



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de mayo de 2022  
C-SAM-20-2022

Señor

**Rolando Alexis Lee Delgado**

Alcalde del distrito de Colón

Provincia de Colón

E. S. D.

**Ref:** Compatibilidad para ejercer el cargo de maestros o profesores en centros de educación oficial con la calidad de autoridad local electas por votación popular. (Alcaldes o Representantes de Corregimiento).

Señor Alcalde:

Tengo a bien dirigirme a usted, en atención a su Nota /108 D.S., fechada 25 de abril de 2022, ingresada a la Secretaría de Asuntos Municipales el 27 del mismo mes y año, por medio de la cual nos consulta si el ejercicio de los cargos de maestros o profesor en centros de educación oficiales es compatible con la calidad de Autoridad Local electas por votación popular (Alcalde o representante de corregimiento)?

**I.-Cuestión Previa:**

En relación a la interrogante que nos ocupa, se infiere de su memorial que la inquietud surge con motivo de la Sentencia de 14 de marzo de 2022 emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la que declaró inconstitucional la palabra “CON SUELDO” de los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009; en tal sentido, debemos recordar que las sentencias que emanen de la Corte Suprema de Justicia, con base al artículo 206 de la Constitución Política, *en ejercicio del control de constitucionalidad son finales, definitivas y obligatorias.*<sup>i</sup> En consecuencia, esta Procuraduría está llamada a velar porque se cumplan con los fallos o sentencias expedidas por los tribunales y por tanto, está vedada a emitir opinión o aclaración de su contenido.

Adicional a ello, las aclaraciones o correcciones de una sentencia corresponderá al ente encargado de la aplicación de la decisión, en cuyo caso, deberá hacer la solicitud ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo previsto por el artículo 999 del Código Judicial.

Sin embargo, es oportuno señalar que en lo concerniente a las licencias estas se mantienen vigentes como un derecho que tiene todo servidor público en general conforme la ley, solo que, para el caso de las autoridades locales (Alcaldes, Vicealcaldes, Representantes de Corregimientos, suplente) se concederá “sin sueldo”, ello deviene de lo expuesto por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de marzo de 2022, declarando la

inconstitucionalidad de las palabras “con sueldo” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “*Que descentraliza la Administración Pública*”, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, cuyo extracto copiamos a continuación:

“... las palabras “*con sueldo*” contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, contravienen el artículo 302 de la Constitución Política, al permitir a los Representantes de Corregimiento, sus suplentes, Alcaldes y Vicealcaldes, el beneficio de percibir un sueldo, sin haberlo laborado personalmente, pues es obligación de los servidores públicos ejercer personalmente la función para la cual han sido designados o escogidos, lo cual dará derecho a recibir una remuneración justa.

Aunado a lo anterior, nos remitimos al artículo 303 de la Constitución Política, que dispone que 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 simultaneas de trabajo.

La Norma Fundamental mencionada es lo suficientemente clara para **desestimar tajantemente la duplicidad de ingresos aplicables a los servidores públicos o la de ocupar posiciones que exigen jornadas simultaneas de trabajo**, salvo las excepciones legales.” (Resaltado en negritas nuestro).

Aclarado el punto anterior, pasamos a exponer en términos generales nuestros argumentos en torno al tema puntual de la compatibilidad para ejercer otro cargo, es decir, “el cargo de maestros o profesores” en centros de enseñanza oficial, por parte de las autoridades locales; (alcaldes o representantes de corregimiento).

Frente al tema que nos ocupa, la Procuraduría de la Administración, en el caso concreto de los representantes de corregimiento (principales y suplentes) emitió las Consultas C-51-15 de 17 de junio de 2015 y C-VE-004-20 de 28 de octubre de 2020, de la cual adjuntamos copias para mayor ilustración del criterio. No obstante, por la relevancia del tema haremos algunas reflexiones generales respecto al tema de compatibilidad para el ejercicio de otros destinos, en este caso de la enseñanza en centros de educación oficial por autoridades locales (alcaldes, vicealcaldes, representantes de corregimientos).

