



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de julio de 2022
Nota C-116-22

Su Excelencia
MARUJA G. DE VILLALOBOS
Ministra de Educación
Ciudad.

Ref.: Jornada laboral de docentes nombrados en un cargo permanente o interino de tiempo completo, que adicionalmente concursan y son seleccionados en otra vacante de tiempo completo en condición temporal.

Señora Ministra:

En ejercicio de nuestras atribuciones constitucionales y legales, como Asesores y Consejeros de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría, mediante Nota DNAL-104-1217-2022 calendada 07 de junio de 2022, relacionada con “los docentes nombrados en el Ministerio de Educación en un cargo permanente o interino de tiempo completo que adicionalmente concursan y son seleccionados en otra vacante de tiempo completo en condición temporal, hasta finalizar el año (THFA).”

1. Lo que se consulta:

“A este servidor público que se desempeña como docente, se le aplica el horario establecido para el desempeño del proceso de enseñanza aprendizaje que son 5 horas y, en consecuencia, puede trabajar en otro lugar después de cumplido este horario o tiene que cumplir las 8 horas que se les exige a todos los servidores públicos.”

2. Nuestra opinión:

En relación a la interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión que a los docentes nombrados en el Ministerio de Educación en un cargo permanente o interino de tiempo completo, que adicionalmente concursan y son seleccionados en otra vacante de tiempo completo, en condición temporal hasta finalizar el año (THFA), le son aplicables los horarios que para tales efectos se han establecido, en cumplimiento de las normas legales permitidas, es decir, que pueden ocupar otra vacante una vez cumplido el proceso de enseñanza aprendizaje; no obstante, se debe tener presente, que el número de horas laborales en una o dos posiciones de trabajo en jornadas diferentes, **no podrá exceder del máximo permitido en el artículo 70 de la Constitución Política.**

En este sentido, nuestro dictamen jurídico lo desarrollamos sobre la base de la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente; manifestándole, que la orientación que brindaremos a continuación, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

3. Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

Un aspecto de importancia que debemos señalar, primeramente, es el que hace referencia a los principios cardinales, que deben regir la toda actuación de los funcionarios públicos (Cfr., Art. 18 de la C.P. y 34 de la Ley No.38 de 2000). Estos principios fundamentales de Derecho, recogidos en nuestro ordenamiento interno, advierten que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; por lo que 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.

En este orden de ideas, conviene citar las normas de rango constitucional que guardan relación con el tema objeto de su consulta:

“**ARTICULO 64.** El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.”

Debemos entender de la norma arriba transcrita que, siendo el “*Trabajo*” un derecho fundamental que tiene toda persona (Derecho de Segunda Generación) reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como en textos internacionales como la Carta Social Europea, el Protocolo de San Salvador, la Organización Internacional de Trabajo (OIT), éste, se fundamenta en el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos.

Por su parte, el artículo 70 *ibídem* establece:

“**Artículo 70.** La jornada máxima de trabajo diurno es de **ocho horas y la semana laborable de hasta cuarenta y ocho**; la jornada máxima nocturna **no será mayor de siete** y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.
.....” (El resaltado es nuestro)

Dos son los aspectos que se destacan del artículo citado, respecto del máximo de jornada laborable permitida:

1. La jornada máxima diurna será de 8 horas; y
2. La jornada máxima nocturna será de 7 horas.

En resumen, el Texto Fundamental distingue claramente el tiempo permitido para cada jornada, es decir, ya sea que se trabaje en horario diurno o en horario nocturno; lo que no se debe interpretar, como la oportunidad u ocasión, en el caso de los servidores públicos, de trabajar primero 8 horas en el día y, posteriormente ir nuevamente a trabajar en jornada nocturna 7 horas más, pues tal situación daría como resultado que la misma persona labore en un solo día 15 horas, lo que contradijera con ello, el espíritu de la norma.

Igualmente, es pertinente observar lo establecido en el Decreto No. 214-DGA de 8 de octubre de 1999¹ en cuanto a las normas de control interno gubernamental. Veamos:

¹República de Panamá. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Decreto No. 214-DGA de 8 de octubre de 1999. “Por el cual se emiten las Normas de Control Interno Gubernamental, para la República de Panamá”. Publicado en Gaceta Oficial N° 23,946 de 14 de diciembre de 1999.

“ ...

3.5. Normas de Control Interno para el Área de Administración de Recursos Humanos.

...

3.5.9. Asistencia y cumplimiento del Horario de Trabajo de los Servidores Públicos.

Debe establecerse en la entidad procedimientos aprobados **que permitan controlar la asistencia de los servidores**, así como el cumplimiento de las horas efectivas de labor.

...” (El resaltado es nuestro)

El propio documento advierte, que el control de asistencia y puntualidad, está constituido por todos aquellos mecanismos establecidos en una entidad, que permitan garantizar, que los servidores cumplan con su responsabilidad de asistir al centro laboral, conforme al horario establecido en sus respectivos reglamentos, y que a continuación veremos.

En cuanto al horario laboral aplicable al Ministerio de Educación, tenemos el Resuelto No.326 de 22 de marzo de 2006², “Que aprueba en todas sus partes el siguiente Reglamento Interno, aplicable al Ministerio de Educación”.

“

Capítulo II Asistencia y Puntualidad

Artículo 45. DEL HORARIO DE TRABAJO. Los servidores públicos del Ministerio de Educación, deberán trabajar no menos de cuarenta (40) horas semanales sobre la base de cinco (5) días laborales establecidos por ley.

