

Panamá, 25 de noviembre de 1996.

Honorable  
Ismael Pérez Copete  
Presidente Del Consejo Municipal  
Distrito de La Chorrera.  
La Chorrera - Provincia de Panamá.

Respetado Señor Presidente del Consejo Municipal:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales, y en especial como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, acusamos recibo de su Oficio, el cual fue recibido en esta Procuraduría, el día 18 de octubre pasado.

Antes de proceder a dar respuesta a su Consulta, es menester recordarle que de conformidad con el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial; *"toda consulta formulada a los agentes del Ministerio Público deberá estar acompañada del criterio expresado por el Departamento o Asesor Jurídico sobre el punto en consulta..."* Hemos observado que su solicitud de asesoramiento carece del requisito aludido, no obstante, por la importancia de la materia a tratar haremos una excepción, mas esperamos que en el futuro próximo se adjunte la opinión jurídica del Asesor Legal a la Consulta que tenga a bien formularnos.

En la Nota por la cual su Despacho, solicita la asesoría jurídica de ésta Procuraduría, el mismo se expresa en los siguientes términos:

“Consultamos: ¿ Puede el Presidente de un Consejo Municipal, como jefe del mismo, ordenar irrevocablemente cuando haya mérito para ello (es decir, por lo menos que tenga un (1) mes de vacaciones) el cumplimiento de las vacaciones de los **Dignatarios** de un Municipio? ¿O es acaso esta decisión optativa de parte de dichos funcionarios, a pesar que una orden se lo indique? ¿Es cierto o no, explique, que no se debe acumular por funcionarios cualquiera que sean, más de dos meses de vacaciones? ¿Deberá someterse, tal vez, la solicitud u ordenanza de vacaciones de un **Dignatario** a votación por parte del pleno del Consejo Municipal? ¿Podrá negarse un **Dignatario** a tomar sus correspondientes vacaciones ?”

Para dar inicio a la presente, es necesario, conceptualizar la figura de las vacaciones, tanto en el orden doctrinal como en el desarrollo de ésta, en la normatividad vigente.

## I. Aspectos Generales del Derecho de Vacaciones

Comprendamos el término vacaciones como el descanso temporal de una actividad habitual, o sea la interrupción en un periodo de tiempo, determinado generalmente por la Ley; en otras palabras, durante el lapso 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.

Para los efectos de la presente, transcribiremos la acepción que sobre el derecho de vacaciones, realizara Montenegro Baca, citado por Cabanellas, Guillermo en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual:

“ 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 hubiere cumplido con los requisitos exigidos por las disposiciones legales.”  
(Caballeas, Guillemos. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual; tomo VIII, pág. 296.)

Es apreciable, que las vacaciones, tienen como finalidad permitir el restablecimiento físico y emocional del trabajador, sin dejar de percibir su respectivo salario.

## II. Regulación Normativa del Derecho a Vacaciones.

La Constitución Nacional, en su artículo 66 consagra el derecho a las vacaciones de todo trabajador, tanto del sector privado como del sector público. La norma in comento es del tenor siguiente:

"ARTICULO 66. La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable de hasta cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.

La jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de dieciocho. Se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo las excepciones que establezca la Ley. Se prohíbe igualmente el empleo de menores hasta catorce años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.

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." (Resaltado.)

A nivel legal, y específicamente para el caso de funcionarios públicos, la referida norma constitucional encuentra su desarrollo en el Código Administrativo, específicamente en su artículo 796, el cual expresa:

**ARTICULO 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 continuados de servicio, a 30 días de descanso con sueldo.

El empleado público, nacional, provincial o municipal que después de once meses continuados de servicio fuera 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 trata esta Ley y el Estado está obligado a concederlas.

Son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años." (Resaltado).

Cabe advertir que en relación a la última frase de este artículo, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la declaró inconstitucional, mediante la Sentencia emitida el 11 de agosto de 1975.

Por último, debemos hacer mención de la Ley 9 de 1995, -por la cual se regula la Carrera Administrativa,- la cual consagra el derecho al goce de vacaciones, en el tenor siguiente:

**" ARTÍCULO 94.** Todo servidor público tendrá derecho a descanso anual remunerado. El descanso se calculará a razón de treinta (30) días por cada once (11) meses continuos de trabajo, o a razón de un (1) día por casa once (11) 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."  
(Resaltado).

