



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 03 de julio de 2023
Nota C-094-23

Su Excelencia
Rogelio Paredes Robles
Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial
Ciudad.

Ref.: Aplicación correcta de los conceptos de: "Tiempo Compensatorio, Gasto de Transporte y Viáticos de alimentación y hospedaje".

Señor Ministro:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No.DS-AL-836-2023 de 6 de junio de 2023, mediante la cual solicita a este Despacho una orientación relacionada con la aplicación correcta del tiempo compensatorio, gastos de transporte y viáticos de alimentación y hospedaje de los servidores públicos, en el siguiente tenor:

"...

Nos permitimos consultar la correcta aplicación de los conceptos antes mencionados, toda vez que algunos servidores públicos manifiestan que cuando salen de misión fuera de la entidad o incluso laboran horas adicionales a las estipuladas en su jornada laboral teniendo derecho a recibir viáticos, se le manifiesta que deben escoger entre el tiempo compensatorio o los viáticos, no siendo estos dos conceptos, a nuestro juicio, excluyentes. Igualmente nos encontramos actualizando nuestro manual de pago de viáticos atendiendo a normas legales vigentes en esta materia y resulta pertinente realizar esta consulta.

...

II. Consulta

Según sea el caso puede o no puede la entidad pagar o no pagar viáticos o gastos de transporte sobre la base de que ya está otorgando un tiempo compensatorio, cuando se traten de misiones oficiales dentro de la república de Panamá o de jornadas extraordinarias en el centro de trabajo. Son o no excluyentes los conceptos: Tiempo Compensatorio; Gasto de Transporte y los Viáticos de alimentación y hospedaje." (sic)

Al respecto esta Procuraduría es de la opinión, que se debe reconocer el tiempo extraordinario al servidor público que tenga la debida autorización del jefe inmediato para asistir a un evento o

misión oficial de la institución; asimismo, a los viáticos como gasto en concepto de alimento, hospedaje y/o transporte.

Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración

I. Sobre el Principio de Legalidad contenido en la Constitución Política.

Un aspecto de esencial importancia al que debemos hacer referencia en primer lugar, lo constituye, el principio cardinal de legalidad que debe regir la actuación en la administración pública, el cual se encuentra regulado tanto a nivel constitucional como legal. Veamos:

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, propone que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

II. De la Resolución No.327-2007 de 30 de agosto de 2007, por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda¹.

De las disposiciones contenidas en esta normativa, es preciso resaltar los artículos 73, 74, 75 y 76, relacionados con la jornada de trabajo y el tiempo compensatorio. Veamos:

“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 fuera del horario regular de trabajo.

¹ Publicado en Gaceta Oficial No. 25901 de 18 de octubre de 2007.

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 considera jornada extraordinaria la asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada ordinaria de trabajo.

PARÁGRAFO: Cuando se trabaje en turnos especiales de trabajo diferentes al horario regular establecido, ello no constituirá jornada extraordinaria.

ARTÍCULO 75: DEL LÍMITE EN LA AUTORIZACIÓN DE TIEMPO EXTRAORDINARIO *La autorización de tiempo extraordinario no debe excederse del 25 % de la jornada laboral ordinaria. En casos excepcionales que por trabajos especiales se exceda este límite se deberá contar con la autorización del director respectivo.*

ARTÍCULO 76: DE LA COMPENSACIÓN DEL TIEMPO EXTRAORDINARIO *El tiempo extraordinario será compensado con descanso remunerado equivalente al tiempo trabajado debidamente registrado en jornada extraordinaria."*

Seis (6) son los aspectos de importancia que se destacan de los artículos transcritos:

1. Las jornadas de trabajo extraordinarias, son aquellas realizadas en horas fuera del horario regular.
2. Corresponde al jefe inmediato, autorizar previamente, la realización de trabajo durante jornada extraordinaria.
3. El tiempo utilizado en jornada extraordinaria, será reconocido cuando el servidor público haya trabajado 1 hora o más, antes del inicio y posterior a la finalización de sus labores.
4. Se considerará jornada extraordinaria, la asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada ordinaria de trabajo.
5. La autorización de tiempo extraordinario, no debe excederse del 25 % de la jornada laboral ordinaria.
6. El tiempo extraordinario será compensado, con descanso remunerado equivalente al mismo tiempo trabajado, siempre que el mismo esté debidamente registrado en jornada extraordinaria; por lo tanto, para que un servidor público pueda ser compensado por el tiempo extraordinario, éste deberá registrar dichas horas ante la institución.

