

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

C-No.260

Panamá, 27 de agosto de 2002.

Licenciado

JESÚS E. IBARRA DEAGO

Administrador Regional de la Región de Salud de Herrera,
Dirección y Coordinación, Chitré, Provincia de Herrera.

E.

S.

D.

Señor Administrador:

Dando cumplimiento a las funciones que nos asigna la Constitución y la Ley, paso a ofrecer respuesta a consulta formulada en Nota 265-DR-RSH de 11 de junio de 2002, en la que específicamente me consulta respecto del pago de sobretiempo de los funcionarios del sector salud en el interior del país. Según nos expresa de acuerdo a la Ley de Presupuesto, existen restricciones en cuanto al pago de sobretiempo, sin embargo señala dicha normativa que, "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 y cultivo". En tal sentido, me solicita aclaración respecto de si los funcionarios que tienen su puesto de trabajo en el interior de la República pueden excederse del 50% del sueldo regular de un (1) mes o si esto solo se aplica a aquellos que trabajan en la Provincia de Panamá y prestan sus servicios en el interior del país.

La labor de asesoría que desarrolla la Procuraduría de la Administración se circunscribe básicamente a interpretar la ley o a indicar el procedimiento que se debe seguir en un caso

concreto, en este caso no se trata de ninguna de las dos situaciones sino más bien de un reconocimiento remunerativo que se pretende reclamar al Ministerio de Salud, como entidad rectora del sistema de salud nacional, razón que aleja la solicitud de nuestras atribuciones. Ello, nos motiva a recordarle que aún cuando una de nuestras atribuciones sea servir de consejera jurídica a los funcionarios públicos administrativos, lo cierto es que esta función lleva inherentes requisitos que deben cumplirse, tal como adjuntar el criterio jurídico del asesor legal de la institución consultante, esto significa que antes de efectuar la inquietud a este despacho debió consultar a la asesoría legal del Ministerio de Salud, por ser el ente rector del sistema de salud a nivel de toda la República y por ende con mayor propiedad para emitir criterios acerca de los pagos que en conceptos salariales deba efectuar dicha institución a su personal profesional y técnico.

No obstante lo expresado, como nuestra función es la de orientar a los funcionarios públicos administrativos en general, acerca de los procedimientos y gestiones que pueden desarrollarse dentro del sector estatal, es menester revisar la legislación en materia de tiempo compensatorio.

En tal sentido, la Ley No.55 de 27 de diciembre de 2000, Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2001,¹ la que en su artículo 176 se refiere a cómo es reconocido el tiempo compensatorio en el sector del gobierno, este artículo es del siguiente contenido:

“ARTÍCULO 176. SOBRETUENPO. Sólo se reconocerá remuneración por sobretuempo cuando el funcionario haya sido previamente autorizado por el jefe inmediato a laborar horas extraordinarias. Dicho sobretuempo 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

¹ Publicada en Gaceta Oficial No. 24.209 de 28 de diciembre de 2000.

extraordinarios que exceda del 50% del sueldo regular de un mes.

Quedan exceptuados de los límites anteriores los funcionarios del Tribunal Electoral cuando se requieran consultas populares y los funcionarios del sector salud cuando presten sus servicios en el interior del país."

Esta excerta claramente expone que el tiempo compensatorio corresponde al tiempo trabajado fuera de la jornada regular, es decir, en horas extraordinarias. Pero, en cuanto al pago de este tiempo trabajado deben tenerse claros algunos conceptos, como por ejemplo: que dicho período de trabajo extraordinario debe ser aprobado por el jefe inmediato y que para la mayoría de los servidores públicos, dicho período no puede exceder de 25% de la jornada regular, con excepción de aquellos que la propia ley libera de esta limitación expresamente señalada.

La Ley 9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, en sus artículos 89, 90, 91 y 92, se refiere al uso del tiempo compensatorio en el sector gubernamental, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 89. Se entiende por tiempo compensatorio el proceso de retribuir al servidor público con descanso remunerado por los períodos en que ha permanecido laborando después de la jornada de trabajo regular o por la asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada de trabajo."

