



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de mayo de 2017
C-043-17

Licenciada
Janelle Davidson B.
Directora General
Instituto Nacional de Cultura

Señora Directora:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota No. 191-17/DG/DAJ, calendada 29 de marzo de 2017, recibida en este Despacho el 4 de abril de 2017, a través de la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración si los músicos de la Orquesta Sinfónica Nacional y los Bailarines del Ballet Nacional, pueden ocupar cargos como personal artístico-administrativo permanentes en el Instituto Nacional de Cultura y a la vez tener una posición como docente permanente, al haber logrado dicha posición por concurso de cátedra en dicha Institución.

En respuesta a la interrogante formulada, esta Procuraduría considera que, de acuerdo lo dispuesto en el artículo 303 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 1 del artículo 825 del Código Administrativo, los músicos de la Orquesta Sinfónica Nacional y los Bailarines del Ballet Nacional, pueden ocupar cargos como personal artístico-administrativo permanente en el Instituto Nacional de Cultura y a la vez tener una posición como docente permanente, siempre y cuando no exista incompatibilidad en los horarios laborales, es decir, que ambas posiciones sean ejecutadas en jornadas de trabajo con horarios diferentes.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente valoración.

Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

Primeramente, señalamos que, conforme lo dispone el artículo 1 de la Ley 6 de junio de 1974 "Por la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura", ésta es una institución perteneciente al Estado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, por tanto, los funcionarios que laboren para dicha institución poseen la categoría de servidores públicos.

Lo anterior de conformidad con lo consignado en el artículo 299 de la Constitución Política, el cual indica 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 y entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.”

En el texto de la norma escrita, se destaca que existen dos supuestos que apuntan a identificar cuándo un empleado se 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.

Tal como queda expuesto, los funcionarios que laboran en el Instituto Nacional de Cultura cumplen a cabalidad los requisitos recién transcritos, en consecuencia, forman parte de la categoría de servidores públicos.

Ahora bien, respecto del tema objeto de la consulta realizada, consideramos oportuno observar el contenido del artículo 303 de la Constitución Política:

ARTICULO 303. Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

Las jubilaciones de los servidores públicos se fundarán en estudios actuariales y proporciones presupuestarias razonables.

Como se aprecia, la excerta constitucional recién aludida consigna la obligación a los servidores públicos al servicio del Estado de no poder percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo en aquellos casos especiales que determine la propia Ley, no obstante, se indica que en ningún caso dichos servidores públicos podrán desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

En este orden de ideas, el artículo 825 del Código Administrativo prevé excepciones a la prohibición contenida en el mandato constitucional citado, indicando en su numeral 1:

“Artículo 825: Por regla general una misma persona no puede desempeñar dos o más destinos remunerados. Se exceptúan los casos siguientes:

1. Los empleados políticos y administrativos de cualquier clase o categoría podrán ser nombrados profesores en los establecimientos de instrucción pública;

...” (Resaltado y subrayado es nuestro).

Sobre la aplicabilidad de dicho artículo como excepción a la prohibición señalada en el artículo 303 de la Constitución Política, nuestra Máxima Corporación de Justicia indicó:

“Frente a ese escenario, la Corte advierte, primeramente, que no constituye ningún cargo ilícito ejercer funciones en dos instituciones públicas y consecuentemente, percibir dos sueldos pagados por el Estado. Constitucionalmente se trata de una posibilidad laboral permitida. En efecto, la consulta del artículo 298 (hoy artículo 303) de la Constitución Nacional, permite conocer que si bien la norma constitucional prohíbe a los servidores públicos devengar dos o más sueldos del Estado, lo cierto es que para esa regla opera una excepción, la cual se verifica en el evento de que existan casos especiales determinados por la ley. Y, precisamente en el caso de personas nombradas como docentes en instituciones de enseñanza pública, concurre dicha excepción, de conformidad con lo que preceptúa el numeral 1 del artículo 825 del Código Administrativo. Esta norma legal establece que por regla una misma persona no puede desempeñar dos o más destinos remunerados salvo, entre otros supuestos, los empleados políticos y administrativos de cualquier clase o categoría, que podrán ser nombrados profesores en los establecimientos de instrucción pública.” (El contenido en paréntesis y el resaltado es nuestro).

Tal como ha quedado expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia reconoció expresamente la causal contenida en el numeral 1 del artículo 825 del Código Administrativo como excepción a la prohibición de doble erogación de sueldo pagados por el Estado, contenida en la norma fundamental. Al respecto, esta Procuraduría de la Administración, en ocasión anterior, se pronunció en los siguientes términos:

“La Constitución Política de la República, en su artículo 299 dispone lo siguiente:

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. (Negrilla nuestra).

...

Al tenor de las citadas normas constitucionales y legales, los Representantes de Corregimiento son servidores públicos (en tanto perciben un sueldo pagado por el Estado); 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

¹ Sentencia de 27 de agosto de 2004, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

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, que entre otros aspectos, prohíbe a los servidores públicos ... *desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo...*

...
Al tenor del ya citado artículo 303 constitucional, los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, *salvo los casos especiales que determine la Ley...*

...
Como hemos indicado, además de prohibir la doble percepción de sueldos pagados por el Estado, el artículo 303 de la Constitución Política, anteriormente citado, prohíbe a los servidores públicos desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.”²

En ese contexto, los razonamientos anteriores y el bloque normativo respectivo, ponen de relieve, que si bien, por regla general, los servidores públicos no pueden percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, conforme lo dispone el artículo 303 Constitucional, no menos cierto es que la norma otorga la posibilidad de que dicha restricción sea exceptuada, siempre y cuando, exista una Ley formal que así lo determine.

Así las cosas, en el caso que nos ocupa, se puede colegir que el numeral 1 del artículo 825 claramente exceptúa de la prohibición señalada en párrafos anteriores a los empleados públicos nombrados como profesores en establecimientos de instrucción pública. En consecuencia, este Despacho es del criterio que los músicos de la Orquesta Sinfónica Nacional y los Bailarines del Ballet Nacional, pueden ocupar cargos como personal artístico-administrativo permanente en el Instituto Nacional de Cultura y a la vez tener una posición como docente permanente, siempre y cuando no exista incompatibilidad en los horarios laborales, es decir, que ambas posiciones sean ejecutadas en jornadas de trabajo con horarios diferentes.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/skdf



² Consulta C-51-15, de 17 de junio de 2015, absuelta a la Zona Libre de Colón.