

Panamá, 9 de octubre de 1997.

H.C. Florecio Sandoval
Consejo Municipal de Chitré

H.C. Diosa de Gallardo
Consejo Municipal de Chitré
E. S. D.

Distinguidos señores Concejales:

Por ser los consejeros jurídicos de los funcionarios públicos por mandato constitucional y legal, y luego de recibir su consulta en nuestro despacho el 24 de septiembre de 1997, formulada mediante Nota s/n del 14 de agosto de 1997, referente al cambio de horario del personal administrativo del Municipio de Chitré dispuesto por el Alcalde de Chitré, nos permitimos resolverla en los siguientes términos no sin antes hacer algunos comentarios doctrinales relativos al tema en estudio.

Horario de trabajo es definido por el jurista argentino CABANELLAS como el "número y distribución diaria y semanal de las horas normales de labor en cada establecimiento o empresa, según las diferentes categorías de trabajadores... sirve para la medida de la asistencia y de la puntualidad, esenciales factores para el rendimiento y la disciplina." El mismo autor nos clasifica el horario de trabajo "según exista o no interrupción o descanso al promediar la jornada, y generalmente para tomar la comida principal, se habla de horario cortado o interrumpido y de horario continuo o ininterrumpido..." (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, t. IV, 21° edic., Edit. Hellasta S.R.L., Buenos Aires: Argentina: 1994, pág. 305).

La jornada de trabajo es sólo el número de horas diarias o semanales laboradas efectivamente por el trabajador, o la duración de la actividad específica de los trabajadores, horas durante las cuales se encuentra el trabajador al servicio o a las órdenes del patrono o empresario, donde reglamentaciones pueden incluir o excluir en la jornada de trabajo breves espacios de tiempo para tomar un refrigerio o para a cambio de ropa (Cfr. CABANELLAS, Guillermo. Ob. Cit., t. V, pág. 9).

En consecuencia, existen diferencia entre los anteriores conceptos ya que horario de trabajo nos indica de qué hora a qué hora se labora, mientras que la jornada de trabajo es la sumatoria de esas horas efectivas de trabajo a fin de no rebasar los límites diarios o

semanales establecidos legalmente, o determinar cuántas horas corresponden de día o de noche, o sea, fija si es una jornada diurna, nocturna o mixta.

Por otro lado, nos interesa precisar qué es trabajo efectivo, a lo cual nos responde el Dr. DE LA CUEVA en los siguientes términos: "las legislaciones... consagran el principio del trabajo efectivo, que consiste en que por jornada de trabajo se entiende, únicamente el tiempo en que el trabajador desarrolla de manera efectiva, su energía de trabajo (DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México: 1966, pág. 605)

En nuestro medio se considera que la jornada de trabajo ha de entenderse como el tiempo que el trabajador no puede utilizar libremente por estar a disponibilidad del empleador (JOVANE, Jaimis J. y José M. Rodríguez. Código de Trabajo, Actualizado hasta julio de 1996, Edit. Nuevo Forum, S.A., Panamá: 1996, pág. 36), por ende, es el tiempo que está disponible a las órdenes del empleador.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la materia de horario y jornada de trabajo para los funcionarios públicos en general es regulado por nuestra Constitución Política y el Código Administrativos de la siguiente manera, respectivamente:

ARTICULO 66.- "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..."

ARTICULO 975.- "Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales en las oficinas públicas las horas de despacho obligatorio las fijará el Poder Ejecutivo, si son de orden nacional, el Gobernador si son del orden provincial y si son del orden municipal, el Alcalde.

- 1) Si esos empleados no hicieren esa designación la hará el Jefe de cada Oficina por lo que a ella respecta.
- 2) En la puerta de cada oficina se conservará un cartel que indique las horas de despacho obligatorio, para conocimiento e inteligencia de los particulares.
- 3) Las horas de despacho serán por lo menos siete horas diarias."

De la anterior normativa podemos colegir que la jornada máxima de trabajo en cualquiera institución del gobierno central, autónoma, semiautónoma o municipal es de ocho (8) horas diarias y de cuarenta y ocho (48) horas semanales, que se podrá reducir hasta siete

(7) horas la jornada de trabajo, y que en principio le corresponde al Alcalde del Distrito fijar el horario de trabajo.

Sin embargo, el Código Administrativo prevé que puede existir una Ley Especial que desvirtúe su mandato respecto a quien determina el horario de trabajo y sobre la reducción de la jornada. En el caso en estudio existe a nivel municipal una ley especial que rige su actividad y esta es la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973 "sobre Régimen Municipal", modificada por la Ley N°52 de 12 de diciembre de 1984, que dispone lo siguiente:

ARTICULO 45.- "Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

- 1) Presidir...
- 7) Fijar el horario de trabajo de los servidores públicos municipales, si por acuerdo municipal no se hubiere fijado;
- 8) Vigilar..."

Si bien el artículo 45 establece como una de las funciones del Alcalde fijar el horario de trabajo, también es cierto que el mismo artículo limita esa atribución en caso de que exista un acuerdo municipal que establezca el horario de trabajo municipal, a pesar de que esta función no aparece expresamente en los artículos 17 y 18 de la Ley N°106 de 1973 sobre las funciones del Consejo Municipal.

En el caso que ustedes nos plantean, el Municipio de Chitré cuenta con un Reglamento Interno de Personal dictado mediante Decreto Municipal N°4 de 1° de abril de 1993 que consagra las siguientes normas:

ARTICULO 25.- "La jornada ordinaria de trabajo será de no menos de cuarenta (40) horas semanales sobre la base de (8) horas de trabajo diario de lunes a viernes y según el horario que establezca la Alcaldía."

En consecuencia, en ausencia de un Acuerdo Municipal que establezca el horario de trabajo se deja en manos del Alcalde del Distrito de Chitré la regulación precisa del horario de trabajo, no así la jornada de trabajo que ya la delimita el propio Reglamento Interno de Personal en ocho (8) horas semanales y no menos de cuarenta (40) horas semanales.

En cuanto a la validez de la disposición dictada por el Alcalde para modificar el horario de trabajo consideramos que la misma es legal, toda vez que el memorándum o circular que usó es un instrumento que no modifica el Reglamento Interno de Personal, de jerarquía superior a una circular, sino que lo desarrolla, y en todo caso estaría modificando una circular o memorándum anterior del mismo Alcalde o de algún otro Alcalde de Chitré.

Cabe aclarar los vocablos circular e instrucción. Las circulares designan actos de ámbito y naturaleza distinta dirigido al público en general o a los funcionarios administrativos, trazando directrices, suministrando aclaraciones y orientaciones, regulando los actos de los órganos subordinados, comunicando al mismo tiempo interpretaciones de una ley o reglamento. Se presentan como una norma de carácter general, uniforme y obligatoria. Se afirma que no son normas jurídicas sino normas internas de la administración de plena obligatoriedad para los funcionarios públicos; aunque las circulares dirigidas a los ciudadanos en general tienen alguna eficacia jurídica porque la conducta que impone la circular se puede convertir en una práctica administrativa que incida en el administrado. Cuando las circulares restringen su ámbito de eficacia, actuando sobre determinado funcionario recibe el nombre específico de instrucción. (Cfr. CRETELLA JUNIOR, José. Curso de Derecho Administrativo, de acuerdo con a Constituição vigente, 14ª edic., Editora Forense, Rio de Janeiro, Brasil: 1995, págs. 241 y 242). La instrucción puede ser por escrito u oral, mientras que la circular siempre es por escrito.

Establecida la perfecta competencia del Alcalde de Chitré para determinar el horario de trabajo del personal administrativo del Municipio de Chitré, y que es válido el memorándum utilizado para efectuar el cambio de horario, pasamos a analizar la jornada de trabajo, la cual esta fijada por el Reglamento Interno de Personal en ocho (8) horas semanales y no menos de cuarenta (40) horas semanales.

El memorándum s/n dictado por el Alcalde de Chitré, Sr. José Nieves Burgos G., fechado el 1º de abril de 1997 contempló que " a partir del lunes 14 de abril del año en curso, será de 8:00 a.m. a 12:00 m.d. y de 1:00 p.m. a 5:00 p.m.; cerrando al medio día, donde no se atenderá al público."

Esta disposición prevé cuatro (4) horas de trabajo efectivo en la mañana (de 8:00 a.m. a 12:00 m.d.) y cuatro horas en la tarde (de 1:00 p.m. a 5:00 p.m.), y una hora de almuerzo donde el funcionario municipal puede utilizarlo libremente incluso para hacer sus diligencias personales, por ello, no está disponible a su superior jerárquico, es más, claramente se señala en el memorándum que en esa hora del medio día las oficinas estarán cerradas y no se atenderá al público. En total son ocho (8) horas de trabajo efectivo que laboran los funcionarios municipales del Distrito de Chitré.

Por todo lo anterior, el nuevo horario establecido por el Alcalde de Chitré cumple con el ordenamiento jurídico nacional y municipal establecido en materia de jornada de trabajo y horario de trabajo.

Cordialmente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/6/hf.