Respecto al pago en concepto de viáticos², resulta oportuno observar lo que señalan los artículos 77 y 78 de la referida Resolución No.327-2007:

“ARTÍCULO 77: DE LOS GASTOS EN CONCEPTO DE ALIMENTACIÓN: *Cuando el servidor público incurra en gastos en concepto de alimentación por la realización de trabajos durante jornada extraordinaria el Ministerio de Vivienda procurará cubrir los mismos.*

ARTÍCULO 78: DE LOS GASTOS EN CONCEPTO DE TRANSPORTE: *Cuando el servidor público trabaje en jornada extraordinaria se le reconocerá por gastos de transporte, según el área geográfica el valor de la tarifa de transporte selectivo del centro de trabajo al lugar de residencia, si la institución no provee el transporte.”* (Lo subrayado es nuestro)

Se colige de los artículos citados, que se reconoce al Ministerio de Vivienda, como el encargado de cubrir aquellos gastos que pueda tener el servidor público, como resultado de trabajar en el tiempo extraordinario previamente autorizado; así como también precisa la norma, que cuando se trabaje en turnos especiales de trabajo diferentes al horario regular establecido, ello no constituirá jornada extraordinaria.

III. Del Decreto Ejecutivo No.433 de 18 de octubre de 2017, “Que reglamenta el tiempo compensatorio y su mecanismo de pago”³

Sobre **la figura del tiempo compensatorio y su mecanismo de pago**, esta Procuraduría en ocasiones anteriores⁴ ha sostenido que desde la fecha en que se genera el tiempo compensatorio por parte de los servidores públicos que laboren jornadas extraordinarias, las instituciones del Estado contarán con un período no mayor a un mes para otorgar el uso de este derecho⁵.

Esta normativa a su vez indica, que de incumplirse con los términos establecidos (*aquellos relacionados con el tiempo que cuentan las instituciones para conceder el uso del tiempo compensatorio*), se deberá reconocer al servidor público, el pago en efectivo del tiempo acumulado, en un término no mayor de un mes; situación que aplica de igual manera, cuando por la necesidad del servicio en el ejercicio de sus funciones, no se le permite al servidor público el uso del tiempo compensatorio⁶.

Ahora bien, según el artículo 7 del *ut supra* citado Decreto Ejecutivo No.433 del 2017, cuando la acumulación del tiempo compensatorio por laborar jornadas extraordinarias, sea por motivo del servicio efectivo en misiones oficiales, que coincidan en días feriados nacionales, días libres del

² Prevención, en especie o en dinero, de lo necesario para el sustento de quien hace un viaje. <https://dle.rae.es/viatico>

³ Publicado en Gaceta Oficial No.28389-B de 18 de octubre de 2017.

⁴ Nota C-002-21 de 6 de enero de 2021, C-147-22 de 9 de septiembre de 2022, entre otras, todas disponibles en la Sección de Servicios/Vistas y Consultas/del portal de internet de la Procuraduría de la Administración.

⁵ Cfr. Artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.433 de 2017.

⁶ Cfr. Artículos 3, 5 y 6 ibidem.

servidor público previamente establecidos y fines de semana, se reconocerá el tiempo compensatorio de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto General del Estado.

Por otro lado, cuando el retorno o salida de una misión oficial recae o se produce fuera de la jornada habitual de servicio, se reconocerán las horas de salida y retorno de la misión, teniendo en cuenta que el cómputo se generará desde una hora antes y una hora después de la jornada laboral del servidor público⁷.

En lo que respecta a las misiones oficiales dentro del territorio nacional, la norma establece entre otras cosas, que éstas, no computarán tiempo extraordinario, salvo que las mismas se extiendan más allá o inicien antes de la jornada regular de trabajo del servidor público⁸.

Cabe resaltar que de conformidad con el artículo 10 de este Decreto Ejecutivo, no podrán computar tiempo extraordinario los siguientes servidores públicos:

- a) Los escogidos por elección popular;
- b) Los Ministros y Viceministros del Estado;
- c) Los Directores y Subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas;
- d) Los Gerentes y Subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario;
- e) Los Administradores y Subadministradores de entidades del Estado;
- f) Los nombrados por períodos fijos establecidos por la Constitución Política o la Ley;
- g) Los Secretarios Generales o Ejecutivos;
- h) El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como Ministros y Viceministros de Estado, Directores y Subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, Gerentes y Subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario;
- i) El personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de Contrataciones Públicas y de Presupuesto General del Estado; y
- j) El personal que por discreción de la autoridad nominadora se le exceptúa del registro de asistencia y puntualidad.