## II.- Análisis Constitucional y Legal.

Partiendo de la Constitución Política, como norma superior, se establece en su artículo 299, lo que a continuación, pasamos a transcribir:

“**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.**”

En esa línea de pensamiento, los artículos 231, 244 constitucional en concomitancia con los artículos 70, 81 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 “*Que descentraliza la Administración Pública*”, que regulan las referidas normativas constitucionales, disponen lo siguiente:

“Artículo 231. Los Representantes de Corregimiento devengarán una remuneración que será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal, según determine la Ley.

‘Artículo 244. Los Alcaldes **recibirán una remuneración por sus servicios, que será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal, según lo determine la Ley.**

“Artículo 70. El Representante de Corregimiento y su suplente **devengarán el salario establecido en el Presupuesto General del Estado.**

“Artículo 81. El Alcalde y el Vicealcalde **devengarán el salario establecido en el Presupuesto Municipal.**

...”

Al tenor de las citadas normas constitucionales y legales, tanto los Representantes de Corregimientos como los Alcaldes, son servidores públicos y perciben una remuneración pagada, ya sea por el Tesoro Nacional o la Hacienda Municipal; 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 éstos, podemos describir el párrafo tercero del artículo 302 constitucional, que comprende 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 lo señalado en el artículo 303, que entre otros aspectos, prohíbe a los servidores públicos *“...desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo”*. Veamos el texto constitucional de referencia.

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

En concordancia con la normativa constitucional, el artículo 97 del Capítulo I del Título VII de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, en atención a la Administración del Recurso Humano Municipal, dispone lo siguiente:

**“Artículo 97.** Los servidores públicos municipales no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Municipio, salvo los casos especiales que determine la Ley, **ni desempeñar ningún otro puesto con jornadas simultáneas de trabajo.**”

De las anteriores normativas constitucionales y legales, se colige que además de prohibir la doble percepción de sueldos pagados por el Estado, impide a los servidores públicos

municipales desempeñar otro puesto con jornadas simultáneas de trabajo. Salvo los casos especiales que disponga la Ley. Sobre esta última oración opera la excepcionalidad; de ahí que resulta oportuno revisar lo que dispone el numeral 1 del artículo 825, Capítulo VI, del Título VI de la Administración Pública del Código Administrativo y el artículo 6, literal a) de la Ley 46 de 10 de diciembre 1952, publicada en G.O. 11958 de 22 de diciembre de 1952.

#### **Código Administrativo:**

“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. ...
- ...”

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 27 de agosto de 2004, se ha pronunciado sobre el artículo 303 constitucional y el artículo 825 del Código Administrativo, con relación a la regla general por incompatibilidad de destinos y su excepcionalidad, en los siguientes términos:

“...  
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 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 enseñanzas públicas, 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 pueda 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.*”

Del fallo citado se infiere que no es ilícito ejercer funciones en dos instituciones públicas y percibir dos sueldos pagados por el Estado, siempre y cuando se trate de la precitada excepción.

La posibilidad que trae aparejado el artículo 303 constitucional, es la excepcionalidad que se plantea en la ley, en este caso, el numeral 1 del artículo 825, del Código Administrativo, cuando se trata de las personas nombradas como docentes en centros de enseñanza públicas, es decir, empleados políticos. Sin embargo, este ejercicio se acompaña en que no puede darse

jornadas simultáneas, es decir, que no haya choque de horarios entre el ejercicio de la docencia con su horario regular de trabajo como empleado político.

