



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de octubre de 2021.
C-SAM-35-21

Su Excelencia
JANAINA TEWANEY MENCOMO
Ministra de Gobierno.
E. S. D.

Ref.: Facultades de los Alcaldes para decretar el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales, y traslado como día puente una fecha de fundación o festividad del distrito.

Señora Ministra:

En atención a las atribuciones constitucionales y legales, en especial la señalada en artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, referente a la función de servir como consejero jurídico a los servidores públicos, por este medio damos respuesta a su consulta, consignada en la Nota. OAL/MG-01774-2021 de 25 de octubre de 2021, referente a la facultad legal de los alcaldes para decretar el cierre de las oficinas públicas nacionales o municipales, decretar días puentes con ocasión de celebraciones o festividades, presentada en los siguientes términos:

1. ¿Tienen los señores Alcaldes facultades para decretar el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales, tomando como base la fecha de celebración de efemérides patrias, fundación de poblaciones y los días de Santo Patrono?
2. ¿Tienen los Señores Alcaldes facultades para trasladar como día puente una fecha de fundación o festividad religiosa que coincida un día sábado para el lunes siguiente?

Sobre su primera consulta, la Procuraduría de la Administración considera, con base a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 26 de 27 de marzo de 1941(vigente), que los alcaldes en su condición de Jefe de la Administración, podrán decretar el cierre de las oficinas municipales, en caso de que, previamente mediante Acuerdo Municipal, aprobado por el Concejo Municipal, haya declarado día feriado del Santo Patrono, y ordenado el cierre de los despachos municipales. Lo anterior, siempre y cuando, no se haya emitido un acto de superior jerarquía, como ocurre periódicamente con el Decreto Ejecutivo, en que se declara feriado los días del Santo Patrono y de la Fundación de varias poblaciones de la República de Panamá y se ordena el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales.

En ese orden, los alcaldes sólo pueden dictar Decretos Alcaldicios en desarrollo de los Acuerdos Municipales y en aquellas materias de su competencia, por lo que decretar el cierre de los despachos nacionales y municipales, sin que exista un acuerdo previo excede el ámbito de sus facultades. En cuanto a su segunda inquietud, respecto a los días puentes, ni el Alcalde ni el Concejo están facultados por ley para dictar tales medidas.

Para una mejor comprensión del tema, pasamos a ampliar el contenido de la consulta. Veamos:

Con relación a su primera pregunta:

¿Tienen los señores Alcaldes facultades para decretar el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales, tomando como base la fecha de celebración de efemérides patrias, fundación de poblaciones y los días de Santo Patrono?

La facultad para decretar el cierre de oficinas municipales, por parte del Alcalde, solo pueden ordenarse cuando previamente mediante Acuerdo Municipal, el Concejo haya declarado día feriado el del Santo Patrono del distrito. Esta facultad otorgada al Concejo, la establece la Ley 26 de 27 de marzo de 1941, artículo 5, que señala:

Artículo 5. Los Consejos Municipales, podrán mediante Acuerdos, declarar días feriados los del Santo Patrono del Distrito.

En ese sentido, el decreto que emita el alcalde, en función administrativa, tiene su razón de ser en lo previsto por el artículo 45 de la Ley 106 de 1973, numeral 7; cuyo texto señala que los alcaldes tendrán entre otras atribuciones; *“Fijar el horario de trabajo de los servidores públicos municipales, si por acuerdo municipal no se hubiere fijado”*; concordante con ésta, el artículo 795 del Código Administrativo, establece que *“Sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes especiales en las Oficinas Públicas las horas de despacho obligatorio las fijará el Poder Ejecutivo, si son de orden nacional, el Gobernador si son de orden provincial, y si es de orden municipal, el Alcalde (...)”*. En ese mismo sentido, y en referencia expresa al artículo 795 del Código Administrativo, la medida de cierre alcanza solamente a los despachos municipales. Para los despachos de ámbito nacional o provincial, la medida deberá ser decretada por una autoridad de ámbito nacional.

Visto lo anterior, las normas citadas de la Ley 106 de 1973 y del Código Administrativo, no autorizan a los alcaldes para decretar el cese de labores o el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales por iniciativa propia, sino como resultado de un acto administrativo previo.

En ese contexto, no puede considerarse, aún en virtud de las competencias normativas que poseen el alcalde, traspasar el ámbito de sus facultades. Incluso están obligadas a acatar lo dispuesto en normas superiores, tal como lo mandata el artículo 234 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 3 de la referida Ley 106, que establece; *“Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa.”*

Por disposición de la ley, expresamente el artículo 46 del Código de Trabajo; son días de descanso obligatorio, los siguientes:

1. Por fiesta nacional
 - a. El 1 de Enero
 - b. El Martes de Carnaval
 - c. El 1 de Mayo
 - d. El 3 de Noviembre
 - e. El 10 de Noviembre
 - f. El 8 y 25 de Diciembre
 - g. El día que tome posesión el Presidente electo o la Presidenta electa de la República.

2. Por duelo nacional
 - a. El 9 de enero
 - b. El viernes Santos
 3. Duelo
 - a. El 8 de julio, solamente en el Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro.
- (...).

