

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 1

*Referencia:*

*Año:* 1975

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 11-08-1975

*Título:* DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LAS CUALES SE SOLICITA SE IMPUGNE DOS FRASES CONTENIDAS EN LO PRECEPTUADO POR EL ARTICULO 796 DEL CODIGO ADMINISTRATIVO.

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 17923

*Publicada el:* 10-09-1975

*Rama del Derecho:* DER. CONSTITUCIONAL, DER. ADMINISTRATIVO

*Palabras Claves:* Sentencias y fallos judiciales, Sentencias, Código Administrativo

*Páginas:* 3

*Tamaño en Mb:* 0.817

*Rollo:* 26

*Posición:* 406

# GACETA OFICIAL

## ORGANO DEL ESTADO

AÑO LXXII PANAMA, REPUBLICA DE PANAMA, MIERCOLES 10 DE SEPTIEMBRE DE 1975 No. 17.923

### CONTENIDO

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo de la Corte Suprema de Justicia, de 11 de agosto de 1975.

#### AVISOS Y EDICTOS

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. Panamá, once de agosto de mil novecientos setenta y cinco.  
VISTOS:

El Director General de la Caja de Seguro Social, Dr. Jorge A. Badía Arias, por medio de apoderado Judicial, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad en el cual impugna dos frases contenidas en lo preceptuado por el Artículo 796 del Código Administrativo, tal cual quedó reformado por la Ley 121 del 6 de abril de 1943.

Las frases que se tachan de inconstitucionales son las que a continuación se subrayan de la precitada norma del Código Administrativo, cuyo texto es el siguiente:

"ARTICULO 796. Todo empleado público, nacional, provincial o municipal, así como también el obrero que trabaja 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 treinta días de descanso con sueldo, siempre que durante aquel tiempo no haya tenido arriba de treinta días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa.

Exceptuase de esta disposición los empleados públicos que tienen acordadas vacaciones por leyes anteriores.

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

"Son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años".

La acción de inconstitucionalidad propuesta es sustentada del modo que sigue:

"La frase del Artículo 796 del Código Administrativo".... siempre que durante aquel tiempo no haya tenido arriba de treinta días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa", viola en forma directa los Artículos 65, 67 y 74 de la Constitución Nacional.

#### CONCEPTO DE LA INFRACCION.

El Artículo 65 de la Constitución Nacional dispone:

"ARTICULO 65. La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable hasta de cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete 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 diez y ocho. 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 de catorce años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los 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".

La frase cuya declaratoria de inconstitucionalidad se solicita infringe directamente el Artículo 65 de la Carta Fundamental toda vez que esta norma dispone que "todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas", mientras que el Artículo del Código Administrativo presupone una negación del goce de las vacaciones al señalar que "siempre que durante aquel tiempo "el servidor público" no haya tenido arriba de 30 días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa".

En otras palabras, la disposición legal que es de inferior jerarquía y de vigencia muy anterior a la Carta Fundamental, establece una limitación prohibitiva no estipulada en el Artículo 65 ya citado.

"ARTICULO 67. Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que esté en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato. Al reincorporarse a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo en casos especiales previstos en la Ley, la cual reglamentará además, las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez".

En este caso la infracción es directa.

En efecto, de acuerdo con el texto constitucional la servidora pública durante su estado de gravidez conserva "TODOS LOS DERECHOS CORRESPONDIENTES A SU CONTRATO", es decir, que el lapso de gravidez no interrumpe su tiempo de servicio para todos los efectos legales.

De acuerdo con el texto legal, en la parte en que se impugna la servidora pública en estado de gravidez, para los efectos de las vacaciones perdería el tiempo de servicio anterior al reintegro de sus labores terminada su licencia por gravidez. En otras palabras, se podría dar el caso absurdo de una servidora pública que en 5 años tuviera 5 partos normales y de conformidad con el Artículo 796 no tendría derecho ni siquiera a un (3) mes de vacaciones.

"ARTICULO 74" los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores".

La frase que se impugna viola de manera directa la norma constitucional anteriormente transcrita, porque condiciona el derecho al goce de las vacaciones de los servidores públicos, siendo ésta, una de las garantías mínimas que consagra la Carta Constitucional.

CONCEPTO DE LA INFRACCION FRENTE A LA FRASE DEL ARTICULO 796 QUE DISPONE "SON ACUMULABLES LAS VACACIONES CORRESPONDIENTES A DOS AÑOS".