Realizado un análisis general del derecho a Vacaciones, absolveremos la solicitud de Consulta, elevada a este Despacho, así:

Tal cual señala en su Oficio, entiéndase Dignatarios entre otros al Asesor Legal, Ingeniero y al Tesorero Municipal.

Iniciaremos acotando que, el artículo 17 de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen

Municipal; que regula la competencia de los Consejos Municipales, específicamente el numeral 17 del artículo en cuestión, señala:

"Elegir de su seno a su Presidente y su Vice-Presidente y elegir al Secretario del Consejo Municipal, al Sub-Secretario cuando proceda, al Tesorero, al Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales y al Abogado Consultor del Municipio."  
(Resaltado).

De lo antes expuesto se colige, que los Dignatarios del Consejo Municipal, son elegidos por el Consejo en pleno, luego entonces, compétele a éste, el determinar sobre el uso de las vacaciones de dichos funcionarios.

Por ende, podemos señalar que el goce de las vacaciones de los Dignatarios del Consejo Municipal, es facultativo de éste, mediante resolución administrativa.

Otro aspecto que debemos mencionar es el referente a la acumulación de vacaciones, tratándose, éste de un derecho y obligación a la vez, el empleador, que en este caso es el Consejo Municipal de la Chorrera, está obligado a conceder el uso de las vacaciones, siempre y cuando se haya cumplido con los requisitos legales, o sea, que se haya laborado once meses, para otorgar un mes en concepto de vacaciones.

No obstante, el funcionario o servidor municipal, se encuentra en la obligación de hacer uso de dichas vacaciones, no pudiendo renunciar a éste derecho, mas cabe recalcar que éste es un derecho adquirido, por ende, aunque el funcionario se halle en la obligación de

tomarlas, éstas pueden acumularse, sin que ello produzca la pérdida de tal derecho.

La afirmación antes señalada, cobra vigencia al transcribir lo expuesto en este sentido, por la Corte Suprema de Justicia al declarar inconstitucional la última frase del artículo 796 del Código Administrativo que expresa: "*Son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años.*" En relación a la frase antes transcrita, la Corte señaló:

"Lo anterior no impediría, por ser una exigencia que impone la realidad que, en lo relativo al derecho a descanso correspondiente a las vacaciones, se limita su acumulación a dos meses, pues de excederse a ese período es obvio que ello constituiría una traba para la buena administración en los servicios públicos, pero en esos casos debe salvaguardarse el derecho del empleado a percibir el importe correspondiente a las vacaciones no gozadas en exceso a la acumulación señalada." (Sentencia del 11 de agosto de 1975. Código Administrativo, pág. 247.)

Luego entonces, se infiere que el Presidente del Consejo Municipal de la Chorrera, no está facultado para concederle vacaciones a los Dignatarios de ese Municipio (Asesor Legal, Tesorero e Ingeniero Municipal); puesto que dicha competencia se le adjudica al ente nominador, el cual es el Consejo Municipal en pleno.



Cabe mencionar, que es el Consejo Municipal, el que tiene la facultad potestativa de, no conceder el uso de las vacaciones para los funcionarios nombrados por este, siempre y cuando, considere que resulta necesaria la presencia de éstos para garantizar la buena marcha de los negocios municipales.

Por todo lo antes señalado, permítanos sugerirle la regulación del uso de las vacaciones de los funcionarios elegidos por parte del Consejo Municipal de La Chorrera, para garantizar el derecho que poseen éstos, mas siempre respetando los elementos fundamentales del respectivo derecho a vacaciones, es decir, que éste debe ser considerado como un derecho adquirido en favor de los funcionarios municipales. No obstante, para garantizar el buen desarrollo administrativo del municipio, éstos deben acogerse a sus vacaciones cumplido el término para ello; su primordial objetivo, es lograr el restablecimiento orgánico y social del trabajador. Y por último, es un derecho que conlleva a una obligación, es decir que como derecho le asiste al trabajador el goce de la misma, y a la vez la obligación de hacer uso de ella.

En espera de haber agotado la presente, con la mayor diligencia, me suscribo con la seguridad de mi consideración y respeto.

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

AmdeF/18/cch.