



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de mayo de 2023.
C-SAM-23-23

Su Excelencia
Maruja Gorday de Villalobos
Ministra de Educación
E. S. D.

Ref: Asignación de funciones a los representantes y alcaldes, con licencia sin sueldos, a otras posiciones dentro del MEDUCA.

Señora Ministra:

En atención a las funciones que le señala el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, a la Procuraduría de la Administración de ser consejeros jurídicos de los servidores públicos, tenemos a bien dar respuesta a su nota DM/VD-ADM/0860-2023 fechada 3 de mayo de 2023, en la que nos consulta lo siguiente:

“... si este Ministerio podría asignarle funciones o nombrar a los alcaldes y representantes de corregimiento en la misma posición de la cual tienen hoy licencia sin sueldo, en un lugar distinto al que dice su nombramiento, con el mismo salario para que realice actividades distintas propias de su nombramiento.”

En su nota nos indica que, autoridades locales electas en los cargos de representantes de corregimiento y alcaldes, que a su vez laboran en el Ministerio de Educación (en adelante MEDUCA) principalmente como educadores, cuyos puestos de trabajo están en lugares distintos y distantes del que fueron electos, vienen solicitando, se realice el nombramiento o asignación a una posición más próxima al lugar en el que ejercen el cargo. Ello, con el propósito de poder realizar sus labores, en un horario a partir de las tres de la tarde, al concluir la jornada de trabajo como autoridad local, y que luego de ese horario, el suplente se encargaría de las funciones como representante. Situación, que como nos comenta, justifican los interesados sobre la base del artículo 72 de la Ley 37 de 2009, tras su modificación por la Ley 376 de 2023, atacado de inconstitucional.

Antes de proseguir con el desarrollo de su inquietud, es pertinente acotar que los planteamientos y criterios expuestos, no constituyen ni deben interpretarse como pronunciamientos de fondo, que determinen una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración. Aclarado lo anterior, pasamos a analizar el contenido de lo consultado, indicando previamente que, las acciones de personal relacionadas con el

nombramiento y traslado del personal docente, directivo y de supervisión sólo tiene lugar en los términos establecidos en la Ley 46 de 1952, Orgánica de Educación y el Decreto Ejecutivo 203 de 1996, bajo los parámetros de la Constitución Política, expresamente en los artículos 302 y 303, referente a las reglas del servicio público en que, los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones, dedicando el máximo de sus capacidades y que no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales determinados por la ley.

La particularidad del tema, objeto de la consulta, se centra en el hecho de que la solicitud de reasignación de funciones, nombramiento o traslado, la realiza un funcionario del MEDUCA que a su vez es una autoridad local electa, y que en virtud de la Ley 37 de 2009, goza de licencia *sin sueldo* a partir del fallo de 14 de marzo de 2022, que declaró la inconstitucionalidad 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*”.

Para entender el alcance de lo pretendido, es necesario observar las reglas aplicables al nombramiento y traslado de educadores desarrollada en la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, el Decreto Ejecutivo 203 de 27 de septiembre de 1996, “*Que establece el procedimiento para nombramientos y traslado en el Ministerio de Educación*”, según el Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020, que aprueba su texto único¹, aplicable al personal docente, directivo y de supervisión y de las Direcciones Nacionales del MEDUCA. Los nombramientos, así como los traslados del personal docente, deben realizarse en la forma prevista en la norma, incluyendo a los funcionarios que ejercen un cargo de elección popular, y se encuentren en el ejercicio de este.

Según este cuerpo normativo, los nombramientos de los docentes en el sector público, con ocasión de las vacantes que se susciten por necesidad del servicio, todos aquellos aspirantes a ocupar dichos cargos, deben cumplir con los requisitos establecidos para cada caso. Es decir, participar en los concursos, y sujetarse a procesos evaluativos. Una vez cumplidas estas fases preliminares, quienes resulten nombrados desempeñarán el cargo en el lugar asignado legalmente, producto de la vacante generada.

Sobre los nombramientos de los educadores, el artículo 176 de la Ley 47 de 1946, según el Texto Único aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No. 305 de 2004, dispone que: *los nombramientos y promociones de los miembros del personal docente y administrativo del ramo de Educación serán decretados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con el Escalafón y las normas prevista en dicha ley*. A su vez el artículo 36, Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 1996, aprobado por Resuelto 804 de 2020, determina qué; “*La Dirección Nacional de Recursos Humanos, solo se ofrecerá las vacantes, que se producen durante el año, para nombramientos, que le haya reportado la Dirección General de Educación*”, indicando que, cuando se requiera suplir las vacantes, se seguirá el procedimiento establecido en los artículos 33, 34, 35 del citado Resuelto, los que corresponden a los artículos 21-A, 21-C del Decreto Ejecutivo 145 de 212 y 21 B del Decreto Ejecutivo 600 de

¹ Cfr. G.O. No.22094. Resuelto 804 de 5 de marzo de 2020 “*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*”.