La frase citada viola los artículos 65 y 74 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 65: La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable hasta de cuarenta y ocho, la jornada máxima nocturna no será mayor de siete 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 dieciséis, salvo las excepciones que establezca la Ley. Se prohíbe igualmente el empleo de menores hasta catorce a-

# GACETA OFICIAL

ÓRGANO DEL ESTADO

DIRECTOR  
HUMBERTO SPADAFORA P

OFICINA:

Editora Renovación, S.A., Vía Fernández de Córdoba (Vista Hermosa). Teléfono 51-7894. Apartado Postal 5-4 Panamá, 9-A República de Panamá.

AVISOS EDITORIOS Y OTRAS PUBLICACIONES  
Dirección General de Impresos  
Para Suscripciones ver a La Administración.

SUSCRIPCIONES

Mínimo: 6 meses: En la República: B/3.00  
En el Exterior B/5.00  
Un año en la República: B/10.00  
En el Exterior: B/12.00

TODO PAGO ADELANTADO

Número único: B/0.15. Solicitar en la Oficina de Ventas de Impresos Cívicos. Avenida Eloy Alfaro 4 16.

ños en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los 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".

La frase que se impugna viola de manera directa el Artículo constitucional anteriormente transcrito, ya que limita el derecho constitucional al goce de las vacaciones a dos años. No obstante de que el servidor público respectivo haya laborado once (11) meses continuados con posterioridad a los dos años.

"ARTICULO 74: Los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores".

La frase que se impugna viola en forma directa el Artículo 74 de la Carta Fundamental, ya que condiciona en vías de negación el derecho al goce de las vacaciones que es un derecho mínimo consagrado en la Constitución. Por las razones expuestas, solicitamos a los Honorables Magistrados, que declaren la inconstitucionalidad solicitada".

Imprimido a la demanda el trámite que le señala la Ley 46 de 1956, se procedió a solicitar al señor Procurador General de la Nación emitiera concepto. En su vista este funcionario expresó, en resumen, que tanto el derecho a vacaciones como el derecho a la licencia por gravedad constituyen dos garantías sociales con igual jerarquía constitucional, por lo que ambos derechos deben ser reglamentados de modo que, coexistan y sin que uno le reste eficacia al otro. Por tal razón estima que en la frase del Artículo 796, en donde se condiciona el derecho a obtener vacaciones cuando el empleado público no haya tenido más de 30 días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa, se incurrir en el vicio de inconstitucionalidad, ya que supedita la existencia de ese derecho a otro que no goza de mayor jerarquía.

En relación a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 796, que expresa: "Son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años", a su juicio, no es inconstitucional porque la limitación es una forma de protección y guarda del derecho de vacaciones remuneradas, ya que la misma impone una obligación al Estado para conceder el disfrute de las mismas de modo oportuno.

También señala que de esta regla se deduce una prescrip-

ción que extingue el derecho del empleado a gozar más de dos meses de vacaciones, sea con respecto al derecho de descanso o en lo pecuniario a percibir una remuneración mayor de dos meses por tal concepto.

Encontrándose este negocio para reanudar, pasa la Corte a pronunciarse mediante las siguientes consideraciones.

En relación a la condición establecida en el artículo 796 del Código Administrativo, esto es, que tal derecho se adquiere "siempre que durante aquel tiempo no haya tenido arriba de 30 (treinta) días de licencia por enfermedad o cualquier otra causa", significa que el derecho a vacaciones sólo nace cuando se hubiese trabajado en forma ininterrumpida durante 11 meses consecutivos, pues si por cualquier otra causa o licencia que no sea por enfermedad que incapacite al empleado a trabajar por más de 30 días, ello le impide adquirir ese derecho.

Es evidente que tal condición, al aplicarse coarta el derecho del trabajador a gozar de sus vacaciones, lo cual pugna con el artículo 65 y 74 de la Constitución Nacional, como se señala en la demanda.

El derecho a vacaciones que indistintamente señala el artículo 65 de la Constitución Nacional a favor de los trabajadores de empresas privadas y a los servidores del Estado, aparece expresado así:

"Además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas".

Esta pauta constitucional recoge la concepción que la doctrina le otorga a este derecho eminentemente social, la cual nos indica que este instituto tiene como objeto básico la preservación de la salud del sector activo de la sociedad, puesto que por experiencia es sabido que no basta el descanso semanal para restablecer la capacidad de trabajo de una persona, sino que además necesita de las vacaciones anuales para poder restaurar su organismo física y mentalmente de la fatiga o desgaste producido por el trabajo.