Resulta de interés destacar, en cuanto a los representantes de corregimiento, de acuerdo con el artículo 229 constitucional, en concordancia con los artículos 212, 223, 233, 303 y demás disposiciones de dicho cuerpo normativo concordantes, prohíbe a los Representantes de Corregimiento, **aceptar cargos públicos en el respectivo municipio**, en instituciones del sistema de justicia y en determinadas posiciones del Órgano Ejecutivo, contemplando las consecuencias jurídicas que acarrearía, en cada supuesto, la infracción de tal prohibición produce (nulidad absoluta del nombramiento, vacante absoluta del cargo de Representantes de Corregimiento o transitoria, como su designación para Ministro de estado, jefe de Institución Autónoma o Semiautónoma, de Misión Diplomática y Gobernador de la Provincia)

En los demás supuestos y salvo norma especial en contrario, a juicio de este Despacho, sería aplicable lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 825 del Código Administrativo, en concordancia con el numeral 2 del artículo 498 del Texto Único del Código Electoral (Acuerdo del Pleno 7-1 de 15 de febrero de 2022 G.O. 29482-A de 22 de febrero de 2022) en el sentido, de que los Representantes de Corregimientos por ser miembros de corporaciones públicas formadas por elección, **solamente podrán aceptar otros destinos (públicos o privados)** sin que se produzca vacante permanente o pierda su representación (ver excepción del artículo 343 del Texto Único del Código Electoral)<sup>ii</sup>; cuando dichas corporaciones de las cuales forma parte, no se hallen reunidas, o bien cuando estén en uso de licencia (sin sueldo)<sup>iii</sup> concedida por éstas, o siempre que no haya acumulación de sueldos, salvo los casos especiales establecidos en la Constitución.<sup>iv</sup>

#### **Otros funcionarios (de orden Legislativo y Judicial) que gozan de la prerrogativa para ejercer la docencia.**

La propia la Constitución, en su artículo 156, establece con relación a los Diputados y suplentes, cuando estos últimos estén ejerciendo el cargo, **no podrán aceptar ningún empleo público remunerado. Si hicieren se producirá la vacante absoluta del cargo de Diputado principal o suplente.** Por otra parte, agrega este cuerpo constitucional que el ejercicio de los cargos de maestro o profesor en centros de educación oficial o particular es compatible con la calidad de Diputado.

De igual forma, los Magistrados y Jueces principales, que no podrán desempeñar ningún otro cargo público, excepto el de profesor de enseñanza del Derecho en establecimientos de educación universitaria, o en el caso de los maestros y profesores, que pueden ocupar otra posición dentro del Ramo de Educación, en los términos precisos determinados en la ley. Véase el artículo 103 del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, "*Por el cual se establece el procedimiento para nombramientos y traslados en el Ministerio de Educación.*"<sup>v</sup>

En esa línea de pensamiento, y para los efectos del examen de la interrogante que nos ocupa, es pertinente citar lo que dispone el artículo 6 de la Ley 46 de 1952 al respecto del ejercicio de la docencia, por funcionarios y empleados públicos, cuyo texto dispone lo siguiente:

### Ley 46 de 10 de diciembre de 1952:

“Artículo 6. Ninguna persona podrá devengar dos o más sueldos, asignaciones o **remuneraciones de cualquier clase**<sup>vi</sup> pagadas con fondos del Estado, municipales o instituciones autónomas o semiautónomas a menos que se trate de los siguientes casos:

- a) Los funcionarios y empleados públicos que, además de las funciones a su cargo, desempeñen funciones en establecimientos de educación **fuera de las horas en que deban prestar sus servicios en su Despacho, ...**”

De acuerdo con el cuerpo legal citado, los funcionarios o empleados públicos que además de las funciones que ejecute a su cargo, desempeñen funciones de docente en centros de enseñanza pública, dicho servicio deberá ser realizado fuera de las horas de trabajo.

Para el doctrinante Guillermo González Charry, ese principio constitucional sobre qué; “a cada empleo debe corresponder un sueldo o asignación y que ningún empleado puede devengar simultáneamente dos sueldos del Tesoro Nacional”,<sup>vii</sup> comprende dos factores de incompatibilidad y a la vez de moralidad. Ello entonces, permite al servidor público devengar solo una asignación del Estado extra o adicional, siempre y cuando sea fuera de su jornada de trabajo.