"ARTÍCULO 90. Sólo tendrá acceso a los beneficios de tiempo compensatorio el servidor público que, en el desarrollo de las políticas de recursos humanos que aplique el Estado, le corresponda efectivamente, y se compruebe su asistencia mediante los mecanismos de control diseñados al efecto."

"ARTÍCULO 91. Para la concesión del tiempo compensatorio, es requisito que los

sobretiempos o los seminarios obligatorios hayan sido aprobados por el superior inmediato.”

“ARTÍCULO 92. Las siguientes materias serán objeto de reglamentación obligatoria:

1. El máximo de tiempo compensatorio que puede acumularse.
2. La sanción a los servidores públicos con personal a su cargo que se extralimiten en la concesión del tiempo compensatorio.
3. El plazo dentro del cual puede hacerse efectivo el tiempo compensatorio.
(Subraya la Procuraduría de la Administración)

Las disposiciones transcritas son por demás expresas al señalar que el tiempo compensatorio será reconocido con tiempo de descanso remunerado, es decir, que no será pagado en dinero. Adicionalmente, la norma es clara al disponer que este tiempo laborado fuera de jornada regular o por asistencia a seminarios obligatorios debe ser autorizado por el jefe inmediato y controlado de acuerdo a los mecanismos de control diseñados a tales efectos, como sería por ejemplo: la tarjeta de marcár.

En efecto, el tema del tiempo compensatorio es desarrollado en el Manual de Procedimiento Técnico de Ausencias Justificadas, preparado por la Dirección de Administración de Recursos Humanos de la Carrera Administrativa, el cual dice que se entenderá por tiempo compensatorio el tiempo de descanso remunerado a que tiene derecho el servidor público por haber laborado en períodos fuera de la jornada regular, es decir, en jornada de trabajo extraordinaria, o por la asistencia a seminarios u otros eventos de capacitación obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada de trabajo.

Según este manual el servidor público tiene derecho a cobrar el tiempo laborado en jornada de trabajo extraordinaria de dos maneras: a través del uso de igual período de tiempo de

descanso remunerado, es decir, el uso del tiempo compensatorio, o a través del pago de dinero equivalente al tiempo laborado.

Así, sólo se podrá hacer uso del tiempo compensatorio cuando este tiempo corresponda a situaciones en que el superior inmediato del servidor público haya autorizado y aprobado el trabajo y la asistencia a eventos de capacitación fuera de la jornada de trabajo regular, y se compruebe la utilización efectiva de dicho tiempo.

Ahora bien debe quedar claramente entendido que los puestos directivos o de asesoría no tendrán derecho al uso del tiempo compensatorio, debido a la naturaleza del servicio que prestan.

Para efectos de controlar el tiempo compensatorio a acumularse, la OIRH de la Carrera Administrativa, señala que el superior inmediato será el responsable de limitar el tiempo de trabajo de jornadas extraordinarias y autorizarlas sólo en caso de urgente necesidad del servicio. En dicho caso, comunicará en un lapso no mayor de 24 horas a la OIRH sobre la jornada extraordinaria. De modo que la OIRH llevará un registro y control del tiempo laborado por el servidor público en concepto de horas extraordinarias, a fin de administrar el tiempo compensatorio cuando el servidor público decida utilizarlo como forma de retribución por el tiempo laborado en la jornada extraordinaria. El máximo de tiempo compensatorio que podrá acumularse será de cuarenta (40) horas mensuales, y no podrá exceder el veinticinco por ciento (25%) de la jornada regular de trabajo. La OIRH deberá llevar un control del uso del tiempo compensatorio por parte de los servidores públicos y procurar que dicho tiempo se utilice antes de que prescriba este derecho. El plazo dentro del cual puede hacerse efectivo el tiempo compensatorio es de un año a partir del momento en que se trabajó en jornada extraordinaria, de no utilizarlo este derecho se pierde.