Por otra parte, este instituto consagrado en la Constitución Nacional, como uno de los derechos y garantías considerados mínimos a favor de los trabajadores, según lo establece en su artículo 74, impone el deber al legislador de establecer normas en su desarrollo, preservándolo como uno de los derechos cuyo ejercicio pleno o efectivo debe garantizarse. Por consiguiente al derecho a vacaciones remuneradas debe aparecer consignado en la norma ordinaria de modo que esté en armonía con los otros derechos sociales, a fin de mantener su plena eficacia. En otras palabras, las normas subalternas deben proporcionar fórmulas que, en la reglamentación al derecho de vacaciones y en la relación de este instituto con los otros derechos sociales del empleado público, tales como licencia por enfermedad, licencia de gravedad, etc., no afecten el ejercicio de uno al otro, o se instituyan en forma que resulten incompatibles.

En este orden de ideas, la frase comentada que se impugna, al supeditar el derecho a vacaciones a la contingencia de que el trabajador no haya obtenido otras licencias que también necesita por razones de salud o por otros motivos, lógico es considerar que esta condición de la cual pende dicho derecho, no es una fórmula jurídica que brinda la solución o garantía al derecho de vacaciones sino un obstáculo, que pugna con los artículos 65, 67 y 74 de la Constitución Nacional como se advierte en el recurso presentado.

Con relación al último párrafo del artículo 796 del Código Administrativo, que también se impugna de inconstitucional por establecer que sólo "son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años", la Corte considera que esa limitación al descanso anual remunerado no se ajusta al propósito constitucional de garantizar el ejercicio pleno del derecho de vacaciones, por cuanto que si bien es cierto que esa pauta constituye más que todo una obligación del Estado para que sea concedido oportunamente ese derecho a sus servidores, en su aplicación ha ocurrido, como lo señaló el señor Procurador, que ha sido interpretada como una prescripción del derecho del trabajador a percibir no sólo el descanso, sino la remuneración correspondiente a los meses que excedan tal acumulación, en caso de remoción o cuando por cualquier otra causa debe separarse al empleado del cargo que desempeñaba.

La situación indicada surge, en la mayoría de los casos debido a que, a solicitud de los jefes de las distintas enti-

dades del Estado o por otras causas, los empleados públicos posponen el ejercicio de tal derecho, con la consiguiente pérdida del descanso y la remuneración correspondiente.

En virtud de la limitación establecida en la acumulación no surge una solución que preserve como garantía mínima el derecho a vacaciones, aún cuando sea en su aspecto económico, que, como se ha expresado, es una de las disposiciones de la Constitución Nacional cuyo acatamiento es insoslayable.

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 limite 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.

No siendo esta la solución contemplada en el párrafo final del artículo 796 del Código Administrativo, resultan, en los términos indicados, infringidos los principios que nutren a los artículos 65 y 74 de la Constitución Nacional.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Suprema, Pleno, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, DECLARA que son inconstitucionales la frase final, del párrafo primero del artículo 796 del Código Administrativo, que dice "siempre que durante aquel tiempo no haya tenido arriba de 30 días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa" y el párrafo final de este precepto, en donde establece: "Son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años".

Cópiese, notifíquese y publíquese.

RICARDO VALDES

Pedro Moréno C.

Marisol R. de Vásquez

Julio Lombardo

Ramón Palacios P.

Lao Santizo P.

Gonzalo Rodríguez M.

Américo Rivera

Jorge Fábrega

Santander Casís  
Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
LAO SANTIZO P.

No participó del criterio que exterioriza este fallo por las siguientes razones:

Siempre he sostenido que en materia de inconstitucionalidad es bastante delicada la declaración de inconstitucionalidad de "frases", porque si bien es cierto que como conjunto de palabras ellas bastan para formar sentido, el mismo en muchas ocasiones no es completo. Y no lo es, porque en la mayoría de los casos son partes integrantes de la proposición jurídica que encierra la disposición legal que sí mantiene sentido completo. De tal manera que se hace necesario actuar con lupa cuando se declaran inconstitucionales "frases", puesto que ellas ante sí y de por sí, constituyen parte de un todo que al descomponerse en piezas o elementos aislados, pierden su verdadero sentido.

Todo precepto legal en su contenido y alcance guarda sentido completo, esto es, no puede desintegrarse en varias partes que sigan ese mismo sentido por ser integrantes de una unidad, dicho en otras palabras, tiene que haber en el enlace la debida subordinación y coordinación entre las partes para conformar el todo.