En consecuencia, es la ley que fija cuales son los días de descanso obligatorio y en esos días se suspenden las labores de los despachos y oficinas de los sectores públicos nacionales y municipales, salvo las excepciones, que por naturaleza del servicio, presten algunas instituciones deben permanecer laborando. También, ha sido práctica del Órgano Ejecutivo, con la concurrencia del Ministerio de Gobierno, aprobar mediante Decreto Ejecutivo, el declaratorio feriado los días del Santo Patrono y de la Fundación de varias poblaciones de la República de Panamá, mismo en que se ordena el cierre de las oficinas nacionales y municipales¹. El acto normativo de rango nacional tiene su fundamentación, en el alcance de la acción misma, ya que la suspensión del servicio público generalizado, rebasaría el ámbito de la jurisdicción del municipio al trascender a las instituciones nacionales que tienen su sede en el distrito. A parte de las afectaciones que acarrea la suspensión de los servicios públicos en atención de las demandas y necesidades ciudadanas.

La Ley 26 de 27 de marzo de 1941, "*Sobre días de fiesta nacional, días feriados y fiestas cívicas*"² (vigente) establece en el artículo 9, que fuera de los días de fiesta nacional y feriados no se cerrarán las oficinas públicas, ni se suspenderá el despacho de ellas, a menos que se trate de causa de fuerza mayor, excepto lo que dispongan leyes especiales. Los municipios pueden celebrar actividades de naturaleza cultural o cívica, en conmemoración de hechos que consideren importantes para la comunidad, pero ello no debe implicar la suspensión de la función pública, salvo que esté determinada ya sea por decreto ejecutivo o por acuerdo municipal, este último únicamente para el día de celebración del Santo Patrono, como se establece en el artículo 5 de la mencionada ley.

A diferencia de otros años, para el 2021 no se dictó el Decreto Ejecutivo, que contiene el listado de días feriados o celebración asignado a cada distrito del país, por estar suspendida las actividades festivas y de otro tipo que implicaran la aglomeración de personas. Medidas que se sustentan en la declaración del Estado de Emergencia Nacional³, a raíz de la pandemia generada por el covid -19.

A partir de dicha declaratoria, se establecieron acciones de orden financiero, administrativo y sanitario aún vigente. Es así que, mediante el Decreto Ejecutivo No. 472 de 13 de marzo de 2020 "*Que extrema las medidas sanitarias ante la Declaración de Pandemia de la enfermedad Corona virus (covid-19) pro la OMS/OPS*" se adoptaron medidas para la suspensión de actividades, actos y eventos cuya organización conllevará la aglomeración de personas, tales como: ferias, congresos, eventos culturales, religiosos, deportivos, festivos, bailables y/o conciertos en todo el territorio nacional, que debían ser acatadas por todas las instancias gubernamentales. Adicional a ello, en materia de salud pública, los municipios están convocados a cooperar con la labor de aseguramiento de la salud de la población. Tal como lo establece el artículo 87 de la Ley 66 de 1947, cuyo texto señala:

¹ Cfr. Decreto Ejecutivo No. 619 de 30 de diciembre de 2019 "Que declara feriado los días del Santo Patrono y de la Fundación de varias poblaciones de la República de Panamá y se ordena el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales durante el año 2020". Gaceta Oficial No.28930-A.

² Cfr. Gaceta Oficial, numero 8483. 2 de abril de 1941.

³ Cfr. Resolución de Gabinete No.11 de 13 de marzo de 2020 "Que declara el Estado de Emergencia y dicta otras disposiciones". Gaceta Oficial No. 28979-B.

Artículo 87. De acuerdo con la Constitución, es función esencial del Estado velar por la Salud Pública y los gobiernos locales deben cooperar en esta labor. (...)

De forma gradual el Ministerio de Salud, entidad rectora de la salud pública, ha autorizado la desescalada de las medidas restrictivas dirigidas a la población, lo que ha permitido la realización de actividades con asistencia plural de persona, pero aún no se ha referido al levantamiento de medidas relacionadas con celebración de festividades patronales. Siendo, así las cosas, la celebración de las fiestas patronales o de fundación, deberán coordinarse con el MINSA, a fin de salvaguardar el bienestar y la salud de la población.

A manera de síntesis, los alcaldes solo pueden decretar u ordenar el cierre de las oficinas o despachos municipales, fundamentado en un acuerdo municipal, siempre y cuando dichos actos de carácter municipal se emitan en observancia a las normas de superior jerárquica.

Con relación a su segunda pregunta:

2. ¿Tienen los Señores Alcaldes facultades para trasladar como día puente una fecha de fundación o festividad religiosa que coincida un día sábado para el lunes siguiente?

En atención a la interrogante que nos ocupa, se debe inferir que es el propio artículo 47 del Código de Trabajo, que establece las condiciones para que un día de fiesta o duelo sea trasladado a otra fecha diferente a la establecida. La citada normativa es del tenor siguiente:

Artículo 47. Cuando un día de fiesta, duelo nacional o duelo, previamente fijado en la ley, coincida con un día domingo, el lunes siguiente se habilitará como día de descanso semanal obligatorio. Si el día de fiesta, duelo nacional o duelo coincide con cualquier otro día de descanso semanal obligatorio de un trabajador, este tendrá derecho a que se le conceda cualquier otro día de la semana correspondiente como compensación.

En virtud de la base legal a que se ha hecho referencia, este Despacho considera que ni los alcaldes, ni los Concejos, están facultados para trasladar como día puente una fecha de fundación o festividad religiosa que coincida con un sábado para el lunes, ni ningún otro día o fecha, toda vez que es la ley la que fija dichos parámetros.

Atentamente,


Dr. Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



c.c Licenciado
CRISTOBAL TUÑÓN
Secretario General, Ministerio de Gobierno.
RGM-alvv
EXP. CON-034-21

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *