



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de febrero de 2019
C-006-19

Magister
Etelvina M. de Bonagas
Rectora de la Universidad
Autónoma de Chiriquí (UNACHI)
E. S. D.

Ref.: Jornadas de trabajo simultáneas, doble salario.

Señora Rectora:

Nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante **Nota N° RECT-UNACHI-1912-2018 de 4 de octubre de 2018**, recibida en este Despacho el 10 de octubre de 2018, mediante la cual consulta si puede un docente laborar tiempo completo en dos instituciones distintas (MEDUCA y UNACHI), tomando en consideración que, en el caso de la UNACHI, se exigen doce (12) horas de docencia y veintiocho (28) administrativas, conforme lo establece el artículo 50 de la Ley 4 de 16 de enero de 2006, y, en el caso del MEDUCA, según el artículo 103 del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, se establecen así mismo otras exigencias.

I. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En relación con lo consultado, esta Procuraduría es del criterio que al enmarcarse dichos docentes en los supuestos para ser considerados como servidores públicos, no podrían percibir dos o más salarios pagados por el Estado, ni laborar a tiempo completo de manera simultánea en el Ministerio de Educación y la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) según lo dispuesto en el artículo 303 de nuestra Constitución Política.

II. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración

Primeramente, el artículo 299 de la Constitución Política, determina las condiciones a reunir para ser considerado servidor público, de la siguiente forma:

“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.” *(Lo resaltado es nuestro)*

Del artículo citado, sobresale que existen dos supuestos para distinguir cuándo un funcionario califica como servidor público, a saber:

1. Las personas nombradas de forma temporal o permanente, en cargos dentro de alguno de los poderes del Estado (Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial), en un Municipio o entidad autónoma o semiautónoma.
2. El que reciba remuneración del Estado.

Al tenor de la citada norma constitucional, los docentes a tiempo completo de la UNACHI son servidores públicos (en tanto han sido nombrados permanentemente en un cargo dentro de una entidad autónoma del Estado y perciben un sueldo pagado por éste); por lo que, salvo norma especial en contrario, están sujetos a los mismos deberes y prohibiciones generales que el resto de los funcionarios que laboran en la Administración Pública; entre éstas, la establecida en el tercer párrafo del artículo 302 de la Constitución Política de la República, que consagra como Principio Básico de Administración de Personal que, “Los servidores públicos están obligados a *desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades ...*”; o la prevista en el artículo 303 del mismo Texto constitucional, que entre otros aspectos, prohíbe a los servidores públicos “ ... *desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo*”.

Por otro lado, el Estatuto Universitario desarrolla la Ley N° 4 de 16 de enero de 2006, por la cual se reorganiza la Universidad Autónoma de Chiriquí que fuera creada mediante Ley N° 26 de 30 de agosto de 1994, tal como se infiere del artículo 469 del propio Estatuto; y donde se establece que corresponde al Consejo General Universitario de dicha casa de estudios la interpretación del Estatuto y los Reglamentos. Así, tenemos que el contenido actualizado del Estatuto Universitario se discutió en el Consejo General N° 4-2008 (extraordinario), reunido para tal propósito los días 25, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008; actualización que tuvo incidencia en la numeración del Estatuto Universitario, surgiendo una edición que data del 19 de febrero de 2009.

En virtud de lo anterior, al analizar la figura del docente a tiempo completo de la UNACHI, tanto lo establecido en el Estatuto Universitario de 2001 que fuera publicado en Gaceta Oficial N° 24,489 de 7 de febrero de 2002, como el actual Estatuto de 2009, involucra el desempeño de múltiples funciones en diversos ámbitos del quehacer universitario. Veamos:

Estatuto Universitario de 2001.

“**ARTÍCULO 232.** Los profesores que además de desempeñar sus labores docentes, sean designados para ejercer funciones directas o técnicas al servicio de la Rectoría o alguna unidad académica, se les podrá reconocer si las condiciones lo permite, además del salario de la categoría docente a que pertenecen, una remuneración adicional acorde con las funciones administrativo-académicas normales inherentes al cargo de profesor de la UNACHI.”