En este sentido, me permito expresarle que al tenor de lo dispuesto en el artículo 11 de la misma norma, toda jornada extraordinaria deberá contar con la previa autorización del superior inmediato del servidor público, ya que, en caso contrario, no se le reconocerá el tiempo.

- IV. Del Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018 que adopta el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley No.23 de 2017⁹.

Respecto de la retribución y el tiempo compensatorio de los servidores públicos, el artículo 75 de esta Ley, establece que se entenderá por retribución del puesto de trabajo “...el sueldo,

⁷ Cfr. Artículo 8 ibidem.

⁸ Cfr. Artículo 9 ibidem.

⁹ Publicado en Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

*gastos de representación, **sobretiempo**, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos, siempre que les corresponda por sus servicios...”; el mismo señala adicionalmente que la retribución debe adecuarse al tiempo efectivamente laborado por el servidor público, y no serán parte de la retribución los gastos de alojamiento, alimentación, uniformes, transporte y otros similares que son catalogados como viáticos o dietas.*

Por otro lado, en atención al artículo 91 *ibídem*, se entiende por **tiempo compensatorio**: “...el proceso de contribuir al servidor público con descanso remunerado por los periodos 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”.

De igual forma, se dispone que 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, se compruebe su asistencia mediante los mecanismos de control diseñados al efecto, y que los sobretiempos o seminarios obligatorios, hayan sido aprobados por el superior inmediato¹⁰.

V. De la Ley No.336 de 14 de noviembre de 2022, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia discal de 2023”¹¹

La Ley de Presupuesto, dispone en su artículo 290, el reconocimiento de viáticos por concepto de alimentación y hospedaje cuando se viaje en misión oficial dentro del territorio nacional:

“ARTÍCULO 290. Viáticos en el interior del país. Cuando se viaje en misión oficial dentro del territorio nacional, se reconocerán viáticos por concepto de alimentación y hospedaje de acuerdo con la tabla siguiente:

1. ...
2. Para otros funcionarios: directores, subdirectores nacionales y de dependencias y el resto de los funcionarios: B/.100.00 diarios.
Cuando la misión se cumpla en un día, solo se reconocerán como viáticos los gastos, de transporte y alimentación. En caso de que deba cumplirse en el lugar habitual de trabajo, fuera de las horas laborables, podrá reconocerse el gasto de alimentación y transporte con cargo a dichas partidas. Estos pagos se harán de acuerdo con el reglamento que establezcan las entidades, y en ningún caso excederán la tabla general de viáticos que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas.
...” (Lo subrayado es nuestro)

Se desprenden del respectivo artículo, las siguientes particularidades:

1. Se reconocerán viáticos por concepto de alimentación y hospedaje cuando se viaje en misión oficial dentro del territorio nacional.

¹⁰ Cfr. artículos 92 y 93 *ibídem*.

¹¹ Publicado en Gaceta Oficial No.29662-A de 14 de noviembre de 2022.

2. Cuando la misión se cumpla en un día, solo se reconocerán como viáticos los gastos, de transporte y alimentación.
3. Cuando la misión deba cumplirse en el lugar habitual de trabajo y fuera de las horas laborables, se podrá reconocer el gasto de alimentación y transporte.
4. Los pagos de los viáticos se realizarán de conformidad con el reglamento que establezcan las entidades, y no podrán exceder la tabla general que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas.

VI. Conclusiones

En una correcta hermenéutica jurídica, concluimos en los siguientes términos:

1. El tiempo compensatorio, es aquel que retribuye al servidor público con el descanso remunerado equivalente al tiempo trabajado en un horario distinto al de su jornada ordinaria de trabajo, el cual tendrá que estar debidamente registrado como jornada extraordinaria.
2. En atención a los artículos 77 y 78 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, éste debe procurar cubrir aquellos gastos de alimentación y transporte en que pueda incurrir el servidor público, como resultado de trabajar en tiempo extraordinario previamente autorizado.
3. Se deberá reconocer el tiempo extraordinario al servidor público que tenga la debida autorización del jefe inmediato para asistir a un evento o misión oficial de la institución; asimismo, como a los viáticos como concepto de alimento, hospedaje y/o transporte.
4. Como puede observarse, los conceptos de tiempo compensatorio, gastos de transporte, viáticos de alimentación y de hospedaje, no son excluyentes.

De esta manera damos respuesta al tema objeto de su consulta, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-087-23

