

11 de marzo de 1966.

SEÑOR  
EDWIN QUIEL  
ALCALDE DEL DISTRITO DE BOQUETE  
BOQUETE, PROVINCIA DE CHIRIQUI  
E. S. M.

Señor Alcalde:

Con gusto doy contestación a su Oficio NQ144-A-96, fechado 24 de enero del año en curso, a través de la cual eleva consulta a este Despacho, sobre la factibilidad jurídica de reconocer las sumas adeudadas a favor de un empleado municipal, en concepto horas extras laboradas, por medio de la permuta de un terreno propiedad del Municipio.

Expone los hechos de su consulta de la siguiente manera:

"...tenemos en nuestro Distrito un Empleado quien es el Administrador del Acueducto y por varios años ha prestado Servicio Nocturno por Nueve (9) Horas Semanales, hasta llegar a la suma de más de B/.4,000.00 Balboas sin haber tomado tiempo compensatorio.

Pero ahora el Empleado pidió que se le de un Lote de Terreno que tiene el Municipio por un costo de más o menos 1,200.00 Balboas; y así él nos manifiesta que estaría satisfecho y compensado de el tiempo extra que ha trabajado. El Municipio no cuenta con el dinero disponible para cancelarle la suma adeudada, pero sí cuenta con el terreno".

En el sector estatal los derechos derivados de las horas extraordinarias laboradas se encuentran generalmente regulados en los Reglamentos Internos de Personal de cada institución, que establecen, de una manera más o menos uniforme, una serie de requisitos para que los mismos puedan ser reconocidos.

Las horas extraordinarias, definidas como aquel tiempo en exceso a la jornada regular efectivamente trabajado por el servidor público, son retribuidas por el Estado de dos maneras distintas:

- a) A través de la concesión de una Licencia Compensatoria (tiempo x tiempo).

b) Por medio del pago del "sobretiempo" (tiempo x dinero).

En conversaciones telefónicas sostenidas con su persona me informa que no le es posible facilitarnos copia del Reglamento Interno de Personal del Municipio de Boquete, toda vez que la Administración Municipal, no cuenta con tal instrumento jurídico.

La falta de un Reglamento Interno de Personal, que con seguridad desarrolle los derechos y deberes de los funcionarios municipales, aunado al hecho de que su Nota no da mayores detalles ni aporta documentación anexa sobre el caso en particular, son detalles de suma importancia que nos han dificultado la absolución de la presente consulta.

Sobre este tópico, debemos hacer mención del Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá (Decreto Alcaldicio Nº536, de 3 de septiembre de 1992, publicado en Gaceta Oficial Nº22142, de 13 de octubre de 1992), el cual regula de manera clara el trabajo extraordinario y el reconocimiento de las licencias compensatorias. Contemplan los artículos 34, 35, 36 y 38 de dicho cuerpo legal lo siguiente:

**"LICENCIA COMPENSATORIA.**

**ARTICULO 34:** Se entiende por Licencia Compensatoria la compensación en horas o días libres correspondientes al tiempo extraordinario de trabajo realizado fuera de la jornada regular (sobre-tiempo). Solo se autorizará licencia compensatoria igual a la cantidad de horas trabajadas fuera de la jornada regular.

**PARAGRAFO:** Para evitar el exceso de tiempo de trabajo del funcionario, los Directores deberán programar debidamente su trabajo incluyendo el tiempo de ejecución dentro de las jornadas regulares.

**ARTICULO 35:** Para los efectos de la Licencia Compensatoria se observarán las siguientes reglas:

a) Sólo se autorizaran en los casos de urgente necesidad los cuales serán determinados por el Jefe del Departamento previa autorización escrita del Director correspondiente y sobre el cual haya control directo mediante el uso de la tarjeta, lista o cualquier otro medio que garantice la veracidad de la información.

b) La utilización del tiempo compensatorio debe ser autorizada por el Jefe inmediato y refrendada por el Departamento de Recursos Humanos que mantendrá un control de las horas extraordinarias y su uso.

c) El funcionario municipal que trabaje horas extraordinarias sin la autorización del Jefe Inmediato perderá el derecho a recibir el tiempo compensatorio correspondiente.

ch) Los Directores de la diferentes unidades administrativas deberán reportar mensualmente a la Dirección Administrativa el tiempo trabajado fuera de la horario regular por los funcionarios a su cargo.

d) El funcionario municipal que no haya hecho uso del tiempo en el año calendario que lo trabajó, no lo perderá. No obstante, deberá hacer uso del mismo en un plazo no mayor de seis (6) meses de concluido dicho período".

