



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de abril de 2023
Nota C-046-23

Su Excelencia
Luis Francisco Sucre M.
Ministro de Salud
Ciudad.

Ref: Jornadas Ordinarias y Extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud.

Señor Ministro:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota No. 0559-DMS-OAL, presentada en este Despacho el 23 de marzo de 2023, a través de la cual, elevó una consulta relacionada a la interpretación y definición de jornadas ordinarias y extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud a la luz del Decreto Ejecutivo No. 178 de 2019.

I. Lo que se consulta.

“CONSULTA:

Ante los hechos descritos con anterioridad, elevamos esta consulta con la finalidad de obtener un criterio administrativo legal consonó (sic), específicamente en lo relacionado con la jornada laboral y la interpretación y definición de jornadas ordinarias y extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud a la luz del Decreto Ejecutivo No. 178 de 2019”

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En atención a lo consultado, debemos indicar que este Despacho comparte y prohíja el criterio jurídico señalado al momento de formular la presente consulta. Dicho esto, debemos señalar que existen jornadas de trabajo diurnas, nocturnas y mixtas; sin embargo, estaremos refiriéndonos a aquellas jornadas ordinarias diurnas ya que corresponde al máximo de horas que puede laborar un trabajador como explicaremos más adelante.

Por lo antes expuesto, esta Procuraduría, en términos generales, considera que una semana laboral puede estar compuesta hasta por seis (6) días con uno de descanso obligatorio que, en preferencia, puede ser el día domingo¹; es decir que, en atención a las normas vigentes,

¹ Artículo 41 del Código de Trabajo.

la semana laboral podría ser desde el día lunes hasta el sábado, teniendo libre el día domingo.

Bajo ese supuesto, las jornadas ordinarias de trabajo tendrán un máximo de ocho (8) horas y un acumulado máximo por semana de cuarenta y ocho (48) horas; por lo que, los seis (6) días que corresponden a la semana laboral, multiplicados por las ocho (8) horas de cada jornada ordinaria de trabajo, totalizan las cuarenta y ocho (48) horas, es decir, el tiempo máximo permitido para laborar por semana en jornada ordinaria.

Sobre este punto, debemos advertir, que lo anteriormente expuesto es la regla general, entendiendo que existen excepciones a dicha regla, como lo es el caso en análisis.

Respecto a las jornadas extraordinarias de trabajo, tenemos que son aquellas horas laboradas fuera del horario regular, que en el supuesto que venimos desarrollando respecto a que la jornada ordinaria o regular corresponde a ocho (8) horas diarias y cuarenta y ocho (48) horas semanales, el excedente es considerado jornada extraordinaria.

Ahora bien, el Reglamento Interno del Ministerio de Salud, en su artículo 45 señala que: *“los servidores públicos del Ministerio de Salud deberán trabajar no menos de cuarenta (40) horas semanales, sobre la base de cinco días laborables establecidos por ley. Los directores, previa coordinación con la Oficina Institucional de Recursos Humanos, podrá fijar y adoptar horarios especiales para determinado tipo de trabajo, cuando las necesidades del servicio así lo exijan, siempre que cumplan con el tiempo mínimo establecido por ley.”*, lo que nos permite colegir que, la jornada ordinaria semanal de los servidores públicos del Ministerio de Salud por regla general es de cinco (5) días, es decir de lunes a viernes; pero de manera excepcional, se puede adoptar otro horario especial en atención a las necesidades del servicio, siempre que se cumpla con la jornada de tiempo mínimo de trabajo (jornada ordinaria) establecida por ley (40 horas).

Sin embargo, siendo lo consultado aquellas jornadas ordinarias y extraordinarias aplicables a los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud del Ministerio de Salud, que en atención al artículo 10 del Decreto Ejecutivo No. 178 de 2019, señala que: *“El Estado, incluyendo sus entidades autónomas tendrán la obligación de ofrecer servicios de atención de urgencias a la población, garantizando la cobertura de atención en las diferentes instituciones del Estado las veinticuatro (24) horas del día y siete (7) días de la semana, dependiendo de la caracterización de la oferta y demanda”*²; nos indica que, los servicios de salud debe darse u ofrecerse de forma ininterrumpida, por lo que se reguló respecto a estas jornadas extraordinarias de trabajo del personal de salud, respetando el máximo de horas laborables permitidas por jornada ordinaria. Por consiguiente, el laborar jornadas extraordinarias va a depender de *“la caracterización de la oferta y demanda”*; es decir, la necesidad del servicio.

