

Panamá, 13 de junio de 2003.

Profesor  
Pablo O. Barrios H.  
Director General del  
Instituto Nacional de Cultura (INAC)  
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.703-03 DG/DAJ de 15 de mayo de los corrientes, con la cual requiere nuestro criterio sobre el caso detallado a continuación:

*“Viabilidad de que un docente que labore en el Ministerio de Educación con carácter permanente, pueda obtener otro nombramiento dentro del INAC como docente permanente con horarios laborales diferentes.”*

### **Fundamentos para apoyar la consulta elevada**

*“Estas consideraciones las hacemos en virtud de que...el Parágrafo del Artículo 13 de la Ley 63 de 6 de junio de 1974<sup>1</sup>, fue derogado por medio del artículo 2 de la Ley 9 de 1982<sup>2</sup>.*

*Posteriormente, el artículo 1 de la **Ley 13 de 22 de enero de 2003**<sup>3</sup> estableció lo siguiente:*

*‘Artículo 1: Se adiciona un Parágrafo al artículo 13 de la Ley 63 de 1974, así –  
Artículo 13 ...*

---

<sup>1</sup> Que establece que el personal docente del INAC estará sometido a la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación.

<sup>2</sup> Por la cual se modifica la Ley 63 de junio de 1974 que crea el INAC, se transfieren los Archivos Nacionales a dicha entidad y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Que reintegra al personal docente de los centros educativos dependientes o adscritos al INAC al régimen de la Ley Orgánica de Educación.

**Parágrafo: El personal docente de los centros educativos dependientes o adscritos al INAC, se registrará por lo establecido en la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.**

*Para los efectos legales, se les reconoce a dichos docentes en ejercicio, el tiempo de servicio prestado desde la entrada en vigencia de la Ley 9 de 1982 hasta la entrada en vigencia de la presente Ley.'*

En adición, la Ley 47 de 1946<sup>4</sup> en su artículo 114 establece como sigue:

*'Artículo 114: Las personas que designe el Órgano Ejecutivo para reemplazar a los miembros del personal docente, ausentes del servicio activo en uso de licencia, serán nombrados en interinidad.*

*A los miembros del personal docente y administrativo del Ramo de Educación se les concederá licencia para separarse de sus puestos permanentes a fin de ocupar otros interinos dentro del Ramo, cuando el Órgano Ejecutivo los haya seleccionado para desempeñar dichos puestos interinos.*

**No se podrá tener dos (2) cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación.**

*A los maestros y profesores en servicio en escuelas y colegios, a los Directores y Subdirectores de los mismos, a los Inspectores de Educación Secundaria y a los Supervisores se les concederá **licencia por dos (2) años consecutivos** en los siguientes casos:*

- a. *Para desempeñar un cargo docente o administrativo en una institución educativa fuera del país en virtud de convenio internacional;*
- b. *Para desempeñar cargos docentes o administrativos en la Universidad de Panamá;*
- c. *Para desempeñar cargos docentes o administrativos en escuelas oficiales de la Zona del Canal.*

*A los miembros del personal docente se les concederá licencia hasta por el término de tres (3) años consecutivos para hacer estudios de perfeccionamiento profesional.*

*Una vez que el maestro o profesor haya reingresado al servicio, sólo tendrá derecho a nueva licencia después de haber trabajado un año escolar completo."*

## **Criterio legal del INAC**

No fue adjuntado algún criterio jurídico para respaldar lo antes planteado. De acuerdo al **artículo 6 de la Ley 38 de 2000**<sup>5</sup>, *'las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas*

<sup>4</sup> Modificada por la Ley 34 de 6 de julio de 1995.

<sup>5</sup> Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

*provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico; no obstante, absolveremos la misma.'*

De igual forma, es preciso resaltar que la transcripción del artículo 114 de la Ley 47 de 1946 fue transcrito de manera incompleta y errada en el cuerpo de la consulta, como a continuación señalamos:

*'Artículo 14: Las personas que designe...  
A los miembros del personal docente y administrativo...*

*No se podrá tener dos (2) cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación.*

*A los maestros y profesores...*

*A los miembros del personal docente...*

*Una vez que el maestro o profesor...'*

Como quiera que el artículo en mención no fue transcrito en su totalidad y tampoco enumerado correctamente (es el artículo 114 y no 14, este último refiriéndose a las formas de expresión del Órgano Ejecutivo y el Ministerio de Educación), procedimos entonces a citarlo íntegramente para facilitar la comprensión de la consulta indicada.

Nos permitimos reiterarles la necesidad de adjuntar el criterio jurídico de la institución consultante a manera de confirmar el procedimiento aplicado para el caso bajo estudio o bien proponer las alternativas permitidas por las Leyes vigentes, todo esto en base a la opinión jurídica del ente público.