“**ARTÍCULO 243.** Los profesores e investigadores regulares tendrán las siguientes funciones:

1. Ofrecer docencia e investigación, de acuerdo con los planes y programas aprobados, preferentemente en su especialidad, mediante clases, seminarios, laboratorios, talleres y trabajos de enseñanza práctica o cualquier otro recurso metodológico.

2. Planificar y cumplir las tareas de investigación, de administración, de servicio técnico y de ayuda a la producción correspondiente a su unidad académica.
3. Contribuir en la formación y superación general del personal de la Facultad, Instituto o del Centro Regional.
4. Contribuir con la unidad académica en la preparación de planes de estudios o programas de asignaturas y de investigación, así como en la elaboración de (*ilegible*) didácticos.
5. Brindar tutorías, consultas y asesoría técnica y científica en asuntos de su especialidad en aspectos relacionados con la metodología y contenido de la enseñanza y de la investigación; y dirigir trabajos de graduación y de servicio social.
6. Demostrar su actualización en el trabajo científico y pedagógico mediante la continuidad de sus investigaciones y publicaciones científicas.
7. Ser miembro de comisiones de selección de concursos docentes, de reclasificaciones y ascenso, de jurado para evaluación de trabajos de graduación y de las demás comisiones para las cuales se le designe.
8. Colaborar con los organismos de información y documentación científica, en la selección y sistematización de la información de su especialidad.
9. Las demás funciones estipuladas en el Estatuto y los reglamentos universitarios.”

Estatuto Universitario de 2009.

“**ARTÍCULO 235.** Los profesores que además de desempeñar sus labores docentes, sean designados para ejercer funciones directas o técnicas al servicio de la Rectoría o alguna unidad académica, se le podrá reconocer, si las condiciones lo permiten, además del salario de la categoría docente a que pertenece, una remuneración adicional acorde con las funciones administrativas-académicas normales inherentes al cargo de profesor de la Universidad Autónoma de Chiriquí.”

“**ARTÍCULO 246.** Los profesores e investigadores regulares tendrán las siguientes funciones:

1. Ofrecer docencia e investigación, de acuerdo con los planes y programas aprobados, preferentemente en su especialidad, mediante clases, seminarios, laboratorios, talleres y trabajos de enseñanza práctica o cualquier otro recurso metodológico.
2. Planificar y cumplir las tareas de investigación, de administración, de servicio técnico y de ayuda a la producción correspondiente a su unidad académica.
3. Contribuir en la formación y superación general del personal de la Facultad, Instituto o del Centro Regional.
4. Contribuir con la unidad académica en la preparación de planes de estudios o programas de asignaturas y de investigación, así como en la elaboración de textos y materiales didácticos.
5. Brindar tutorías, consultas y asesoría técnica y científica en asuntos de su especialidad en aspectos relacionados con la metodología y contenido de la enseñanza y de la investigación; y dirigir trabajos de graduación y de servicio social.
6. Demostrar su actualización en el trabajo científico y pedagógico mediante la continuidad de sus investigaciones y publicaciones científicas.

7. Ser miembro de comisiones de selección de concursos docentes, de reclasificaciones y ascenso, de jurado para evaluación de trabajos de graduación y de las demás comisiones para las cuales se le designe.
8. Colaborar con los organismos de información y documentación científica, en la selección y sistematización de la información de su especialidad.
9. Las demás funciones estipuladas en el Estatuto y los reglamentos universitarios.”

