *Para el año de 1997, todos los miembros del personal docente y directores de escuela*

primaria, tendrán derecho al pago del sueldo de vacaciones, el cual será igual a un tercio del total ganado en el año lectivo.”

*Esta ley es de uso y aplicación única y exclusivamente al docente **que pertenece y depende del Ministerio de Educación, más no así, le es aplicable al personal docente de la Universidad de Panamá.** Por otra parte, dicho artículo 11, no modifica la Ley N°.47 de 1946, Orgánica de Educación.*

Luego de analizada la normativa relacionada al ámbito de las vacaciones para el personal docente de la Universidad de Panamá y que ha sido la materia objeto de su consulta, este despacho llega a las siguientes:

Conclusiones

- 1. El artículo N°.148 de la Ley N°.47 de 1946 Orgánica de Educación, **nunca fue modificado por ninguna otra ley posterior a ella.***
- 2. El artículo N°.148, **fue derogado de manera expresa** por la Ley N°.28 de 1 de agosto de 1997, por la cual se crean las Juntas Educativas Regionales y las Juntas Educativas Escolares. (Ver Art. 13 de la Ley N°.28).*
- 3. El Consejo General Universitario constituye la instancia **más alta jerárquicamente** dentro de la Universidad de Panamá, competente para modificar sus estatutos.*
- 4. La Ley N°.11 de 1981, por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá, no hace referencia a la forma de pago de las vacaciones de los docentes de la Universidad.*
- 5. Es atribución y facultad de manera privativa del Consejo General Universitario, **dictar y reformar el Estatuto Universitario.***
- 6. Ni el Consejo Académico, ni el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, **están legalmente facultados para reformar los estatutos universitarios,** en el tema de las vacaciones de los docentes universitarios, pues es una función privativa del Consejo General Universitario.*
- 7. La Ley N°.28 de 1997 no modifica el artículo 148 de la Ley N°.47 de 1946 Orgánica de Educación, sino la **deroga de manera expresa.***
- 8. Esta ley, es de uso y aplicación única y exclusivamente para los **maestros y profesores, docentes dependientes del Ministerio de Educación.***
- 9. En materia de vacaciones de los docentes universitarios de tiempo completo y de tiempo parcial, la Ley N°.11 de 1981, no hace referencia*

alguna. En consecuencia, existe un vacío en la normativa regulatoria que debe subsanarse.

10. *Por último, debemos señalar, que el artículo 11 de la Ley N°.28 de 1997, no puede ser aplicado al caso de los profesores docentes de la Universidad de Panamá, toda vez que dicha norma solo es aplicable por el Ministerio de Educación, al personal docente que tiene derecho a treinta días de descanso obligatorio con sueldo, inmediatamente después de terminado el **período escolar**.*

Recomendaciones

1. *Esta despacho es del criterio y así lo recomienda, que en el menor tiempo posible, el Rector convoque al Consejo General Universitario, a fin reglamentar en un solo instrumento legal, todo lo relacionado con el pago de las vacaciones de los docentes universitarios.*
2. *Para esta tarea sugerimos tener en cuenta la participación de representantes de todos los gremios, asociaciones u organismos que representen a los docentes universitarios ya sea de tiempo completo o parcial.*
3. *El Consejo Académico y el Consejo Administrativo, deberán promover y gestionar la revocatoria de la Resolución N°.46-2001-SGP, con fundamento en lo establecido en el Título III del numeral 1, del artículo 62 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000 que establece lo siguiente:*

**“ Título III
De la Revocatoria de los Actos
Administrativos**

Artículo 62. *Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:*

1. *Si fuese emitida sin competencia para ello;*

.....”

4. *La administración de nuestra máxima casa de estudios deberá velar en todo momento por los mejores intereses de los docentes universitarios y administrativos que laboran en ella, procurando en todo momento respetar las garantías y derechos previamente adquiridos a favor de los mismos.*

5. *Recomendamos que se regule más adecuadamente la forma de contratación que se efectúa en la Universidad de Panamá, de manera que se determine con mayor claridad, el inicio y finalización en los períodos a contratar con cada uno de los profesores docentes universitarios, que en ella imparten clases.*

Esperando que este estudio jurídico sea de utilidad, en la solución del tema consultado, reciba las expresiones de nuestra consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs