

Panamá, 7 de septiembre de 2001.

Ingeniero  
**Laurencio Guardia**  
Director Ejecutivo  
Instituto de Acueductos y  
Alcantarillados Nacionales (IDAAN)  
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Cumpliendo con la función adscrita a este despacho mediante Ley 38 de 31 de julio de 2001, que ***“Aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”***, de servir de *consejera jurídica* de los funcionarios de la administración, procedo a responder la Consulta que elevó a esta *Procuraduría de la Administración*, mediante nota numerada 2360-DE, fechada 7 de agosto del 2001 y recibida por este despacho el 16 de agosto del año que decurre.

Lo medular de la citada Consulta radica en el hecho de saber si el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales puede continuar laborando con el horario semanal de trabajo establecido mediante Circular N°124-SDdeRH, fechada 16 de agosto de 1993, que fija el mismo de 8:00am a 4:00pm, sin paralizar labores para almorzar.

Conviene en este momento hacer una aclaración de conceptos fundamentales para el desarrollo de la presente Consulta, lo cual haremos a continuación:

**Horario de trabajo** es 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.

Por otro lado, **Trabajo Efectivo** comprende sólo el tiempo en que el trabajador desarrolla de manera efectiva, su energía de trabajo. En nuestro medio se considera que la jornada de trabajo debe entenderse como el tiempo que el trabajador no puede utilizar libremente por estar a disponibilidad del empleador, por ende, es el tiempo que está disponible para cumplir con sus deberes laborales.

Aclarados ambos conceptos, básicos para nuestro estudio corresponde ahora tomar en cuenta la normativa sobre el particular contenida en la Carta Política y las Leyes de la República. Nuestro ordenamiento jurídico regula esta materia por medio de la Constitución Política (art. 66) y el Código Administrativo (art. 795), de los cuales podemos colegir que la jornada máxima de trabajo en cualquiera institución del gobierno central, autónoma, semiautónoma o municipal es de 8 horas diarias y de 48 horas semanales. 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.

Conviene entonces analizar la normativa de carácter especial aplicable a lo relacionado con los horarios de trabajo en el IDAAN. Partiremos de la Ley 98 de 29 de Diciembre de 1961 por la cual se crea el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales como Entidad Autónoma del Estado (orgánica del IDAAN), la cual no establece de forma taxativa el horario de trabajo en la Institución, y que en su artículo 13 dispone:

***“La Junta Directiva dictará el Reglamento Interno del IDAAN.”***

Corresponde también hacer referencia al citado Reglamento Interno, aprobado por la Junta Directiva del IDAAN el 18 de mayo de

1983, mediante Resolución N°5-83, y que en sus artículos 46 y 47 establece:

***“Artículo 46: La jornada semanal de trabajo será de 40 horas. El horario regular se establecerá de acuerdo a lo que disponga el Gobierno Nacional a través del organismo competente.”***

***“Artículo 47: El Director Ejecutivo establecerá horarios especiales para el desempeño de las funciones en atención a las necesidades del servicio.***

***Corresponderá a los Jefes de Direcciones y Gerentes Regionales el establecimiento de los turnos necesarios para que la prestación de los servicios no se interrumpa.”***

La ley 40 de 10 de abril de 1974, por medio de la cual “se fija la semana laboral y se establece el horario de trabajo para las dependencias del Estado”, en su artículo segundo establece lo siguiente:

***“El horario de trabajo básico para todas las dependencias del Estado será el siguiente: 8:00a.m. a 4:30p.m. Para las ciudades de Panamá y Colón, con un periodo de descanso de media hora, el cual será establecido atendiendo las necesidades y particularidades de cada dependencia; .....”***

Por último, Procede hacer referencia, como norma supletoria a lo establecido en el artículo 34 del Código de Trabajo, que nos dice:

***“Se computa en la jornada, como tiempo de trabajo sujeto a salario:***

1. ....
2. ....
3. ***El tiempo requerido para su alimentación dentro de la jornada, cuando por la naturaleza del trabajo se haga necesaria la permanencia del trabajador en el local o lugar donde realiza su labor.”***

Una vez recopilada en las líneas que anteceden la normativa vigente aplicable al caso que nos ocupa pasaremos al análisis de fondo y otras consideraciones sobre el tema.

### ANÁLISIS DE LA PROCURADURÍA

Considera este Despacho que en el caso que nos ocupa es aplicable en primer término lo normado en la Ley Orgánica del IDAAN, por ser ley especial, la cual nos hace referencia al Reglamento Interno de la Institución, donde se establece lo referente a la administración de personal. Así pues, en dicho instrumento, se fija la jornada semanal de labores en 40 horas, pero deja un compás abierto en lo referente al horario de trabajo, cuando consigna que el mismo será fijado por el organismo gubernamental correspondiente.

Cuando en el organismo gubernamental no existan normas aplicables, debemos entonces buscar otra fuente legal, cuya especialidad esté en el lugar inmediatamente siguiente a la Ley Orgánica del IDAAN y en este caso es la Ley 40 de 10 de abril de 1974, por medio de la cual “se fija la semana laboral y se establece el horario de trabajo para las dependencias del Estado”, la cual en su artículo segundo fija como horario a seguir por las dependencias estatales de la ciudad capital el de 8:00 de la mañana a 4:30 de la tarde, con un periodo de descanso de media hora, el cual se establecerá atendiendo las necesidades y particularidades de cada dependencia. Este horario garantiza las 8 horas de *Trabajo Efectivo* diario, necesarios para cumplir con las 40 horas semanales de labor fijadas por la Ley Orgánica del IDAAN y también con el tiempo de almuerzo necesario.

Ahora bien, somos del criterio que con el actual horario del IDAAN, igualmente se cumple con las 40 horas semanales de que habla el Reglamento Interno de la Institución, ya que a la luz del artículo 34 del Código de Trabajo, el tiempo que el trabajador utiliza para su descanso, en este caso el tiempo de almuerzo debe computarse como trabajo efectivo, sin embargo, considera esta Procuraduría que la citada Circular N°124-SddeRH, no es el medio idóneo para fijar dicho horario por lo que creemos necesario referirnos a ella en un apartado especial.

### CONSIDERACIONES ESPECIALES SOBRE LA CIRCULAR N°124-SddeRH DE 16 DE AGOSTO DE 1993:

La Circular N°124-SddeRH de 16 de agosto de 1993 no es un documento revestido de legalidad ya que no es función del Director Ejecutivo sino de la Junta Directiva del IDAAN, fijar los horarios de trabajo en la Institución, vía Reglamento Interno por mandato de la Ley 98 de 29 de Diciembre de 1961 por la cual se crea el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales como Entidad Autónoma del Estado (orgánica del IDAAN).

Si bien es cierto, que el artículo 47 del Reglamento Interno de la Institución, faculta al Director Ejecutivo para fijar horarios especiales, lo condiciona a que sea en función de las necesidades del servicio (que presta el IDAAN) y no en función de las necesidades del tráfico de la ciudad de Panamá.

### RECOMENDACIONES DE LA PROCURADURÍA

Luego del análisis de la presente Consulta con el objeto de cumplir con nuestra misión de servir de Consejera Jurídica de los funcionarios públicos, este despacho se permite formular las siguientes recomendaciones sobre el caso en particular:

1. La Dirección Ejecutiva del IDAAN, debe solicitar a la Junta Directiva de la Institución dictar una Resolución fijando el horario de trabajo regular de forma definitiva, es decir la jornada laboral del IDAAN.

