

Panamá, 27 de marzo de 2002.

Señor  
Rafael Ruiloba Caparroso  
Director General  
Instituto Nacional de Cultura  
(INAC)  
E. S. D.

Señor Director General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejería jurídica a los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota del 28 de enero del presente año por la cual nos consulta:

*“Si sería posible otorgar cinco (5) días consecutivos de permiso especial a todo aquel funcionario que en el término de un año, no haya hecho uso de los dieciocho (18) días a que tiene derecho durante el mismo, de conformidad con el artículo 55 del Reglamento Interno del Instituto Nacional de Cultura.*

*Por otro lado, quisiéramos saber...si el hecho de que se otorguen estos cinco (5) días en forma consecutiva, no se están convirtiendo en una vacaciones adicionales e implicaría para nosotros extralimitación de funciones.”*

Entre los fundamentos que cita en la nota para apoyar la antes mencionada interrogante, señala que a sugerencia elevada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, lo anterior sería con el objetivo de:

1. *“Incentivar a los funcionarios que se destacan por una asistencia ejemplar, que siempre llegan temprano o nunca faltan;*
2. *Motivar al resto de los funcionarios a imitar este tipo de acciones;*

3. *Bajar el alto índice de permisos, ya sea por ausencias o tardanzas.*”

Vuestros asesores legales subrayan al respecto:

*“El artículo 55 incluido en la sección 4 de las Ausencias Justificadas por Permisos, dice lo siguiente:*

*Artículo 55: De las ausencias justificadas por permiso. El servidor público podrá ausentarse por permiso hasta 18 días al año (144 laborables) y la utilización de este tiempo será coordinada con su superior inmediato.*

*Las ausencias justificadas por permisos podrán ser:*

- a. Enfermedad del servidor público hasta 15 días laborables*
- b. Duelo por muerte del padre, madre, hermanos, hijos y cónyuge, hasta por cinco (5) días laborables.*
- c. Duelo por muerte de abuelos, nietos, suegros, yernos y nueras, hasta por tres (3) días laborables.*
- d. Duelo por muerte de tíos, sobrinos, primos y cuñados hasta por un (1) día laborable.  
Nota en los casos de permiso por duelo en que el servidor público tenga necesidad de trasladarse a lugar lejano de su centro laboral, se podrá extender el permiso hasta por tres (3) días adicionales*
- e. Matrimonio por una sola vez, hasta por cinco (5) días laborables.*
- f. Nacimiento de un hijo del servidor público, hasta por cinco (5) días laborables.*
- g. Para asuntos personales tales como: enfermedades de parientes cercanos, eventos académicos puntuales, asuntos personales, entre otros, hasta por tres (3) días laborables.*

*El servidor público podrá ausentarse del puesto de trabajo durante las horas laborables y registrar la hora de salida y de regreso en el formulario destinado para estos casos, refrendando por el jefe inmediato.”*

*Como podemos observar, la norma prevee los casos por los cuales un servidor público haría uso de los dieciocho (18) días correspondientes. De no suscitarse estos casos, no se produciría una acumulación de días, significa que no se dio ninguna anomalía durante el año laboral del funcionario público.*

*La norma (Reglamento interno del INAC) solamente establece el uso de los dieciocho (18) días por incidentes ocurridos al servidor público durante el transcurso del año, sin especificar que podríamos otorgarla de la forma planteada.”*

Considerando lo expuesto, este despacho es de la opinión que la interrogante planteada merece un análisis especial de los preceptos jurídicos amparados por la Constitución Política y la Ley en materia laboral.

Primeramente, debemos citar el **artículo 60** Capítulo 3º “El trabajo” de la Constitución Política:

*“Artículo 60: El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.”*

Tenemos pues que el trabajo debe entenderse como **un derecho y un deber del individuo** y en adición, una **garantía** amparada constitucionalmente.

El **Código de Trabajo** parte de esta premisa para subrayar lo siguiente en el **artículo 2** Título Preliminar *“Principios Generales”*:

*“Artículo 2º: Las disposiciones de este Código son de orden público y obligan a todas las personas, naturales o jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentren o se establezcan en el territorio nacional.*

*Los empleados públicos se regirán por las normas de la Carrera Administrativa, salvo en los casos en que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto de este Código.”*

Debe entenderse como **orden público** el conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras.<sup>1</sup>

Es importante destacar que las normas laborales *no pueden ser alteradas* por constituir éstas **derechos irrenunciables**. En este orden de ideas, el **artículo 8** del **Código de Trabajo** estipula como sigue:

*“Artículo 8: Son nulas y no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones, actos o declaraciones que impliquen disminución, adulteración, dejación o renuncia de los derechos reconocidos a favor del trabajador.”*

El jurista Alvaro García Solano sostiene que es un hecho evidente que el trabajador no puede renunciar a los derechos y prerrogativas que la ley le otorga...por ese motivo, cualquier transacción sobre derechos laborales que se

---

<sup>1</sup> Ossorio, M., Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 21ª ed. Bueno Aires, Heliasta, 1994, p.679

haya pactado en forma que los lesione, debe considerársele como una renuncia tácita de ellos, y por consiguiente, contraria a las normas estudiadas. El **principio de la irrenunciabilidad** de derechos se funda en la desigual posición en que está el trabajador respecto del patrono y por lo tanto, la ley trata de mantener en equilibrio el fiel de la balanza, en virtud de las disposiciones laborales que tienen carácter protector y tutelar.<sup>2</sup>

El anterior examen se deriva de la pretensión de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del INAC en querer modificar el Reglamento Interno de esa institución en supuesto beneficio del empleado. Sin embargo, se estaría efectuando una clara adulteración de los derechos reconocidos a favor del trabajador aún cuando se alega que los cambios pretendidos sean para *incentivar a los funcionarios que se destacan por una asistencia ejemplar, que siempre llegan temprano o nunca faltan*.