Dicho lo anterior, la generalidad es que la jornada ordinaria de los servidores públicos del Ministerio de Salud sea de cinco (5) días semanales (lunes a viernes) con un mínimo de cuarenta (40) horas laborales, por tanto, las jornadas extraordinarias serán aquellas horas

² El artículo 42 del Código de Trabajo refiere que no podrán cerrar los días domingo los que en atención a su naturaleza, la interrupción de los trabajo durante esos días, puede ocasionar graves perjuicio al interés o a la salud pública.

laboradas posterior a la jornada ordinaria, lo que incluye los fines de semanas (sábados y domingo), en atención al servicio ininterrumpido que debe prestar el sector salud.

En ese mismo orden de ideas, aquellos servidores públicos del Ministerio de Salud, que presten servicio las 24 horas al día, los 7 días a la semana, es necesario que se les establezcan horarios especiales (pueden incluir sábado y domingo), para dar cumplimiento a esta disposición legal, respetando en todo momento las jornadas máximas de trabajos como ya se expuso.

Por lo antes expuesto, esta Procuraduría concluye que, los turnos extraordinarios del personal de salud de la disciplina dependerán, de los horarios especiales que se hayan establecidos posterior a las jornadas de trabajo ordinario que se tengan, lo cual incluyen los días nacionales, feriados, días de asueto, duelo nacional, fines de semana , festivos locales debidamente decretados por la autoridad competente, ya que, como se expuso en párrafos anteriores, el servicio se debe dar de manera ininterrumpida, las 24 horas al día los 7 días de la semana.

Lo anterior quiere decir que, las jornadas extraordinarias no dependen del tipo de día laborado, sino del excedente a la jornada ordinaria de trabajo según horario especial, que haya prestado un personal de salud (profesionales, técnicos, y asistentes); respetando el máximo de horas laborables permitidas y el día de descanso obligatorio contenidos en nuestra normativa.

No obstante, debemos advertir que, el establecimiento de las jornadas ordinarias, extraordinarias, y los horarios especiales, son potestad del Ministerio de Salud siempre que las decisiones adoptadas no vayan en contradicción con las disposiciones constitucionales y legales respecto a la carga laboral permitida para los servidores públicos, no excediendo las ocho (8) horas diarias y las cuarenta y ocho (48) horas semanales.

III. Nuestro criterio legal lo sustentamos en los siguientes términos.

La Constitución Política de Panamá, en su artículo 109 indica que: *“Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social”*; por lo cual, es responsabilidad del Estado garantizar que esto se dé.

En ese orden de ideas, se creó el Ministerio de Salud mediante Decreto de Gabinete N° 1 del 15 de enero de 1969, para la ejecución de las acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud, que por mandato constitucional, son de responsabilidad del Estado.

Una vez expuesto el rol que le corresponde cumplir al Estado, a través del Ministerio de Salud, nos referiremos a “la interpretación y definición de jornadas ordinarias y extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud a la luz del Decreto Ejecutivo No. 178 de 2019” .

Sobre el particular, el Texto Fundamental, en su artículo 70, señala que:

“ARTICULO 70. La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable de hasta cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.

La jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de dieciocho. Se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo las excepciones que establezca la Ley. Se prohíbe igualmente el empleo de menores hasta de catorce años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.

Además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas.

La Ley podrá establecer el descanso semanal remunerado de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país y el beneficio de los trabajadores.” (Lo subrayado es nuestro)

De la citada norma constitucional se colige lo siguiente:

1. La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho (8) horas,
2. La semana laborable de hasta cuarenta y ocho (48) horas,
3. La jornada máxima nocturna no será mayor de siete (7) horas; y
4. Se reconocen las horas extraordinarias y el día de descanso semanal.

Así pues, las jornadas extraordinarias están reconocidas también en el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, “Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017”, que regula las relaciones de trabajo en el sector público de nuestro país, reconoce la compensación por jornadas extraordinarias laboradas, al señalar en el numeral 5, del artículo 138 lo siguiente: “Los servidores públicos en general tendrán derecho a: “... Percibir compensación por jornadas extraordinarias”.

Por su parte, el Reglamento Interno del Ministerio de Salud, aprobado mediante Resolución Administrativa No. 026-REC./HUM./DHR de 19 de marzo de 2001, establece de manera general, el horario de trabajo y define lo que concierne a las jornadas ordinarias y extraordinarias, veamos:

“ARTICULO 45. DEL HORARIO DE TRABAJO. Los servidores públicos del Ministerio de Salud deberán trabajar no menos de cuarenta (40) horas semanales, sobre la base de cinco días laborables establecidos por la ley. Los directores, previa coordinación con la Oficina Institucional de Recursos Humanos, podrán fijar y adoptar horarios especiales para determinado tipo de trabajo, cuando las necesidades del servicio así lo exijan, siempre que cumplan con el tiempo mínimo establecido por ley.