El horario de trabajo del Ministerio de Educación es de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., de lunes a viernes.

Los directores, previa coordinación con la Dirección Nacional de Recursos Humanos, podrán fijar y adoptar, horarios especiales, para determinado tipo de trabajo, cuando las necesidades del servicio así lo exijan siempre que se cumpla con el tiempo mínimo establecido por ley que es de cuarenta (40) horas semanales.

...” (La negrilla es nuestra)

Como se puede observar, el artículo 45 ut supra, refiere el mínimo de horas laborables, el cual es de 40 horas semanales; no obstante, la referencia del máximo en horas permitidas, es la consagrada en el artículo 70 constitucional anteriormente citado.

En este orden de ideas, es importante destacar, que el artículo 12 de la Ley N° 82 de 29 de noviembre de 1963³, establece lo siguiente:

²República de Panamá. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Resuelto N° 326 de 22 de marzo de 2006. “Se aprueba el Reglamento Interno aplicable al Ministerio de Educación”. Publicado en Gaceta Oficial N° 25,518 de 5 de abril de 2006.

“Artículo 12. Agrégase a la Ley 12 de 1956, el siguiente artículo nuevo:

Artículo 18° Los nombramientos serán de las siguientes clases:

- a) Permanentes
- b) Probatorios
- c) Interinos-Para reemplazar al titular que se encuentra de licencia.
- ch) **Temporales:**

1. **Hasta finalizar el año escolar:**

Cuando se llene un puesto docente permanente, después de empezado el período lectivo, fecha en que ya no es permitido hacer traslados.

Cuando verificado el concurso no hubiere candidatos que reúnan los requisitos que exige la Ley para llenar la vacante producida.

2. Por el tiempo que señale la disposición reglamentaria:

Cuando la persona seleccionada para ocupar los puestos de supervisor, inspector, director o subdirector de colegios secundarios y escuelas primarias no posea créditos en supervisión o en organización y dirección de escuelas.”

(Lo resaltado es nuestro)

Se desprende de la norma transcrita lo referente a las clases de nombramientos que se realizan en el MEDUCA, (permanentes, probatorios, interinos y temporales) así como lo referente a los nombramientos temporales hasta finalizar el año escolar (*denominados THFS en la consulta presentada a este Despacho*).

En cuanto a la materia relativa a los horarios de las jornadas laborales, el Resuelto N°177 de 5 de marzo de 1997⁴, establece entre otros temas, los horarios de las jornadas de los Centros Infantiles de educación inicial, los planteles educativos de primera enseñanza, los planteles educativos de nivel medio y los planteles educativos del primer y segundo nivel (objeto de consulta).

Corresponde también mencionar, el Resuelto N° 2 de 7 de enero de 1999⁵, que aprueba el Reglamento Interno para las Instituciones del Sector Público, el cual establece en su artículo 45 lo siguiente:

³ República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. Ley N° 82 de 29 de noviembre de 1963. “Por la cual se reforman los Artículo 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 8°, 10, 13, 16,17, 18, 25, 26 y 27 de la Ley 12 de 1956 y se adiciona un Artículo nuevo a esta Ley; se modifica el Artículo 12 de la Ley 23 de 1958 y se reforma los Artículos 114, 155, 156, 157 y 180 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación”. Publicada en la Gaceta Oficial N° 15012 de 3 de diciembre de 1963.

⁴ República de Panamá. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Resuelto N°177 de 5 de marzo de 1997. Publicado en la Gaceta Oficial N° 23241 de 10 de marzo de 1997.

⁵ República de Panamá. JUNTA TÉCNICA DE CARRERA ADMINISTRATIVA. Resuelto N° 2 de 7 de enero de 1999. Publicado en la Gaceta Oficial N° 24197-A de 11 de diciembre de 2000.

Capítulo II
Asistencia y Puntualidad
Sección El Horario

ARTÍCULO 45: DEL HORARIO DE TRABAJO. Los servidores públicos de la institución, deberán trabajar no menos de cuarenta (40) horas semanales, sobre la base de cinco días laborables, establecidos por la ley.

Los Directores previa coordinación con la Oficina Institucional de Recursos Humanos, podrán fijar y adoptar horarios especiales para determinado tipo de trabajo, cuando las necesidades del servicio, así lo exijan siempre que se cumpla con el tiempo mínimo establecido por la Ley.


...” (La negrilla es nuestra)

Luego del estudio y análisis de las normas que guardan relación con el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es del criterio jurídico, que los docentes nombrados en el Ministerio de Educación en un cargo permanente o interino de tiempo completo, que adicionalmente concursan y son seleccionados en otra vacante de tiempo completo, en condición temporal hasta finalizar el año (THFA), le son aplicables los horarios que para tales efectos se han establecido, en cumplimiento de las normas legales permitidas, es decir, que pueden ocupar otra vacante una vez cumplido el proceso de enseñanza aprendizaje; no obstante, se debe tener presente, que el número de horas laborales en una o dos posiciones de trabajo en jornadas diferentes, **no podrá exceder del máximo permitido en el artículo 70 de la Constitución Política.**

Es recomendable que, antes que efectúen este tipo de nombramientos, donde un mismo docente va a realizar igual trabajo y funciones en dos jornadas diferentes; sea puesto en conocimiento de la Contraloría General de la República como ente fiscalizador (a través del control previo), y pueda tener su Despacho la certeza, que se está procediendo conforme a los requerimientos de ley.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/go
C-097-22

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*