Estamos de acuerdo en que la **asistencia** es un deber del empleado para con el empleador, tal y como lo señala el **Código de Trabajo** en el artículo 126 numeral 4:

*“Artículo 126: Son obligaciones de los trabajadores:*

...

4. *Presentarse al trabajo siempre en aceptables condiciones mentales y físicas para ejecutar las labores propias de su contrato de trabajo;*

...”

Así mismo, coincidimos en afirmar que cuando el trabajador no se encuentre **en aceptables condiciones mentales y físicas para ejecutar las labores** es un deber del empleador permitirle al empleado que éste se ausente. Precisamente los **artículos 198, 199 y 200** del **Código de Trabajo** reglamentan esta suspensión de los efectos del contrato:

*“Artículo 198: La suspensión de los efectos del contrato de trabajo, en lo relativo a las obligaciones de prestar el servicio y cuando la ley no disponga lo contrario, de pagar el salario, no implica su terminación ni extingue los restantes derechos y obligaciones que emanen de los mismos, en especial en cuanto al reintegro al trabajo y al continuidad del contrato.*

---

<sup>2</sup> García Solano, A., Derecho de Trabajo, Bogotá, Edit. Temis, 181 p.25-26

*Artículo 199: Son causas de suspensión temporal de los efectos de los efectos de los contratos de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador y el empleador:*

1. *La enfermedad o accidente de carácter no profesional que conlleve incapacidad temporal del trabajador, cuando exceda del fondo de licencia por enfermedad y hasta por un periodo de duración que no excederá de un año. Esta suspensión surtirá efectos, a partir de la fecha en que se produjo la incapacidad según conste en la certificación expedida por un médico al servicio del Estado.*

....

6. *La licencia o permiso temporal concedida al trabajador por su empleador, a solicitud del primero.*

....

*Artículo 200: Desde el momento en que se inicie el contrato de trabajo, el trabajador comenzará a crear un fondo de licencia por incapacidad, que será de doce horas por cada veintiséis jornadas servidas o ciento cuarenta y cuatro horas al año y del cual podrá disfrutar total o parcialmente con goce de salario completo, en caso de enfermedad o accidente no profesional comprobado. Dicha licencia podrá acumularse hasta por dos años seguidos y ser disfrutada en todo o parte durante el tercer año de servicio."*

Podemos concluir luego de la atenta lectura de los artículos citados, que tanto la **enfermedad**, como las **calamidades domésticas** e inclusive los **permisos temporales** solicitados al empleador, se encuentran amparados por la Ley laboral. Estas disposiciones, tal y como reza el **artículo 2 del Código de Trabajo** previamente copiado, son de orden público y su alteración podría provocar la renuncia tácita de los derechos intrínsecos del trabajador.

Cuando el **artículo 200 del Código de Trabajo** indica que el **fondo de licencia por incapacidad** puede acumularse hasta por dos años seguidos, no hace más que recalcar que si el trabajador no hace uso de este privilegio, se pierde el primer año y así sucesivamente mientras no se utilice. Pero éste no se extingue y el periodo de dieciocho (18) días a que tiene derecho el trabajador por Ley para recuperarse de cualquier enfermedad se mantiene inalterable hasta que suceda el **imprevisto** que motive el uso del mismo.

Este criterio ha sido utilizado para reglamentar las ausencias justificadas en la Carrera Administrativa, como demuestra la lectura del **Capítulo IV "Ausencias justificadas"** de la **Ley 9 de 20 de junio de 1994 "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa"**.

El **artículo 83** de la Ley citada declara:

*“Artículo 83: Los permisos son las ausencias justificadas del puesto de trabajo por un máximo de dieciocho (18) días al año. Se puede solicitar permisos por las siguientes causas:*

- 1. Enfermedad del servidor público*
- 2. Duelo*
- 3. Matrimonio del servidor público*
- 4. Nacimiento del hijo del servidor público*
- 5. Enfermedad de parientes cercanos*
- 6. Eventos académicos puntuales*
- 7. Otros asuntos personales de importancia.*

*El servidor público debe coordinar la utilización de los permisos que solicite con su superior inmediato, pero no podrá exceder los dieciocho días anuales.”*

Esto es lo que la Ley señala en cuanto a las ausencias justificadas. Este despacho considera que si la Oficina Institucional de Recursos Humanos del INAC desea crear incentivos para el personal que no se ausenta nunca o se ausenta poco del puesto de trabajo, debe hacerlo acatando el principio de la legalidad, este es, dentro de los límites de la Ley.

A este propósito, el Capítulo VII *“Incentivos a los Servidores Públicos de la Carrera Administrativa”* de la **Ley 9 de 20 de junio de 1994**, contiene las reglas a seguir sobre el tema objeto de su consulta, por lo que le recomendamos que se sigan al pie de la letra.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.