...

ARTÍCULO 73. DE LAS JORNADAS DE TRABAJO. Las jornadas de trabajo pueden ser ordinarias y extraordinarias.

Se consideran jornadas de trabajo ordinarias las que están contempladas en el horario regular de trabajo y son jornadas extraordinarias las realizadas en horas fuera del horario regular de trabajo.

...

ARTÍCULO 74. DE LA JORNADA EXTRAORDINARIA. Corresponderá al jefe inmediato autorizar la realización de trabajo, durante jornada extraordinaria..." (Lo subrayado es nuestro)

Seis son los aspectos puntuales a destacar de las normas citadas:

1. La jornada ordinaria general para los servidores públicos del Ministerio de Salud es de cuarenta (40) horas semanales mínimas, sobre la base de cinco (5) días laborales.
2. A manera excepcional, se podrán adoptar horarios especiales para determinado tipo de trabajo, cuando las necesidades del servicio así lo exijan, siempre que cumplan con el tiempo mínimo establecido por ley.
3. Los directores, en coordinación con la Oficina Institucional de Recursos Humanos, son los responsables de fijar y adoptar estos horarios especiales.
4. Las jornadas de trabajo ordinarias son aquellas contempladas en el horario regular de trabajo.
5. Las jornadas extraordinarias son las realizadas en horas fuera del horario regular de trabajo.
6. El horario regular de trabajo está condicionado a un mínimo y un máximo de horas permitidas por Ley; por lo que, de haber una necesidad del servicio que sobrepase el máximo de horas permitidas como jornada laboral, se podrá considerar como jornada extraordinaria de trabajo, siempre que esta esté previamente coordinada con los Directores y/o jefe inmediato y la Oficina de Recursos Humanos.

Queda claro pues, que existe un horario general aplicable a servidores públicos del Ministerio de Salud (lunes a viernes y mínimo de 40 horas semanales) y uno excepcional especial, cuando el servicio así lo amerite, es decir que deba prestarse de manera ininterrumpida las 24 horas al día, los 7 días a la semana (profesionales, técnicos y asistentes de salud).

En atención a ello, con la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo No. 178 de 27 de mayo de 2019, "Que regula los turnos de las jornadas extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistente del sector salud, que laboren en establecimientos de salud y en otras áreas de salud del Estado y dicta otras disposiciones", se buscó regular estos horarios especiales.

El artículo 2 del referido Decreto Ejecutivo definió los siguientes conceptos:

"Turno Extraordinario: Es la jornada laboral que excede el horario regular de trabajo para el ejercicio de las funciones, actividades y/o tareas de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud, en los servicios establecidos o existentes en el hospital, instalaciones

ambulatorias, vigilancia de la salud y/o en otras áreas de atención del Estado, sujetas a la realización de turnos extra que garantice la continuidad del servicio.

...
Jornada regular de trabajo: Es el horario de trabajo al funcionario contratado o nombrado según su cargo, dentro del cual se asignan las tareas a realizar en los establecimientos, servicios y otras áreas de atención de salud del Estado para lo cual fue contratado."

De lo anterior se desprende que, ambos conceptos son acordes al Reglamento Interno del Ministerio de Salud.

Por su parte, los artículos 9 y 10 del Decreto Ejecutivo No.178 de 2019 tal y como fuese modificado por la Sentencia de 17 de agosto de 2022 señalan que:

"Artículo 9. Cuando se trate de instalaciones de salud, u otras instituciones del Estado, la decisión de seleccionar el área o servicios en que se realizarán los turnos y el horario en que se efectuarán los mismos, es competencia del Jefe de División, Departamento o Sección, solicitar y justificar la necesidad de los turnos y con el visto bueno de la Dirección de Provisión de Servicios del Ministerio de Salud, o la Dirección Ejecutiva de Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social, Director de la Institución de Salud (Patronato), o el ente competente respectivo.

