

Panamá, 11 de Enero de 2001.

Licenciado

**JUAN CARLOS NAVARRO**

Alcalde del Distrito de Panamá,  
Provincia de Panamá.

E. S. D.

Señor Alcalde:

Damos respuesta a su Nota N-1439/2000 D.A. de fecha 24 de noviembre del 2000 y recibida en este Despacho el 4 de diciembre, mediante la cual nos plantea la siguiente consulta:

**“¿Puede la Presidenta de la República a través de un Director (sic) Ejecutivo establecer modificaciones al horario de trabajo de los servidores públicos municipales? No es ello violatorio de la Autonomía Municipal?**

La opinión legal que se incluye en la Consulta arriba a la conclusión que el Decreto Ejecutivo 384 de 22 de noviembre de 2000, mediante el cual se ordena el cierre de las oficinas municipales, atenta contra la autonomía municipal consagrada en el artículo 229 de la Constitución Nacional. Agrega, que la Constitución Nacional establece que el Alcalde es el jefe de la Administración Municipal y desarrolla las funciones inherentes del cargo.

Más adelante señala que la Ley 106 de 1973 establece como atribución del Alcalde de Distrito el fijar el horario de trabajo de los servidores públicos municipales, si el mismo no hubiese sido establecido previamente mediante Acuerdo Municipal.

Antes de entrar a analizar el alcance de los Decretos Ejecutivos, es importante hacer mención al tema central de su Consulta, cual es la Autonomía Municipal de que gozan los Municipios del país por disposición constitucional.

Efectivamente, el artículo 229 de la Constitución Política define al Municipio como "...la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito..." Sin embargo, dicha autonomía no es absoluta, sino que es relativa respecto al Estado, dado el sistema unitario de gobierno que tiene nuestro país, el cual constituye nuestra base político-administrativa.

La autonomía de los municipios en nuestro país debe entenderse como la capacidad dada para escoger sus autoridades, administrar sus bienes y autosuficiencia financiera con la finalidad de promover el desarrollo de la comunidad y la realización del bienestar social, ello dentro de los planes que tenga el gobierno nacional.

Sobre este tema de la Autonomía Municipal es importante transcribir el pensamiento del Doctor José Dolores Moscote, quien a través de sus obras nos ha indicado la naturaleza de muchas de nuestras instituciones jurídicas:

"El Municipio es una parte integrante del Estado, y, por este concepto, mal podría ser independiente de él, menos aún si ambos tienen la misma finalidad de contribuir al bienestar social: el Estado, dentro del amplio radio de acción de la Nación entera; el Municipio en el reducido de la Ciudad, que es el núcleo principal de población del Estado. El verdadero problema, de la autonomía no es, pues, uno de disociación o separación, sino uno que consiste en que los centros municipales alcancen con iniciativas propias, con medios propios, adecuados a las necesidades locales, pero dentro de las

aspiraciones políticas del Estado, ciertos fines especiales a la vida de la comunidad.”<sup>1</sup>

De igual forma, nos permitimos citar al jurista Enrique Abrahams, quien nos amplía el concepto de autonomía municipal.

Veamos:

“La autonomía del municipio, indispensable para el desarrollo de la vida local, no debe ser confundida con la soberanía que reside en la Nación. El Municipio es una institución político-social que se halla encajada dentro del Estado como parte de él y guarda con él una serie de relaciones recíprocas que en lugar de tender hacia una total independencia, tienden hacia una mayor compenetración y equilibrio entre la parte, o sea el Municipio, y el todo o sea la Nación. Hoy el Municipio, en muchos casos, no constituye por sí una entidad económica que se baste para atender a la completa satisfacción de sus necesidades peculiares, como sucedía con las ciudades antiguas, sino que forma parte de la gran unidad económica nacional, y esa circunstancia, entre otras no menos importantes, viene a hacer que el Municipio sea considerado como una célula en el organismo del Estado. Pero los problemas que surgen en su seno como núcleo local diferenciado dan origen a determinados derechos, que deben estimarse municipales, cuyo conjunto viene constituir la Autonomía Municipal... y considerado el Municipio como de un orden limitado en sus atribuciones jurídico-políticas, el problema de su autonomía viene a ser un problema de equilibrio en sus relaciones con el Estado, equilibrio que debe conducir a una coordinación armónica entre el Poder Central y