En igual sentido literal, se encuentra redactado el texto de la Resolución Administrativa NO.026-REC./HUM./DAL de 19 de marzo de 2001, **“Por la cual se adopta el reglamento Interno del Ministerio de Salud”**, concretamente en la sección 7 sobre “La Jornada de Trabajo y el Tiempo Compensatorio, artículos 73 y 74, los cuales disponen:

“ARTÍCULO 73. DE LAS JORNADAS DE TRABAJO. Las jornadas de trabajos pueden ser ordinarias o extraordinarias.

Se consideran jornadas de trabajo ordinarias las que están contempladas en el horario regular de trabajo y son jornadas de trabajo extraordinarias las realizadas en horas de trabajo fuera del horario regular de trabajo.”
(Subraya la Procuraduría de la Administración)

“ARTÍCULO 74. DE LA JORNADA EXTRAORDINARIA. Corresponderá al jefe inmediato autorizar la realización de trabajo, durante jornada extraordinaria.

El tiempo se reconocerá, siempre que el servidor público haya laborado una (1) hora o más anterior a la hora establecida de inicio de labores, o una (1) hora o más después de la hora establecida de finalización de labores.

También se considerará jornada extraordinaria la asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada ordinaria de trabajo.”

PARÁGRAFO: El que trabaje en TURNOS ESPECIALES DE TRABAJO diferentes al horario regular establecido, ello no constituirá jornada extraordinaria.”

Se coligen del precepto copiado varios supuestos de importancia dentro del estudio realizado, a saber:

PRIMERO: que las horas laboradas fuera de horario regular deben ser autorizadas por el jefe inmediato.

SEGUNDO: que el tiempo será reconocido siempre el servidor público haya laborado una (1) hora o más anterior a la

hora establecida de inicio de labores, o una (1) hora más después de la hora establecida de finalización de labores.

TERCERO: que se considera jornada extraordinaria la asistencia a seminarios obligatorios en horarios distintos a la jornada ordinaria de trabajo.

Finalmente, se observa que la propia legislación in comento señala que el que trabaje en turnos especiales de trabajo diferentes al horario regular establecido, **no le será computado este como jornada extraordinaria.**

Todo lo expuesto conduce a concluir que de acuerdo a todo el recorrido legislativo efectuado, el tiempo compensatorio es aquel tiempo laborado fuera de la hora ordinaria o regular de trabajo, pero este período laborado o a laborar debe ser debidamente autorizado por el jefe inmediato, el cual deberá llevar control conforme las políticas administrativas para efectos de que sea reconocido como ha dispuesto la ley.

Significa entonces, que corresponde a la propia institución definir el tiempo que será contabilizado como tiempo compensatorio y cómo será su pago.

Es de recalcar, que a tenor de la ley de presupuesto este es un beneficio que se extiende a todos los funcionarios públicos autorizados por sus jefes inmediatos, pero debe tenerse presente que este reconocimiento tiene límites, dado que así lo especifica la norma, infiriéndose que la excepción a estos límites la constituyen ciertos funcionarios en virtud de la función que ejecutan tal como aparece plasmado en la Ley.

En tal virtud, somos de la opinión que el tiempo al que usted se refiere no puede definirse como tiempo compensatorio, pues tal como ha quedado explicado este corresponde a un tiempo laborado fuera de las horas legalmente establecidas como jornada laboral. De allí entonces que la situación que plantea difiere de este concepto como tal, por lo que pareciera más que nada tratarse de un traslado de lugar de labores que

para los efectos administrativos es totalmente viable a la luz de la legislación positiva, artículo 832 del Código Administrativo, cuyo tenor expresa:

“ARTÍCULO 832. Todo empleado público puede ejercer sus funciones en cualquier punto del territorio que le esté señalado y a cualquier hora, salvo los actos que la ley disponga especialmente que se ejecuten en lugar y tiempo determinados.” *(Subraya la Procuraduría de la Administración)*

Como puede apreciar esta norma autoriza a la administración pública para remover a sus servidores según la necesidad del servicio que se brinda a cualquier punto del territorio de la República y a cualquier hora.