Como es posible apreciar, el cúmulo de actividades y de responsabilidades atribuidas al docente a tiempo completo de la UNACHI es vasto, lo que a juicio de este Despacho, evidencia que sería prácticamente imposible que, en adición a esas funciones, dicho servidor público pueda dedicarse a la docencia a tiempo completo en el Ministerio de Educación y, aun así, cumplir a cabalidad, presencial y personalmente, las funciones propias de su cargo como docente universitario durante todo el tiempo que la Ley le imponga ese deber (*que conforme al artículo 50 de la Ley 4 de 16 de enero de 2006, “Que reorganiza la UNACHI, creada por la Ley 26 de 1994”, será de cuarenta (40) horas semanales*), sin incurrir en simultaneidad de horarios, ni desmejorar su capacidad y rendimiento.

Ahora bien, como hemos indicado anteriormente, nuestra Constitución Política además de prohibir la doble percepción de sueldos pagados por el Estado, prohíbe a los servidores públicos desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo, conforme lo establece el artículo 303 de nuestra Carta Magna previamente citado.

De conformidad con la norma constitucional aludida, en el caso específico de los docentes a tiempo completo de la UNACHI, el artículo 50 de la Ley 4 de 2006 “Que reorganiza la UNACHI, creada por la Ley 26 de 1994”, en concordancia con el artículo 232 del Estatuto Universitario, establecen las limitantes para que estos funcionarios pudiesen aceptar puestos en otra entidad (Ministerio de Educación), cuando se encuentren ejerciendo las funciones administrativo-académicas inherentes a dicho cargo académico.

Las mencionadas normas disponen lo siguiente:

- *Ley 4 de 2006:*

“**Artículo 50.** La dedicación a la docencia y a la investigación será de tiempo completo y de tiempo parcial. La dedicación a tiempo completo incluye para el docente cuarenta horas semanales, de las cuales por lo menos doce serán dedicadas a la docencia. La dedicación a tiempo parcial contempla un máximo de doce horas semanales de docencia.
[...]” (*Lo subrayado es nuestro*).

- *Estatuto Universitario:*

“**ARTÍCULO 232.** Los profesores e investigadores de tiempo completo dedicarán cuarenta (40) horas semanales a las labores universitarias, distribuidas en cinco (5) días de lunes a sábado, preferiblemente en doble jornada, de la siguiente manera:

[...]

3. Los profesores e investigadores de tiempo completo dedicarán el resto de las horas a labores de investigación, extensión, difusión, prestación de servicios, administración y tutorías estudiantiles.”

Por otra parte, el artículo 103 del Texto Único S/N de 25 de octubre de 2006, “Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, con las adiciones y modificaciones introducidas por los Decretos Ejecutivos 408 de 20 de noviembre de 2000, 239 de 18 de junio de 2003, 967 de 21 de diciembre de 2004, 409 de 10 de octubre de 2005 y 365 de 10 de octubre de 2006”, determina que:

“**ARTICULO 103:** Los funcionarios del Ministerio de Educación que en forma permanente o interino, desempeñan cargos de maestro, profesor, una posición administrativa; o los que laboren en un plantel particular de enseñanza o en la administración pública nacional o municipal, en institución autónoma o semiautónoma o en la empresa privada, podrán ocupar otra posición dentro del Ramo de Educación en los siguientes casos:

1. La posición sea interina y no exceda de quince (15) horas semanales.
2. La posición no implique simultaneidad con su jornada regular de trabajo.
3. No haya aspirantes idóneos disponibles para ocupar la posición.”

(Lo subrayado es nuestro)

De las normas citadas, se infiere que el ejercicio del cargo de docente a tiempo completo en la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), es incompatible con el ejercicio de la docencia a tiempo completo en el Ministerio de Educación (MEDUCA).

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría es del criterio que al enmarcarse dichos docentes en los supuestos para ser considerados como servidores públicos, no podrían percibir dos o más salarios pagados por el Estado, ni laborar a tiempo completo de manera simultánea en el Ministerio de Educación y la Universidad Autónoma de Chiriquí según lo dispuesto en el artículo 303 de nuestra Constitución Política.

Por último, respecto a la nueva edición del Estatuto Universitario que data del 19 de febrero de 2009, es indispensable advertirle que éste deberá cumplir con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señala lo siguiente: “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 respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.”

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc

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*