



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de abril de 2016.
C-45-16

Honorable
Raúl Rivera
Gobernador de la Provincia de Herrera.
E. S. D.

Honorable Gobernador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No.03 LEGAL GH-16 de 1 de abril de 2016, mediante la cual plantea a esta Procuraduría una interrogante relacionada con la fijación de las horas de despacho público, a que hace referencia el artículo 795 del Código Administrativo y el Decreto Ejecutivo No.299 de 29 de abril de 2015, y que es del tenor siguiente:

¿Puede un Gobernador de provincia o un Alcalde de distrito, emitir resoluciones o decretos, en días no laborales o en días laborales fuera de las horas que el Ejecutivo ha establecido?

En primer lugar, debemos advertir que del contenido de la Nota que plantea la pregunta, hemos concluido que esta interrogante, si bien no lo indica, se refiere a la promulgación de Decretos o Resoluciones relacionados con el establecimiento de los horarios de atención de los despachos públicos.

La Procuraduría responde a este cuestionamiento en la forma que lo ha hecho en respuesta a consultas anteriores que sobre este mismo tema se nos han formulado, y en las que hemos indicado que decretos similares al Decreto Ejecutivo No.299 de 29 de abril de 2015 contienen un **mandato general** para todas las entidades públicas del Estado; a ello hemos señalado que la Gobernación, como parte del nivel operativo del Ministerio de Gobierno, cuenta con leyes y reglamentos que detallan el tema de las asistencias y el horario de atención aplicable en los despachos públicos, sin perjuicio de las facultad que tiene el Ejecutivo de establecer horarios especiales de aplicación general. En atención a los Municipios, hemos igualmente indicado, que el hecho que el Ejecutivo fije los horarios de despachos públicos, no viola la autonomía municipal, a pesar de lo establecido en el numeral 7 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973. **Sin embargo, también hemos advertido que ambas instituciones se encuentran sometidas al ordenamiento jurídico por disposición constitucional y legal, por lo que debe ser acatado el decreto ejecutivo en mención.** Además, hemos sido reiterativos en que es jurídicamente viable el establecimiento de un horario especial, siempre que se cumpla con los requisitos que las normas establecen.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti

En este orden de ideas, consideramos conveniente detallar, a continuación, los argumentos bases de las anteriores consultas y que son aplicables a la que nos ocupa en este momento:

1. La Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificada por la Ley 37 de 29 de junio de 2009, en cuanto a descentralización de la administración municipal, señala que los gobernadores quedan subordinados al Ministerio de Gobierno, como quedó según Ley 19 de 2010, al cual corresponderá la coordinación de sus labores. Por lo antes expuesto, es necesario apuntar a que el reglamento interno del Ministerio de Gobierno, contenido dentro del Resuelto No.351-R-80 de 28 de diciembre de 2012, que deroga el Resuelto No.1008 del 10 de octubre de 2001, establece en su artículo cuarenta y cinco (45) la excepción para fijar y adoptar horarios especiales para determinado tipo de trabajo, cuando las necesidades del servicio así lo exijan, previa coordinación con la Oficina Institucional de Recursos Humanos, (ver c-83-09 y c-33-07).
2. En cuanto a las alcaldías, se ha resaltado la importancia de la autonomía de que gozan los Municipios del país, donde por disposición constitucional, específicamente el artículo 232, se define al Municipio como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. Sin embargo, se ha señalado que dicha autonomía no es absoluta, ello porque es una autonomía relativa respecto al Estado, el cual se cimienta en un sistema unitario de gobierno que constituye nuestra base político-administrativa y en el que la misión de los municipios es coadyuvar con el Estado en la realización del bienestar común de sus asociados.
3. Los artículos 627 y 629 del Código Administrativo, en concordancia con el numeral 10 del artículo 184 de la Constitución Política, señalan 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, a ello el deber de acatamiento que a su vez contempla el artículo 234 de nuestra Carta Magna, señalando que 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, principio de sometimiento al ordenamiento jurídico que se ubica en el artículo 3 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, sobre Régimen Municipal en Panamá y en el numeral 6 del artículo 9 de la Ley 19 de 30 de agosto de 1992, que modifica la Ley 2 de 1987 y desarrolla el artículo 252 de la Constitución Política sobre las funciones de los gobernadores.
4. También ha sido citado en anteriores consultas, el numeral 7 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973 que establece entre las atribuciones de los alcaldes, fijar el horario de trabajo de los servidores públicos municipales, en los casos en que no hubiese sido fijado por el Consejo Municipal, a través de acuerdo municipal. Sobre este

particular, es oportuno citar el contenido del artículo 795 del Código Administrativo, así:

“Artículo 795: Fijación de las horas de despacho público. 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 acuerdo a ello, la norma antes citada preceptúa que sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales, para las oficinas estatales, las horas de despacho obligatorio serán fijadas por el poder ejecutivo, si es de orden nacional, el gobernador en el ámbito provincial, y distrital por el jefe de la administración municipal. Sin embargo, la norma preceptúa que si estas autoridades no hicieren dicha designación, lo hará el Jefe de la Oficina, por lo que a ella respecta. En este caso, si esto no ha sido establecido por ley especial, ni por el poder ejecutivo, regirá lo establecido en el artículo 795 del Código Administrativo.

5. Igualmente consideramos de suma importancia la norma constitucional que establece que el funcionario sólo debe hacer lo que la ley ordene, y nunca puede ejercer atribuciones discrecionales, a menos que la ley se las conceda directamente, por ello podría concluirse que el primer límite a esa discrecionalidad es la ley que lo autoriza, con fundamento en el artículo 18 de la Constitución Política.
6. A su vez, hemos sido reiterativos en lo relativo al orden jerárquico de la norma detallada en el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mediante la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, que regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales. Este artículo hace referencia al principio de legalidad donde se detalla el orden de aplicación de la norma por parte de las entidades públicas y municipales, estableciendo el orden de prioridad. De lo anterior se concluye que la Gobernación y los Municipios se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico por disposición constitucional y legal, y tienen el deber de acatar lo que disponga el Ejecutivo, a través de los Decretos Ejecutivos. (Ver C-12-01).
7. La presente consulta, por su parte, guarda relación con el Decreto Ejecutivo No.299 de 29 de abril de 2015, en el cual el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales adopta un nuevo horario en las oficinas de gobierno central,

instituciones autónomas, semiautónomas y municipales, donde acoge medidas tendientes a procurar el ahorro energético en el país, estableciendo un horario temporal, además de la racionalización en el uso de los acondicionadores de aire y letreros luminosos; tema regulado anteriormente por los Decretos Ejecutivos No.384 de 22 de noviembre de 2000 y No.225 de 2 de junio de 2008, además del Decreto de Gabinete 27 de 21 de septiembre de 2005, y que debe ser acatado por las gobernaciones y municipios.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro.
Procurador de la Administración.

RGM/au