Sin embargo, tradicionalmente, el sistema de la administración pública ha procurado ser justo al establecer, que en los casos en que por razones eminentemente de servicios este Ministerio u otros deba autorizar el desplazamiento de servidores públicos, personal técnico en este caso de salud a diversas áreas del país, este desplazamiento será pagado con los viáticos correspondientes; pago legalmente reconocido.

Incluso, cuando se precise asignar personal técnico de salud a áreas de muy difícil acceso, de difícil acceso y accesibles, según la denominación que corresponda de acuerdo con el análisis de las variables que acompañen las condiciones particulares del lugar, como es el caso, por ejemplo: Río Guasaro, Río Calovera, en la Provincia de Veraguas; Coclesito, en la Provincia de Coclé; Limón de Donoso en la Provincia de Colón; Chimán, Unión Santeña en la Provincia de Panamá; Bocas del Toro y Kuna Yala, denominados de **muy difícil acceso**, se ha elaborado la normativa legal que permite el reconocimiento del cuarenta por ciento (40%) del salario a todos los técnicos de salud que presten sus servicios en dichos lugares. Cabe añadir, que en las áreas **de difícil acceso** se reconoce un veinte (20%) por ciento. Este reconocimiento lleva como fundamento de derecho Resolución No.04567 de 30 de

agosto de 1999, emitida por el Ministro del ramo en uso de sus facultades legales. Pero, es menester advertir que en estos casos la disposición legal que autoriza el pago del porcentaje señalado sólo alude a los técnicos de salud, entendiéndose por tales servidores aquellos que realizan funciones sanitarias o de provisión de servicios de salud en cualquiera de las áreas definidas como de muy difícil acceso o de difícil acceso, que no tenga residencia habitual en dicha área. Señala, la propia normativa que la certificación de residencia habitual será expedida por la autoridad administrativa del distrito o corregimiento correspondiente. (Cfr. Resolución No.04567 de 1999, emitida por el Ministerio de Salud, ARTÍCULO SEXTO).

Y, es que este pago o reconocimiento se justifica en la medida en que los servidores públicos del sector salud que prestan sus servicios en el interior de la República, específicamente en áreas de difícil acceso, deben desplazarse hasta el lugar de labores, poniendo en peligro su vida y en sacrificio de su hogar y de su familia, dando como resultado una fuerte erogación pecuniaria, pero también un mayor desgaste físico. Al decir, que este pago es realmente un reconocimiento lo hacemos pensando que ningún pago puede retribuir el mantenerse separado de los seres queridos, pero sobre todo de los hijos que requieren de la presencia física de los padres o madres para satisfacer necesidades elementales en relación directa con su formación emocional, que finalmente resulta la más importante en la vida del ser humano.

Para concluir, finalizamos recalcando que lo consultado no se asimila al concepto de tiempo compensatorio como tal, debido a las explicaciones anotadas, sino más bien a un traslado de lugar de labores, que como ha quedado explicado es factible. Sin embargo, es bueno anotar que en cuanto a la aplicabilidad del Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos, instrumento formalizado a través de la Resolución No.17 de 30 de noviembre de 1998, elaborado por la Dirección de Carrera Administrativa, ya en dictámenes vertidos por este Despacho, hemos opinado que los profesionales de salud deben regirse por éste supletoriamente,

en el evento que su ley especial no contemple lo correspondiente, toda vez que para el Ministerio de Salud si aplica la Carrera Administrativa en virtud de su ingreso a la misma mediante Resolución de Gabinete No.129 de 17 de septiembre de 1998, publicada en Gaceta Oficial No.23.635 de 22 de septiembre de 1998, lo cual hace sus normas totalmente aplicables en el sector salud.

De este modo, esperamos haber aclarado la inquietud presentada, quedando como siempre a su disposición, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.