---

<sup>1</sup> Moscote, José Dolores. Introducción al Estudio de la Constitución. Tipografía y Casa Editorial La Moderna, Panamá. 1929, pág. 307.

el Poder Local a fin de lograr amplia cooperación y recíproco acondicionamiento entre la administración nacional y la administración municipal...”<sup>2</sup>

Una vez aclarado el concepto de Autonomía Municipal, en el sentido de que la misma es solo relativa, dado nuestro sistema de gobierno, cuya finalidad inmediata es satisfacer las necesidades de la comunidad, coadyuvando con el Estado en la realización del bienestar común de sus asociados, pasemos a analizar los Decretos Ejecutivos que ordenan el cierre de las oficinas públicas en los días feriados.

La Consulta tiene relación con el último Decreto Ejecutivo que ordenó el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales en todo el territorio nacional, el día 27 de noviembre del 2000 e identificado con el N°384 de 22 de noviembre del 2000 y publicado en la Gaceta Oficial N°24,187 de 24 de noviembre del 2000, cuya reproducción obligatoria es la siguiente:

“... ”

**ARTICULO PRIMERO: Se ordena el cierre de las Oficinas Públicas, Nacionales y Municipales**, en todo el territorio nacional, el día lunes 27 de noviembre de 2000.

**ARTICULO SEGUNDO:** Los servicios públicos nacionales y municipales que no laboren en el día establecido en el artículo anterior, prestarán servicios, en sus horarios regulares, el día sábado 2 de diciembre de 2000, con el objeto de reponer la jornada de asueto concedida.

**ARTICULO TERCERO: Se exceptúan de lo dispuesto en el Artículo Primero de este Decreto, las oficinas públicas que, por razón de la naturaleza del servicio que prestan,**

<sup>2</sup> Abrahams, Enrique. La Función Municipal. 1956. Citado por Ricaurter M. Escudero. “El Alcalde en el Derecho Positivo Panameño”, Tesis de grado para optar título Licdo. En Derecho y Ciencias Políticas. Panamá, 1989. pág. 49

**deben permanecer laborando en turnos especiales**, tales como, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), las instituciones de la Fuerza Pública, **de salud** y Servicios Postales.

ARTICULO CUARTO: Las Instituciones Bancarias laborarán de conformidad con el calendario que establezca la Superintendencia de Bancos.

ARTICULO QUINTO: Este Decreto empezará a regir a partir de su promulgación.

...”

Tal como se observa el artículo primero ordena el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales en todo el territorio nacional.

Se exceptúa de la aplicación del Decreto en mención a determinadas entidades que, por la naturaleza del servicio que prestan, deben permanecer laborando en turnos especiales.

En cuanto al tema que nos ocupa, es importante señalar que los días de asueto o vacancia laboral pueden darse por razón de fiesta nacional o duelo nacional y mediante días feriados, declarados por el Organo Ejecutivo.

Así pues, es oportuno mencionar la diferencia existente entre días de fiesta o duelo nacional y días feriados.

Los primeros son los consignados mediante Leyes o Decretos de Gabinete, como los que contempla el artículo 46 del Código de Trabajo y los cuales citamos a continuación:

“Artículo 46. Son días de descanso obligatorio por fiesta o duelo nacional:

1. El 1° y 9 de enero;
2. El Martes de Carnaval;
3. El Viernes Santo;

4. El 1° de mayo;
  5. El 3 de noviembre;
  6. El 10 y 28 de noviembre;
  7. El 8 y 25 de diciembre;
  8. El día en que tome posesión el Presidente de la República.
- ...”