Por ello, generalmente las "frases" que componen una disposición legal, al interpretarse esa disposición, no cabe hacerse en forma segmentada, salvo que engandren excepciones al enunciado del precepto principal, o sea, a la regla general, ya que al mutilarse pierde sentido la disposición legal, queda trunca, y ellas jurídica y legalmente desarticuladas no dicen nada acerca del texto, puesto que al perderse la armonía entre las partes de esa entidad, se pierde también el sentido en la interpretación.

Traemos a colación las anteriores apreciaciones para demostrar que en el presente caso la "frase" "siempre que durante aquel tiempo no haya tenido arriba de treinta (30) días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa" del artículo 796 del Código Administrativo que se declara inconstitucional, tanto por la forma como por los conceptos en que se impugnan, pone de relieve lo impreciso del enfoque que requiere la confrontación de la disposición legal con la norma constitucional.

La frase que se acusa de inconstitucional conforme al texto del artículo 796 del Código Administrativo no es más que la observancia de una excepción, la que en efecto viene a confirmar la regla, cual es en este caso, el reconocimiento del derecho de vacaciones.

Al examinar en forma objetiva el tenor literal del Artículo 796 del Código Administrativo se observa palpablemente garantizado el derecho que tienen todos los empleados públicos a vacaciones, cuya última parte acusada como "frase" viciada de inconstitucionalidad, integra precisamente el sentido de la disposición legal, por operara manera de salvedad o excepción. Y como puede verse, no se limita, merma ni menoscaba el derecho de vacaciones dentro del vínculo de derecho que mantienen los empleados públicos con la Administración, sino que por el contrario, se sostiene in-cólume.

La parte del artículo 796 del Código Administrativo que se impugna establece el derecho de vacaciones, siempre que se den esas circunstancias, lo que equivale a una excepción, por no ser de orden general. Excepción que a fuerza de ser justa, se encuentra a tono con el poco desarrollo que ha adquirido nuestra Administración Pública en materia concerniente a los derechos de los servidores públicos, por no ser equitativo que quien haga uso de más de treinta días por razón de enfermedad, licencia o lo que fuere, al mismo tiempo disfrute de vacaciones al igual que todos aquellos que trabajaron los once meses continuados de trabajo. Y no es que se reduzca ese derecho, sino que la misma disposición tiene un supuesto al que hay que cumplir para ganárselo, como tampoco que se condicione formalmente el ejercicio del mismo, porque los que emplearen más de treinta días, tendrían que esperar o completar los once meses para entrar en el disfrute de las vacaciones. Es con este sentido que debe practicarse la confrontación con los artículos 65, 67 y 74 de la Constitución Nacional.

Si en la organización de esos derechos se hubiese legislado lo suficiente, esa disposición administrativa (art. 796) no existiría en una codificación administrativa actualizada, pero como nos hemos mantenido lentos, casi estancados en el desarrollo de esa legislación, no obstante la data del artículo 796 cuestionado, hasta ahora ha cumplido a cabalidad la función que le asignó el legislador en nuestro sistema administrativo.

Por otro lado, para confirmar nuestro pensamiento, si razonamos al absurdo, tenemos que si la "frase" "siempre que durante aquel tiempo no haya tenido arriba de treinta días de licencia por enfermedad o por cualquier otra causa" se considera viciada de inconstitucionalidad, también en ese mismo orden lo sería el supuesto de los "once meses continuados de servicio", y ello no es así.

Es evidente pues, que de la confrontación de las partes impugnadas del artículo 796 del Código Administrativo con los artículos 65, 67 y 74 de la Constitución Nacional no emana vicio alguno ni incongruencia que lo toque de inconstitucionalidad porque el derecho esencial de vacaciones se mantiene latente sin restarle eficacia. Los señalados "vicios", en todo su conjunto, no son más que excepciones necesarias para la existencia y ejercicio de ese derecho.

Lo mismo decimos del último párrafo del párrafo del artículo 796 en cuanto estipula que "son acumulables las vacaciones correspondientes a dos años". Este tampoco pone valla a la existencia y eficacia del derecho de vacaciones, toda vez que al limitar su acumulación, lo que hace en el fondo es garantizar ese derecho, porque obliga necesariamente al disfrute del mismo, al descanso obligatorio del empleado.

Panamá, 14 de agosto de 1975.

(ldo) Lao Santizo P.  
(ldo) Santander Casís S.  
Secretario General.