.....

"ARTICULO 38: El tiempo compensatorio se calculará en base a los siguientes criterios:

a) Se reconocerá a razón de igual número de horas trabajadas fuera del horario regular.

b) En los días hábiles el tiempo se computará a partir de las 4:00 P.M. y el mínimo reconocido será de una hora.

c) El máximo de tiempo por día será de cinco (5) horas.

ch) El máximo de tiempo en sábados, domingo y días feriados será de ocho (8) horas.

d) El máximo de horas que se reconocerá como Tiempo Compensatorio en un mes será de cuarenta (40) horas.

e) No se registrará Tiempo Compensatorio a los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento.

PARAGRAFO: Para efectos del cómputo de Tiempo Compensatorio se exceptuarán de los máximos establecidos a los funcionarios de las Corregidurías, que se ajustarán a su programación anual de trabajo."

Sobre la importancia de la regulación de este tipo de derechos en los Reglamentos Internos de Personal a fin de que sean debidamente reconocidos, nuestro Máximo Tribunal de Justicia, Lá Corte Suprema, en Fallo del 30 de noviembre de 1992, de su Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, se pronunció así:

"El Reglamento Interno de Personal señala en relación a lo expresado, lo siguiente:

'Artículo 22. Sobretiempo.

Para los efectos del sobretiempo en casos de trabajo extraordinario, en los cuales el servidor público no haga uso de la licencia compensatoria, se deberán seguir las siguientes reglas:

a. Solamente se autorizarán trabajos extraordinarios en los casos de urgente necesidad y siempre que existan las partidas necesarias para hacerle frente a dichos gastos...'

Esta norma prevé el hecho de que un funcionario público trabaje horas extraordinarias y que por excepción se le remunere como sobretiempo, siendo la regla general que el trabajo extraordinario se remunere con el derecho a la licencia compensatoria. En caso de no poderse remunerar así, deben cumplirse ciertas formas previas señaladas en la norma y que para el caso bajo estudio no se ha probado que se han cumplido."

La licencia compensatoria es la forma común con la que el Estado retribuye a los servidores públicos por las horas extras trabajadas. Consiste la misma en el permiso que la administración da a los servidores públicos para ausentarse justificadamente (con derecho a sueldo) en días y horas laborables de su centro de trabajo en compensación (contraprestación) a las horas extras trabajadas.

No explica usted por que razón el Municipio no puede remunerar las horas extras trabajadas al mencionado servidor por medio de una licencia compensatoria (tiempo x tiempo), que contrariamente al pago del sobretiempo (tiempo x dinero) que se desea hacer, no

representa el reconocimiento de una erogación extraordinaria o adicional al Presupuesto Municipal, pues es claro que el pago de los salarios del personal municipal esta previsto como un gasto corriente (Presupuesto de funcionamiento).

Por otro lado, permítame citar la Ley N951, del 11 de diciembre de 1995, (G.O. 22929 del 13 de diciembre de 1995), por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1996, en su Título VI, Normas Generales de Administración Presupuestaria, Capítulo II, De la Ejecución del Presupuesto, artículo 166 cuando preceptúa:

"ARTICULO 166. SOBRETIEMPO. Sólo se reconocerá remuneración por sobretiempo cuando el funcionario haya sido previamente autorizado por el jefe inmediato a laborar horas extraordinarias. Dicho sobretiempo no podrá exceder el 25% de la jornada regular de acuerdo con las limitaciones y excepciones establecidas en las leyes existentes. No se pagará remuneración por trabajos extraordinarios que exceda del 50% del sueldo regular de un mes. Quedan exceptuados de los límites anteriores los funcionarios del Tribunal Electoral cuando la celebración de elecciones o consultas populares así lo requieran, los funcionarios del sector salud cuando presten sus servicios en el interior del país y los de la Corporación Azucarera la Victoria durante el período de zafra".

