



Panamá, 23 de diciembre de 2019  
C-136-19

Licenciado

**Rainier A. Del Rosario Franco**

Magistrado Presidente del Tribunal de Cuentas

Ciudad.-

**Ref.: Viabilidad de que un servidor público que labora en jornada completa, pueda desempeñarse como docente universitario de tiempo parcial.**

Señor Magistrado Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los servidores de la administración pública, nos permitimos dar respuesta a la solicitud elevada mediante **Nota N°80-2019-RADEROF-MAG.PRE. de 19 de noviembre de 2019**, recibida en este Despacho el 21 de noviembre del año en curso, mediante la cual consulta sobre *“la viabilidad de que un servidor público que labora en horario de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. pueda desempeñarse como docente universitario de tiempo parcial.”*

En respuesta a la interrogante formulada, esta Procuraduría es del criterio que si bien es cierto que, por disposición constitucional una misma persona (*servidor público*) no puede desempeñar dos o más destinos remunerados<sup>1</sup>, la propia norma constitucional permite por vía de excepción (*cuando señala salvo los casos especiales que determine la ley*), ello en concordancia con lo establecido en el numeral 1 del artículo 825 del Código Administrativo y el artículo 119 del Decreto Ejecutivo N° 222 de 1997, que el servidor público pueda ser nombrado extraordinariamente como profesor en los establecimientos de instrucción pública y por tanto, podría desempeñarse como docente universitario de tiempo parcial, siempre y cuando éste, no exceda el máximo de permisos permitidos en el citado Decreto Ejecutivo; no obstante somos de la opinión que dichos permisos deberán ser compensados por el servidor público en un período razonable y en la forma más conveniente para la institución.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Artículo 303 de la Constitución Política de Panamá.

<sup>2</sup> Respecto de los permisos permitidos en el Decreto Ejecutivo N°222 de 1997 y su reposición por parte del servidor público, podemos señalarle a manera de ejemplo que el Ministerio de Educación ha solventado este tema reglamentándolo a través del Resuelto N°. 326 del 22 de marzo de 2006, de la siguiente manera: **“ARTÍCULO 59: DE LAS AUSENCIAS JUSTIFICADAS QUE DEBEN COMPENSARSE.** *Se concederá permiso para estudiantes y docentes universitarios hasta seis (6) horas semanales, pero el tiempo correspondiente a dichas ausencias será compensado por el servidor público en un plazo no mayor de tres (3) meses, en la forma más conveniente para la Institución y de común acuerdo con el superior inmediato y la Oficina Institucional de Recursos Humanos...”*

## Fundamentos Jurídicos de la Procuraduría de la Administración.

### **I. Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:**

#### **A. Marco Constitucional, artículo 18:**

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

#### **B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000:**

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (*Lo subrayado es nuestro*)

Este principio fundamental de Derecho recogido en nuestro ordenamiento positivo, advierte que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Por su parte el artículo 303 constitucional dispone lo siguiente:

“**ARTÍCULO 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**<sup>3</sup>.  
...” (*Lo resaltado y subrayado es nuestro*)

Se desprende con meridiana claridad del artículo citado, que se consiga 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,

---

<sup>3</sup> En concordancia con lo que establece el citado artículo constitucional, ésta Procuraduría de la Administración mediante consulta C-043-17 del 9 de mayo de 2017, dirigida a la Directora General del Instituto Nacional de Cultura señaló 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.

En el caso de la consulta del Tribunal de Cuentas, debemos advertir que estamos frente a otro escenario distinto al planteado por la entonces Directora del Instituto Nacional de Cultura, tomando en consideración que en el primero hace referencia a la viabilidad de que un servidor público que labora en un horario de 8:00a.m a 5:00p.m pueda desempeñarse como docente universitario de tiempo parcial y, en el segundo se refería a la posibilidad que los músicos de la Orquesta Sinfónica Nacional y Bailarines del Ballet Nacional, pudiesen ocupar cargos como personal artístico-administrativo, permanentes en el Instituto Nacional de Cultura y a la vez tener una posición como docentes permanentes.

indica la norma que dichos servidores públicos no podrán desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

En este contexto, podemos señalar que si bien, por disposición constitucional los servidores públicos no pueden percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, no es menos cierto que la norma constitucional arriba citada permite que esta restricción sea exceptuada, siempre y cuando exista una Ley formal que así lo determine (*como es el caso de la legislación que a continuación veremos*), así como la inexistencia de incompatibilidades en los horarios laborales.

## II. Código Administrativo

El numeral 1 del artículo 825 del Código Judicial señala lo siguiente:

**“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;**

*...” (El resaltado es nuestro)*

Como bien se observa de la excerta legal previamente aludida, ésta exceptúa de la prohibición constitucional a los servidores públicos nombrados como profesores en establecimientos de instrucción pública.

Sobre la aplicabilidad de dicho artículo<sup>4</sup> como excepción a la prohibición señalada en el artículo 303 de la Constitución Política, nuestra Máxima Corporación de Justicia indicó lo siguiente:

“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.”<sup>5</sup> *(El resaltado, subrayado y contenido entre paréntesis es nuestro)*

<sup>4</sup> Cfr. Consulta C-043-17 de 9 de mayo de 2017, absuelta al entonces Instituto Nacional de Cultura.

<sup>5</sup> Sentencia de 27 de agosto de 2004, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Tal como ha quedado señalado, 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 (*artículo 303 de la Constitución Política*).

**III. Decreto Ejecutivo N° 222 de 12 de septiembre de 1997<sup>6</sup>, por el cual se reglamenta la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa.**

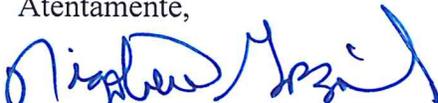
El artículo 119, establece lo siguiente:

“**Artículo 119:** Los servidores públicos tendrán derecho a gozar de permisos para ejercer la docencia universitaria hasta por un máximo de seis horas semanales; el mismo deberá ser compensado por el servidor. Similar derecho se le concederá a los servidores que sigan estudios formales con éxito.”

Del artículo transcrito, mismo que guarda estricta relación con la norma constitucional y administrativa previamente citadas, se colige, que la intención del legislador fue la de facultar que los servidores públicos pudiesen ejercer tanto la docencia universitaria como el seguimiento de estudios formales al contar éstos, con el derecho al goce de permisos hasta por seis (6) horas semanales; tiempo que deberá ser compensado por el servidor público a la institución para la cual labore.

En consecuencia y bajo este escenario, somos del criterio que si bien es cierto que, por disposición constitucional una misma persona (*servidor público*) no puede desempeñar dos o más destinos remunerados, la propia norma constitucional permite por vía de excepción (*cuando señala salvo los casos especiales que determine la ley*), ello en concordancia con lo establecido en el numeral 1 del artículo 825 del Código Administrativo y el artículo 119 del Decreto Ejecutivo N° 222 de 1997, que el servidor público pueda ser nombrado extraordinariamente como profesor en los establecimientos de instrucción pública y por tanto, podría desempeñarse como docente universitario de tiempo parcial, siempre y cuando éste, no exceda el máximo de permisos permitidos en el citado Decreto Ejecutivo y como hemos señalado en párrafos anteriores, éstos sean compensados en un período razonable y en la forma más conveniente para el Tribunal conforme se ha normado, en Reglamentos Internos de otras instituciones.

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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**

<sup>6</sup> Normal actualmente vigente.