



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 06 de julio de 2023  
Nota C-100-23

Su Excelencia  
**Giselle González Villarrué**  
Ministra de Cultura  
Ciudad.

Ref.: Incompatibilidad de que un servidor público pueda percibir dos (2) o más sueldos por el Estado.

Señora Ministra:

Hacemos referencia a su Nota MC-DS-OAL-N-N° 0474-2023 de 20 de junio de 2023, recibida en este Despacho el día 29 del mismo mes, mediante la cual solicita a esta Procuraduría, una opinión jurídica que guarda relación con la incompatibilidad de destinos remunerados por el Estado a un servidor público, en los siguientes términos:

"...

1. ¿Es posible que servidores públicos con cargos de músico de la Orquesta Sinfónica Nacional del Ministerio de Cultura, puedan ejercer también cargos en la Orquesta de Cámara de la Vicerrectoría de Extensión, sin que exista incompatibilidad en horarios laborales, sin tener en esta última posición un cargo como docente universitario sino el de Ayudante General?
2. De acuerdo a la normativa vigente, ¿Es posible aplicarle la excepcionalidad del numeral 7 del artículo 825 del Código Administrativo a la servidora pública o solo aplica la excepcionalidad establecida en el numeral 1 del artículo 825 del Código Administrativo, exigido por la Contraloría General de la República para personal artístico-administrativo (Orquesta Sinfónica Nacional) del Ministerio de Cultura?
3. De ser afirmativa la respuesta a la interrogante que antecede, favor indicar, cual de todas las normas que hemos hecho referencia, ¿sería la aplicable a la servidora pública?"

Ante la situación planteada, debemos resaltar primeramente que, luego de una prolija lectura del contenido de su escrito, se observa que el mismo, busca un pronunciamiento por parte de este Despacho, respecto al nombramiento interino de una colaboradora como músico de Orquesta Sinfónica, que a su vez, ocupa un cargo de ayudante general en la Universidad de Panamá, situación que ha provocado que la Contraloría General de la República, solicite la

subsanación de la documentación correspondiente para poder proseguir con el respectivo trámite de refrendo, sustentándose en el artículo 303 de la Constitución Política y el artículo 825 del Código Administrativo.

En ese sentido, hacemos de su conocimiento que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, establece que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias que tengan otros organismos oficiales; situación que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita, guarda relación con un análisis, sobre la legalidad y alcance de actos que actualmente, se ventilan en la Dirección de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, como es el caso de la advertencia de subsanación remitida, por la presunta contravención del artículo 303 de la Constitución Política, así como el artículo 825 del Código Administrativo.

No obstante, nos permitimos hacer las siguientes consideraciones; aclarando que las mismas, no constituyen un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determinen una posición vinculante por parte de esta Procuraduría.

#### I. Del Marco Constitucional.

El artículo 302 de la Constitución Política de la República, que forma parte de principios básicos de la administración de personal, que integran en Capítulo 2° del Título XI sobre Servidores Públicos, establece entre otros aspectos, la obligación que tiene todo servidor público de desempeñar personalmente sus funciones a las que les deberá dedicar el máximo de sus capacidades. Veamos:

*"ARTICULO 302. Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.*

*Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.*

*Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (Lo resaltado es nuestro)*

Por su parte el artículo 303 ibídem, establece una prohibición de que éstos (*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.

#### II. Del Código Administrativo.

Este Código establece en su artículo 825, comprendido dentro del Capítulo VI sobre Incompatibilidad de destinos, 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;*
- 2. Pueden también ser nombrados miembros de juntas de beneficencia o caridad;*
- 3. Pueden confiarse a una misma persona los destinos de recaudador de rentas nacionales y de Tesorero Municipal;*
- 4. Pueden confiarse a una misma persona una oficina telegráfica y una o más de recaudación de cualquiera clase de rentas;*
- 5. Puede un individuo ser a la vez Personero Municipal y Telegrafista;*
- 6. Puede un individuo servir a la vez los destinos de Secretario del Alcalde, del Juez y del Consejo Municipal;*
- 7. Puede a la vez un individuo desempeñar dos o más destinos sin mando o jurisdicción siempre que a juicio de los que hacen las respectivas elecciones tenga tiempo suficiente para cumplir todos los deberes, y no haya inconveniente alguno en la acumulación de funciones; y*
- 8. Los individuos que sean miembros de Corporaciones nombradas por elección, podrán desempeñar otros destinos sin dejar vacantes sus puestos, cuando dichas corporaciones no se hallen reunidas o bien cuando estén en uso de licencia concedida por éstas, o siempre que no haya acumulación de sueldos, salvo los casos especiales establecidos por la Constitución.<sup>1</sup>”*

Se desprende con meridiana claridad de la excerta legal citada, que esta, detalla los casos especiales en los que se exceptúa la prohibición constitucional respecto a que los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado.