### **Criterio de la Procuraduría de la Administración**

El caso bajo estudio se refiere a un docente que labora con carácter permanente en el Ministerio de Educación. Pues bien, vuestro despacho desea saber si procede el nombramiento de este funcionario dentro del INAC como docente permanente más con horarios laborales diversos a los estipulados en su nombramiento con el Ministerio de Educación.

Analicemos:

El artículo 114 de la Ley 47 de 1946 declara que no se podrán tener dos (2) cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación.

Sin embargo, existen dos normas posteriores a la Ley 47 de 1946 que deben tomarse en cuenta para determinar si efectivamente lo estipulado en el artículo 114 mencionado debe aplicarse de manera taxativa.

La primera norma a considerarse es la **Ley 12 de 2 de agosto de 1984** *‘Por la cual se subroga el artículo 2 de la Ley 32 de 22 de julio de 1975*<sup>6</sup>.

El artículo 1 de la Ley 12 de 1984 indica como sigue:

*“Artículo 1: El artículo 2 de la Ley 32 de 22 de julio de 1975 quedará así –*

*Artículo 2: El educador que fuere seleccionado para ocupar los cargos de Gobernadores o Alcaldes; que fuere electo para el cargo de Legislador Provincial; que fuere nombrado para ocupar cargo en la Administración Pública o Municipal; de igual manera **los educadores que fueren nombrados en una institución autónoma o semiautónoma;***

*Tendrán derecho a que se les conceda **licencia sin sueldo para separarse de su puesto permanente en el Ministerio de Educación** a fin de ocupar la nueva posición.*

*Parágrafo: Esta separación se considerará como servicio efectivo para que el interesado conserve todos los derechos que confiere la docencia, a mantener dicho estado y a que se le compute el tiempo de licencia para todos los efectos de sueldo y jubilación.”*

Esta norma hace alusión a varios supuestos a destacar:

- Cuando se habla de cargos en la Administración Pública o Municipal o en una institución autónoma o semiautónoma, la norma se refiere particularmente a cargos con mando y jurisdicción.
- Estos cargos suponen, además del sueldo base, los gastos de representación.
- De aquí que se exija una separación del cargo permanente ocupado en el Ministerio de Educación para no sobrecargar el Presupuesto del Estado.
- No obstante, al separarse del cargo para los propósitos indicados, se otorgará una licencia sin sueldo.
- El objetivo de esta medida es garantizar al interesado todos los derechos que confiere la docencia mientras se desempeña en el segundo cargo otorgado.

---

<sup>6</sup> ‘Por medio de la cual se dictan varias medidas en el Ramo de la Educación.

La segunda norma merecedora de nuestro análisis es el **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’*.

En su **Título VIII** *‘Incompatibilidades y condiciones para ejercer cargos en el Ministerio de Educación’*, se indica al respecto como sigue:

*“Artículo 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 la 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.”*

De lo anterior debemos entender que esta norma es aplicable cuando un funcionario del Ministerio de Educación es nombrado dentro de otro ente distinto en algún cargo que no suponga mando y jurisdicción, mas sí dentro del Ramo de la Educación.

Al respecto, deben cumplirse todos los supuestos indicados con el propósito de evitar innecesarios conflictos de intereses y ausentismo en uno u otro puesto.

En conclusión, un docente que labora con carácter permanente en el Ministerio de Educación, podrá ser nombrado dentro del INAC atendiendo a las siguientes condiciones:

- Si es nombrado para un cargo con mando y jurisdicción dentro del INAC, deberá solicitar licencia sin sueldo ante el Ministerio de Educación. Esto de conformidad con la Ley 12 de 1984. En esta situación no puede ostentar los dos cargos, pues tendrá que solicitar licencia sin sueldo de su cargo de educador.
- Si el docente, administrativo o servidor público no incluido en la Ley 12 de 1984, es decir, es nombrado para un cargo que no suponga mando y jurisdicción, pero está relacionado con el Ramo de la Educación dentro del INAC, debe cumplirse con los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo N°203 de 27 de septiembre de 1996.

- Deberá ser de forma interina y a tiempo parcial (límite de quince (15) horas semanales);
- Deberá ser a horarios distintos de su jornada regular de trabajo en el Ministerio de Educación;
- Deberá comprobarse que no hayan aspirantes idóneos disponibles para ocupar dicha posición dentro del INAC.

Visto lo anterior, sólo podrá ocupar dos cargos si cumple con todos los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo 203, antes mencionado, de lo contrario, tendrá que solicitar licencia sin sueldo del cargo que ocupa, para así ocupar el cargo al cual aspira.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/hf.