Artículo 10. El Estado, incluyendo sus entidades autónomas tendrán la obligación de ofrecer servicios y atención de urgencias a la población, garantizando la cobertura de atención en las diferentes instituciones del Estado las veinticuatro (24) horas del día y siete (7) días a la semana, dependiendo de la caracterización de la oferta y demanda, tomando en consideración lo establecido en este Decreto Ejecutivo, por lo que sus autoridades de salud estarán obligados a concretar, sin excepción, en aquellos establecimiento de salud que lo ameriten, sea de forma programada regularmente o como producto de una contingencia, caso fortuito o fuerza mayor". (Lo subrayado es nuestro)

Así las cosas, debemos recalcar lo siguiente:

1. La disposición de los turnos y los horarios en el que se efectuaran los mismos, es competencia del Jefe de División, Departamento o Sección, quien debe solicitar y justificar la necesidad de éstos al ente competente respectivo, lo que nos permite deducir que, al ser jornada que pueden exceder el límite de horas permitidas por día (8 horas), deben ser previamente solicitadas y aprobadas.
2. Esta necesidad responde a la función de ofrecer servicios y atención de urgencias a la población las veinticuatro (24) horas del día y siete (7) días a la semana, dependiendo de la caracterización de la oferta y demanda, es decir, a la necesidad que se tenga respecto al servicio.
3. En ambos supuestos debe existir una justificación respecto a la necesidad del servicio, que responde a la caracterización de la oferta y la demanda en las respectivas áreas de salud.

En ese mismo orden de ideas, el Decreto Ejecutivo No. 178 de 2019, por medio de su artículo 23, modificado por la Sentencia de 17 de Agosto de 2022, señaló entre otras cosas, los días y horas que corresponderán o deben considerarse como jornadas extraordinarias. Veamos:

"Artículo 23. Los turnos extraordinarios, del personal de salud de la disciplina, será de lunes a viernes, y en jornadas de ocho (8) y seis (6) horas de programación del turno, posterior a la realización de la jornada ordinaria. Igualmente³, serán considerados turnos extraordinarios los días libres nacionales, feriados, días de asueto, duelo nacional, fines de semana, festivos locales debidamente decretados por la autoridad competente, según horario definido por el Jefe de División, Departamento o Sección." (Lo subrayado es nuestro)

Como corolario, subrayamos lo siguiente:

- **Primero. Las jornadas ordinarias de ocho (8) o seis (6) horas de programación del turno de lunes a viernes:** En este supuesto, los turnos extraordinarios son aquellos posteriores a la realización de la jornada ordinaria, que como se explicó, esta jornada ordinaria general es sobre la base de cinco días laborables⁴
- **Segundo. Las jornadas ordinarias según horario definido por el Jefe de División, Departamento o Sección:** Este supuesto contempla la excepcionalidad que mantienen aquellos servidores públicos (profesionales, técnicos, asistentes del sector salud) que por la función que se necesita ejercer, deben brindar un servicio las 24 horas al día los 7 días de la semana; por lo que, las jornadas extraordinarios están condicionadas a la programación y al horario previamente establecido, lo que incluye aquellos días libres nacionales, feriados, días de asueto, duelo nacional, fines de semana, festivos locales debidamente decretados por la autoridad competente. Dicho de otra manera, las jornadas extraordinarias no dependen del tipo de día laborado, sino del excedente a la jornada ordinaria de trabajo según horario especial establecido, que haya prestado un personal de salud (profesionales, técnicos, y asistentes); respetando el máximo de horas laborables permitidas, el día de descanso obligatorio así como cualquier otro derecho en materia laboral contenido en nuestra normativa.

Dicho esto, compartimos el criterio esbozado en su consulta, al referir lo siguiente:

1. *"La salud pública de los ciudadanos constituye un deber del Estado y la misma debe ser prestada de forma ininterrumpida, los trescientos sesenta y cinco (365) días al año, las veinticuatro (24) horas del día y los siete (7) días de la semana.*
2. *Corresponde a la autoridad fijar la jornada regular y el horario en que se desempeñará, así como la jornada extraordinaria, de acuerdo a la necesidad del*

³ La Real Academia de la Lengua Española define esta palabra como c indicación de igualdad, semejanza, conformidad o relación.

⁴ Artículo 45 del Reglamento Interno del Ministerio de Salud.

servicio y la oferta y demanda de los servicios de salud, en apego de la normativa vigente en la materia.

- 3. De lo anterior se colige que el Ministerio de Salud debe emitir normativa reglamentaria que cumpla con los presupuestos descritos en líneas anteriores, y responda a la naturaleza del servicio de salud, para la definición de la jornada ordinaria y extraordinaria de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud, que laboran en establecimientos de salud y en otras áreas de salud del Estado."*

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

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mr
C-038-23



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**