### III. De las funciones privativas de la Contraloría General de la República.

De conformidad con el artículo 280 numeral 2 de nuestro Texto Fundamental, le corresponde a la Contraloría General de la República, fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior, **todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos**. Veamos:

*“Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:*

- 1. ...*
- 2. Fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.*

---

<sup>1</sup> En lo que respecta a la aplicabilidad de lo dispuesto en los numerales 5 y 6 (véase regla de aplicación de disposiciones incompatibles entre sí, contenida en el artículo 14 del Código Civil), concretamente en lo que respecta a los cargos de personero municipal y secretario del juez descritos en el numeral 5, habrá que considerar lo dispuesto en el artículo 46 del Código Judicial y en el artículo 6 de la Ley No.53 de 27 de agosto de 2015, que estipulan que los cargos del Ministerio Público y del Órgano Judicial son incompatibles con cualquier otro cargo retribuido, salvo la enseñanza universitaria. Por su parte, para los efectos del numeral 6, relativo al cargo de secretario del alcalde y del concejo municipal, téngase en cuenta lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley No.37 de 29 de junio de 2009, que prohíbe a los servidores públicos municipales percibir dos o más sueldos pagados por el municipio.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.  
..." (Lo subrayado es nuestro)

La norma citada, se encuentra desarrollada en el artículo 11 numeral 2 de la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984<sup>2</sup>, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; en tal sentido se dispone que entre las atribuciones que ostenta dicha entidad de control estatal, se cuenta con la de **fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos**, a fin de que tales actos, se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas; por lo tanto, las facultades de la Contraloría en el ejercicio del control previo y posterior se efectúan con sujeción a los principios de legalidad, sana crítica y de buena fe.

Por su parte, en directa concordancia el artículo 17 de la citada Ley No.32 de 1984, modificado por el artículo 23 de la Ley No.135 de 22 de diciembre de 2022, preceptúa entre otras cosas, que toda persona que **reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General**, en la forma y en el plazo que ésta, mediante reglamento determine.

De las consideraciones anteriores, se desprenden los siguientes aspectos:

1. La Contraloría General de la República, tiene el deber y la obligación de fiscalizar y regular todo lo relacionado con los actos de manejos de fondos y otros bienes públicos.
2. Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General.

Por último, en atención a lo establecido en el 45 de Ley No.32 de 1984, modificada por el artículo 27 de la citada Ley No.351 de 2022, la Contraloría refrendará o improbará los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten o puedan afectar el patrimonio público.

En consecuencia y, por mandato constitucional y legal, le corresponde a la Contraloría General de la República *"Fiscalizar y regular, mediante control previo y posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección según lo establecido en la Ley"*.

#### IV. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas

---

<sup>2</sup> Modificado por el artículo 14 de la Ley No.351 de 22 de diciembre de 2022, *"Que modifica y adiciona artículos a la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, y modifica la Ley 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas."*



de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

*“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”*

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria<sup>3</sup>.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

*“ARTICULO 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:*

*...*

*2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia** con audiencia del Procurador de la Administración, **podrá anular los actos acusados de ilegalidad**; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.** ...” (Lo subrayado y resaltado es nuestro)*

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

*“Art. 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.*

---

<sup>3</sup> Lo anterior, es concordante con lo establecido en el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

*En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:*

- I. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;*  
...” (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

*“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:*

*"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.*

*El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."*

*(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."*

Es por ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

### **Conclusiones:**

1. De conformidad con los razonamientos anteriores y el bloque normativo respectivo, ponen de relieve, por regla general, que los servidores públicos no pueden desempeñar dos más cargos remunerados, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni



desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo, según lo establecido en el artículo 303 de la Constitución Política y el artículo 825 del Código Administrativo.

2. En atención a las consideraciones que anteceden, así como el contenido de su consulta, somos de la opinión que es competencia privativa de la Contraloría General de la República, atender y pronunciarse respecto a la situación planteada, al tenor de lo establecido en el artículo 280 (numeral 2) de la Constitución Política y en los artículos 1, 11 (numeral 2) y 45 de la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984 "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República", modificada por la Ley No.351 de 22 de diciembre de 2022.

De esta manera damos respuesta a su nota, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/mabc  
C-099-23



*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)\**