En tanto que, son días feriados aquellos en que el Organismo Ejecutivo declara el cierre de las Oficinas Públicas, tanto nacionales como municipales en todo el territorio nacional, con excepción de aquellas dedicadas a la prestación de determinados servicios públicos. También puede el Organismo Ejecutivo declarar días feriados para ciertos sectores o circunscripciones políticas, por razón de festividades propias de las mismas.

En la doctrina, día feriado es sinónimo de día festivo, entendiéndose por éste “...**Aquel en que, aun siendo normalmente de trabajo, por no ser el de descanso semanal, no se realizan las tareas laborales de costumbre por una celebración cívica o religiosa oficial...**”<sup>3</sup>

Los Decretos Ejecutivos que se dicten ordenando el cierre de las oficinas públicas y cuyo contenido puede denominarse de aplicación general, son de forzoso cumplimiento para todas las entidades del Estado, incluyendo a las descentralizadas y los Municipios, pues, no se debe olvidar que el Jefe de la Administración Pública es el Presidente de la República, y, como tal, tiene la facultad de coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos, así como el de garantizar la prestación de los servicios establecidos en la Constitución.

En esta dirección señalamos que el Código Administrativo en su artículo 627 establece que “...Todos los empleados políticos y administrativos, en asuntos de la administración de la Nación, dependen del Presidente de la República, como **Jefe superior de la República**, pero en los demás ramos ejercen sus funciones con independencia.” También el artículo 629 de la misma excerta legal

---

<sup>3</sup> Osorio, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS POLÍTICAS Y SOCIALES. Editorial Heliasta S.R.L. 21° Edición. Buenos Aires, Argentina. 1994. Pág.341

establece que el **Presidente de la República es la suprema autoridad administrativa.**

En cuanto al acatamiento de los Decretos Ejecutivos, por parte de los Municipios, es oportuno citar el contenido del artículo 231 de la Constitución Nacional, el cual se explica por sí solo.

Veamos:

“Artículo 231. Las autoridades municipales tienen el **deber de cumplir y hacer cumplir** la Constitución y las Leyes de la República, **los decretos y órdenes del Ejecutivo** y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.” (negritas nuestras)

Este principio de sometimiento al orden jurídico establecido en la Constitución Nacional lo reproduce de manera idéntica el artículo 3 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, que regula el Régimen Municipal en Panamá.

Por tanto, a nuestro juicio el Decreto Ejecutivo N° 384 de 22 de noviembre de 2000, no atenta contra la autonomía municipal al decretar el cierre de las oficinas municipales, pues la misma Constitución Política le ordena al Municipio acatar los Decretos Ejecutivos y con mayor diligencia debe acatar éste, pues contiene un mandato general para todas las entidades públicas del Estado.

Específicamente, sobre la facultad que tiene el Municipio de establecer el horario de trabajo de sus empleados, ya sea mediante Acuerdo Municipal o por Decreto Alcaldicio, el asueto decretado mediante el Decreto Ejecutivo N°384 en nada viola esa facultad propia de las autoridades municipales, ya que no se está cambiando el horario de trabajo fijado por el Municipio, simplemente se está suspendiendo las labores el día 27 de noviembre del 2000, facultad propia que puede ejercer el Presidente de la República por ser la máxima autoridad de la Administración Pública.

Es oportuno indicar que la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, mediante la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y se dictan disposiciones especiales, reafirma en el artículo 35 el principio de legalidad al indicar el orden jerárquico de las normas que deben ser aplicadas por las autoridades municipales. Así pues, en el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: "...la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, **los decretos ejecutivos**, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y **los decretos alcaldicios**.

La norma arriba indicada entra en vigencia a partir del 1° de marzo del 2001 y es de aplicación general para todas las entidades de la Administración Pública.

Queda entendido que el Municipio se encuentra sometido al ordenamiento jurídico por disposición constitucional y legal, por tanto tiene el deber de acatar lo que disponga el Ejecutivo a través de los Decretos Ejecutivos.

Esperando que nuestra opinión le sea de utilidad, me suscribo,

Atentamente,

Original } **Lcda. Alma Montenegro de Fletcher**  
Firmado } **Procuradora de la Administración**

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

AMdeF/12/hf.