Esta norma, se aplica de manera supletoria al régimen presupuestario municipal por disposición del artículo 143 de la propia Ley N951, artículo este reproducido en todas las Leyes de Presupuesto de los últimos 15 años, y la misma claramente dispone que el pago del sobretiempo, como remuneración al trabajo extraordinario, sólo puede ser reconocido previo el cumplimiento de ciertas condiciones:

1. La autorización anterior del Jefe inmediato
2. El sobretiempo diario no puede exceder el 25% de la jornada regular.
3. No se reconocerá trabajos extraordinarios que sobrepasen del 50% del sueldo regular mensual del servidor.

Reunidas estas condiciones podría reconocerse como una cantidad cierta y líquida (dinero) la contraprestación debida al

servidor por las horas extras trabajadas, siempre y cuando no sea posible que el empleado municipal tome la licencia compensatoria.

En el supuesto que la deuda por trabajo extraordinario sea efectivamente reconocida, debemos tener presente lo señalado en los artículos 17, numerales 7 y 9, 98 y 99 de la Ley 106, de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52, de 12 de diciembre de 1984, Orgánica del Régimen Municipal, establecen lo siguiente:

"ARTICULO 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

.....  
7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley.

.....  
9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares y lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales.

....."

"ARTICULO 98. Todos los bienes municipales que no sean necesarios para uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecido el Código Fiscal y la Leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para áreas y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establece esta Ley y los Acuerdos Municipales.

PARAGRAFO. Se excluye el requisito de la licitación pública en las transacciones contractuales que celebren los municipios, ya sea con la Nación o con las instituciones autónomas o semiautónomas del Estado.

ARTICULO 99. La venta de bienes municipales deberá ser decretada por el respectivo Concejo, mediante Acuerdo, y se llevará a

efecto por medio de licitación pública de conformidad con las reglas establecidas por la Ley para la venta de bienes nacionales en cuanto le fueren aplicables. Cuando se trata de bienes inmuebles se requerirá un Acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Concejo".

Si bien el numeral 7, del artículo 17 reproducido, prevé que el Concejo puede disponer de los bienes y derechos de Municipio, dicha atribución dice relación, de manera directa, con la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, de ahí que la donación y la permuta, como actos de disposición de bienes, deban tener como causa justificativa la eficiente prestación de algún servicio público municipal. De otra manera podrían ser reputados como nulos e ilegales dichos actos.

En el presente caso el Concejo no puede realizar ninguno de los negocios jurídicos mencionados pues no se trata de donar o permutar un terreno para hacer más eficiente algún servicio público municipal sino para cancelar una prestación debida a un servidor público.

Las disposiciones citadas señalan a la Cámara Edilicia como la autoridad dotada con la atribución para reglamentar la adjudicación de solares y lotes que se encuentren dentro de las áreas y ejidos municipales (espacios destinados para el crecimiento urbano), que aunque expresamente excluidos de los procesos de licitación pública, deben ser vendidos o arrendados según lo regule el Acuerdo Municipal correspondiente.

Por todo lo anteriormente expuesto concluimos reiterando que no puede ni el Concejo, ni el Alcalde del Distrito, permutar o donar terrenos para pagar a un empleado municipal por el trabajo en horas extras a la jornada regular acumulado y que en el evento de hacerse imposible la concesión de la licencia compensatoria, que retribuiría al funcionario con tiempo por tiempo, se prevea para los Presupuestos Municipales de los próximos años la erogación de las cantidades suficiente hasta la cancelación de dicha obligación.

Ya para finalizar estimo prudente el recomendarle se elabore y apruebe, haciendo las consultas y estudios previos pertinentes, un Reglamento Interno de Personal, que de manera clara desarrolle y regule los deberes y los justos derechos de los funcionarios municipales.

En espera de que esta respuesta sirva a sus propósitos y sin más que agregar, me suscribo de usted,

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/23/cch.