



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de julio de 2015
C-66-15

Fray
Elvin Lantigua
Director
Escuela Vocacional de Chapala
E. S. D.

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota No.063-2015, por medio de la cual nos consulta: (i) Si las personas que laboran en la Escuela Vocacional de Chapala son servidores públicos; (ii) Si existe el derecho al pago de horas extras, cuando el horario del personal que labora en turnos rotativos en la Escuela, excede de 40 horas a la semana; (iii) Si este personal tiene derecho a recibir una remuneración distinta cuando labora los días domingo, con motivo del ejercicio de funciones en turnos rotativos; (iv) Cuáles son las prestaciones laborales que le corresponden al personal que trabaja en la Escuela, una vez culmine la relación laboral con la institución; y (v) Si el 80% del personal de la Escuela labora en un turno de 7:30 a.m. a 12:00 m.d. y de 1:00 p.m. a 4:30 p.m., cuenta como hora laborable la hora de receso (almuerzo) de 12:00 m.d. a 1:00 p.m.

1. En relación a su primera interrogante, somos de la opinión que las personas que laboran en la Escuela Vocacional del Chapala son servidores públicos, sobre la base de las siguientes disposiciones:

El artículo 299 de la Constitución Política, define el concepto de “servidor público”, así:

“ARTÍCULO 299. Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, **entidades autónomas** o semiautónomas; y en general, **las que perciban remuneración del Estado**” (El resaltado es nuestro).

Sobre lo establecido en este precepto constitucional, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 25 de abril de 2014, ha interpretado lo siguiente:

...
“De la precitada norma se puede señalar que servidor público, es aquella persona que ha sido nombrado (sic) para ocupar un cargo en cualquier estamento del Estado y que a su vez recibe una remuneración por ocupar dicho cargo.”
...

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

De lo expuesto anteriormente, se desprende que la condición de servidor público se adquiere por las siguientes circunstancias: 1) Nombramiento por parte de un organismo oficial, y 2) Retribución económica en virtud de dicho nombramiento.

En el caso específico de las personas que laboran en la Escuela Vocacional de Chapala, las mismas están vinculadas a una institución de educación para la orientación y enseñanza vocacional hacia menores delincuentes, creada mediante Ley 6 de 22 de enero de 1965, **“con patrimonio propio, personería Jurídica y Autonomía en su régimen administrativo.** Dicha entidad funciona mediante un Patronato, como órgano de administración institucional (artículos 1 y 3).

Entre las atribuciones que ejerce este Patronato, conforme a su régimen administrativo, el artículo 8 menciona las siguientes: “a) Dictar un Reglamento Interno y del funcionamiento de la Institución, este último deberá ser aprobado por el Órgano Ejecutivo; b) Dirigir y vigilar la administración de la Escuela; c) Contratar, nombrar o remover al Director de la Escuela; d) Aprobar o improbar los contratos, nombramientos y remociones del personal subalterno que haga el Director, de conformidad con el Reglamento Interno de la Institución; e) Organizar los medios adecuados para el arbitrio de fondos; f) Aprobar el presupuesto interno anual de gastos, conforme a los ingresos disponibles y a las necesidades del servicio, y autorizar cualquier gasto extraordinario; y g) Remitir, mensualmente a la Contraloría General de la República los informes financieros de la institución.”

En cuanto a la disposición de sus recursos, el artículo 13 de este instrumento jurídico establece que **“La administración inmediata de la Escuela Vocacional de Chapala y el manejo de los fondos, en los términos aprobados por el Patronato y bajo la vigilancia de éste, estará a cargo de un Director, quien será nombrado por el Patronato.”**

De conformidad con la naturaleza, atribuciones y sistema de administración, la Escuela Vocacional de Chapala, **es una entidad autónoma del Estado,** creada mediante Ley, que cumple una función pública y de interés social, y que **tiene bajo su administración y disposición los recursos económicos para su funcionamiento, los cuales serán fiscalizados por la Contraloría General de la República** (artículo 20).

Lo anterior, nos lleva a concluir que **el personal que pertenece a la planilla de la Escuela Vocacional de Chapala, tiene la condición de servidor público,** toda vez que labora en una entidad autónoma del Estado, que aprueba su presupuesto y maneja los fondos requeridos para cubrir los gastos derivados de los nombramientos de su personal, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

2. En relación a la segunda interrogante, la misma guarda relación con los derechos y deberes del personal de la Escuela Vocacional de Chapala. Sobre esta materia, el literal a) del artículo 3 de la Ley 6 de 1965, citada *ut supra*, establece que el Patronato de la Escuela tendrá, entre otras funciones; **“Dictar un Reglamento Interno y del funcionamiento de la Institución, este último deberá ser aprobado por el Órgano Ejecutivo”.**

Además de este requerimiento, el artículo 46 de la Ley 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" establece que "Los decretos, resoluciones y demás **actos administrativos reglamentarios** o aquéllos que contengan normas de efecto general, **sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial**, salvo que el instrumento jurídico respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior".

De las citadas normas se entiende que los deberes y derechos del personal que labora en la Escuela Vocacional de Chapala **se desarrollarán a través del Reglamento Interno que dicte su Patronato**, el cual debe cumplir previamente con la aprobación del Órgano Ejecutivo, acto administrativo que debe hacerse del conocimiento público por medio de la Gaceta Oficial, para que el mismo pueda entrar a regir.

Conforme a las investigaciones realizadas por esta Procuraduría, a la fecha, el Reglamento Interno de la Escuela Vocacional de Chapala no ha sido aprobado por el Órgano Ejecutivo. Por lo tanto, consideramos **que el Patronato debe proceder a dictar el reglamento correspondiente** para regular, entre otros temas, el pago por laborar horas extras y días domingo cuando se trabaje en turnos rotativos; los derechos económicos del personal al culminar la relación laboral con la institución y el tiempo de receso en la jornada de trabajo (almuerzo).

No obstante, mientras no sea aprobado el Reglamento Interno, consideramos que la Escuela Vocacional de Chapala debe acudir a las normas del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", ya que según su artículo 2, tal cual quedó modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, señala que "La legislación de Carrera Administrativa es fuente supletoria de derecho para las demás carreras públicas y leyes especiales."

Así las cosas, al consultarnos si existe el derecho al pago de horas extras, cuando el horario del personal que labora en turnos rotativos en la Escuela Vocacional de Chapala, excede de 40 horas a la semana, consideramos que los funcionarios de esta institución no gozan de esa prerrogativa, debido a que el Texto Único de la Ley 9 de 1994, no se la confiere a los servidores públicos en general.

Cabe destacar que el numeral 5 del artículo 137 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, **señala que los servidores públicos en general tienen**, entre otros derechos, "**Percibir compensación por jornadas extraordinarias**". No obstante, el artículo 90 de este instrumento jurídico establece que dicha compensación se logra a través del uso del **tiempo compensatorio, como el proceso de retribuir 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 acuerdo a lo antes expresado, somos de la opinión que los servidores públicos de la Escuela Vocacional de Chapala, que laboren horas extras en turnos rotativos, sólo se le puede retribuir el tiempo extraordinario de servicio, mediante descanso remunerado, equivalente al periodo laborado luego de la jornada ordinaria de trabajo.

3. En cuanto a la tercera interrogante, sobre si el personal tiene o no derecho a recibir una remuneración distinta cuando labora los días domingo, con motivo del ejercicio de funciones en turnos rotativos, se debe tener en cuenta que el Texto Único de la Ley 9 de 1994 no establece una remuneración económica diferente cuando se trabaje en turnos especiales los fines de semana. Por consiguiente, este Despacho es de opinión que el servidor público de la Escuela Vocacional de Chapala, no tiene derecho a percibir una remuneración distinta cuando labore los días domingo en turnos rotativos.

4. Con respecto a la cuarta interrogante, que trata sobre las prestaciones laborales que deben ser reconocidas al personal que trabaja en la Escuela Vocacional de Chapala una vez culmine la relación laboral con dicha institución, el numeral 7 del artículo 137 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, señala que los servidores públicos en general tendrán derecho a, **“Gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones generales establecidos por la Constitución, las leyes y los reglamentos, y otros que decreta el gobierno.”**

Al examinar nuestro ordenamiento jurídico, observamos que el artículo 6 de la **Ley 39 de 11 de junio de 2013** “Que reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos”, estableció que “Toda entidad del Estado deberá incluir en sus respectivos presupuesto anuales las sumas necesarias para hacer efectivo el **pago de los salarios, vacaciones, décimo tercer mes proporcionales, bonificaciones y cualquier otra prestación a que tenga derecho del servidor público desvinculado del servicio.**”

Por su parte, el artículo 1 del mismo instrumento jurídico, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, puntualiza que “Los servidores públicos al servicio del Estado, **al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de la terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad**, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público. Continúa expresando la norma que “En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente, para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.”

El último párrafo de esta disposición advierte “que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada.”

Otro derecho económico que contempla la Ley 139 de 2013, para los funcionarios públicos desvinculados del servicio, es el pago de indemnización, según lo expresa su artículo 2, modificado por el artículo 4 de la Ley 127 de 2013, en los siguientes términos:

“Artículo 2. Lo servidores públicos al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos sin que medie alguna causa justificada de despido prevista por la ley y según las formalidades de ésta, tendrán derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto, el pago de una indemnización, la cual será calculada con base al último salario devengado y conforme a la escala prevista en el artículo 225 del Código de Trabajo, por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público” (El resaltado es del despacho).

De las nomas citadas, podemos decir que el personal de la Escuela Vocacional de Chapala, al culminar su relación laboral con dicha institución, tiene derecho al pago proporcional de salario (Cfr. artículo 91 de la Ley 51 de 2005), vacaciones (Cfr. artículo 796 del Código Administrativo), Décimo Tercer Mes (Cfr. Ley 52 de 1974, modificada por la Ley 133 de 2013), y además, a recibir prima de antigüedad al terminar su relación laboral, y de ser procedente, el pago de indemnización por despido injustificado, en caso de ser solicitada. Cabe destacar que la Ley 6 de 1995 que crea la Escuela Vocacional de Chapala no reconoce el pago de bonificaciones, por lo cual, esa institución no podrá incluir en su presupuesto anual, sumas a pagar bajo este concepto.

5. Por último, en la quinta interrogante nos consulta si el 80% del personal de la Escuela que labora en un turno de 7:30 a.m. a 12:00 m.d y de 1:00 p.m. a 4:30 p.m., le cuenta como hora laborable la hora de receso (almuerzo) de 12:00 m.d. a 1:00 p.m., consideramos que no se puede registrar este tiempo dentro del horario de trabajo, ya que representaría nueve horas laborables, infringiéndose con ello, el artículo 70 de la Constitución Política, el cual señala que “La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas...”; por lo tanto, para esta jornada laboral, el tiempo de almuerzo no puede ser incluido dentro del horario de trabajo, además de que, durante dicha hora, el personal no se encuentra al servicio de la entidad, por lo que puede utilizarla a su discreción, toda vez que se trata de un período de descanso obligatorio.

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

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