Así las cosas, hay dos condiciones esenciales para que se le prohíba a un servidor público ejercer dos cargos remunerados por el Tesoro Público,<sup>viii</sup> a saber:

1. Que ambos trabajos sean pagados por el Tesoro Público, o sea que el dinero provenga del Estado.
2. Que realice ambos trabajos durante el mismo horario regular. Es decir, que un funcionario si pudiese tener dos trabajos (lo cual como dice la jurisprudencia no es ilícito) siempre y cuando, sea fuera de las horas en las que debe prestar sus servicios en el Despacho a su cargo.

### III. Conclusión

En virtud del examen constitucional, legal y jurisprudencial, esta Procuraduría es de la opinión que es compatible el ejercicio del cargo de maestro o profesor en centros de enseñanza pública, con los cargos de las autoridades locales (Alcaldes y Representantes), **siempre y cuando no haya simultaneidad de jornadas de trabajo y su representación cumpla con los fines de la función pública, para el cual fueron electos por el voto popular.**

Finalmente, este Despacho debe reiterar lo dispuesto en el artículo 302, constitucional, párrafo final **“los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a los que le dedicarán el máximo de sus capacidades”**. Ello significa, que las funciones públicas realizadas por las autoridades locales, (Alcaldes, Vicealcaldes y representantes de corregimientos) conllevan necesariamente su presencia física, material, como servidor público municipal, durante todo el tiempo que por ley se establezca, dicho de otra manera, ese desempeño personal se extiende a través de sus despachos públicos dentro de su jornada laboral.<sup>ix</sup> Lo anterior, no les limita el ejercicio de la docencia en centros de enseñanzas

públicas, siempre que estos se hagan fuera de las jornadas regladas en el artículo 795 del Código Administrativo y conforme las reglas dispuesta en la Constitución Política, demás leyes.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración  
Exp. CON-019-22



RGM/cd.

<sup>i</sup> [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). La Justicia Constitucional en Panamá: Una apretada síntesis por el Doctor Arturo Hoyos, pág.3.

<sup>ii</sup> Cfr. Artículo 343. Para los efectos de la residencia de que tratan los artículos anteriores, no afectará el periodo de residencia el traslado temporal dirigido a la realización de estudios, misiones oficiales, servicios laborales, así como fuerza mayor, trabajo, negocios o salud, si el candidato ha mantenido la permanencia de su residencia en el circuito electoral, o en el distrito o corregimiento respectivo. (Texto Único del Código Electoral, ordenado por el Acuerdo del Pleno 7-1) contentivo de la Reforma aprobada mediante la Ley 247 de 22 Octubre de 2021)

<sup>iii</sup> Artículo 88, numeral 1 de la Ley 9 de 1994)

<sup>iv</sup> Cfr. Consulta C-51-15 de 17 de junio de 2015, p.6)

<sup>v</sup> Cfr. Artículo 151 del Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020 (G.O. 29094). “*Que aprueba el Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, por el cual se establece el procedimiento para nombramientos y traslados en el Ministerio de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática.*”, cuyo texto permite que funcionarios del Ministerio de Educación que en forma permanente o interina, desempeñen cargos de maestros o profesores; o los que laboren en un plantel particular de enseñanza o en la administración pública o municipal, en una institución autónoma o semiautónoma o en la empresa privada, podrán ocupar otra posición en el Ramo de Educación en los siguientes casos:

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

<sup>vi</sup> La frase del literal a) “remuneraciones de cualquier clase”, del citado artículo 6, fue declara inconstitucional por Sentencia de 19 de julio de 1965 (publicada en Repertorio Jurídico N°7, julio de 1965 p.12) y la frase del literal b), “o entidades autónomas o semiautónomas” fue declarada inconstitucional a través de Sentencia de 18 de junio de 1965. (Extraído de la Consulta C-No.158 de 10 de julio de 2000).

<sup>vii</sup> GONZÁLEZ, CHARRY. Guillermo. Derecho Laboral Colombiano. 9ª. ed., Santa Fe de Bogotá: Temis 1998. (citado en C-N°158 de 2000 p.4).

<sup>viii</sup> Citado de la C-N°158 de 30 de noviembre de 2000

<sup>ix</sup> Cfr. Artículo 795 del Código Administrativo.