2010, que modifican el Decreto Ejecutivo 203 de 1996. Es decir, que los nombramientos que vaya a realizar el MEDUCA, deben fundamentarse en la necesidad del servicio y en los procedimientos administrativos establecidos en la norma.

Situación similar aplicará para las acciones de personal relacionados con los traslados, cuya regulación se encuentra desarrollada en el Título IV “De los Traslados” del Decreto Ejecutivo 203 de 1996. En este caso el artículo 88, establece las causales por las que puede darse el traslado de maestros y profesores. Mientras que en el artículo 87, prevé que “*no se podrá realizar movimientos internos de maestros y profesores, así como traslados por causas que no estén contempladas en este Decreto*”. Además de señalar en el artículo 18, que los traslados operan siempre que sea en la misma asignatura. De forma concreta, señala la norma que; cito: “*El aspirante sólo podrá incluir hasta cinco (5) vacantes de maestro y /o profesor en el mismo concurso de traslado y nombramiento. En el concurso de traslado sólo podrá postularse para cinco vacantes que sean del mismo nivel, cargo y/o asignatura que ejerce*”. En ese sentido, y en respuesta a su interrogantes, todo traslado será por concurso y en la misma asignatura.

Independientemente de lo dispuesto en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 2009, tras su reforma mediante Ley 376 de 2023, sobre las licencias sin sueldos a favor de alcaldes y representantes, es en la Ley 47 de 1946 y en el Decreto Ejecutivo 203 de 1996, en donde se establecen los parámetros y procedimientos para el nombramiento y traslado de docentes y personal administrativo, la que da viabilidad o no, para atender las solicitudes promovidas por los autoridades municipales.

De igual manera, en cuanto a la posibilidad de que los alcaldes, vicealcaldes, representante y suplentes, puedan desarrollar otros empleos remunerados, en el tiempo en que estén en goce de una licencia sin sueldo, esta Procuraduría ya se ha referido al tema mediante las consultas No. C-SAM-20-2022, C-SAM 23-2022, de las que adjuntamos copia, y mediante las cuales, se ha aclarado lo siguiente. Veamos:

En virtud de lo que establece el artículo constitucional 302, ***todos los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades...***, y a la vez, en el artículo 303, ***prohíbe desempeñar puestos de trabajo con jornadas simultaneas de trabajo***, salvo las excepciones que se establezcan en la ley.

En el artículo 825 numeral 1, del Código Administrativo, se establece la excepcionalidad que opera a favor de los empleados políticos y administrativos de cualquier clase o categoría, quienes podrán ser nombrados como profesores en los establecimientos de instrucción pública, siempre que no se incurra en jornadas simultáneas de trabajo. Siendo ello así, no podría quien ejerce el cargo de alcalde, vice alcalde, representante o suplente, realizar las funciones como docente u otro cargo en una institución educativa del Estado, en el mismo horario o parte de este, en el que ocupa el tiempo como autoridad local, pues podría ir contra el precepto constitucional del artículo 303, que prohíbe desempeñar puestos de trabajo con jornadas simultaneas de trabajo.

De igual manera, y concordante con el principio constitucional, los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 2009, en su modificación de la Ley 376 de 31 de marzo de 2023, no permite a los representantes o sus suplentes, alcaldes o vicealcaldes, percibir dos o más sueldos pagados por parte del Estado, ni ejercer funciones distintas a su cargo en jornadas simultáneas de trabajo. En la misma forma, el artículo 6, de la Ley 46 de 1952, en atención a los funcionarios o empleados públicos que además de ejercer un cargo en el sector público, desempeñen funciones en un establecimiento de educación, podrán realizar las labores como docente, siempre y cuando, dichas labores se cumplan fuera de las horas en que deban prestar sus servicios en su Despacho.

En este contexto, también es preciso referirse a la jornada de trabajo ordinaria, que según el numeral 3 del artículo 795, es por lo menos siete horas diarias. Señala este artículo, que las horas de despacho obligatorio, en el orden municipal, las fija el alcalde, concordando con el numeral 7 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973. Así las cosas, cada municipio tiene establecido mediante acuerdo el horario de trabajo, que es el periodo en que se despachan los asuntos oficiales de la institución, y cualquier modificación será aplicada de forma general.

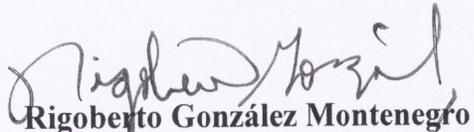
Por último, y ante la posibilidad de que el vicealcalde o el suplente del representante puedan asumir la función del principal por unas horas durante el día, no resultaría viable, frente al hecho de que el principal no está en goce de vacaciones o de las licencias, que justifique su ausencia del cargo. Sobre este punto, el artículo 813 del Código Administrativo, tiene a bien señalar, que la *licencia da lugar a una falta temporal que se llena con el respectivo suplente*. Por su parte, el artículo 71 de la Ley 37 de 2009, dice que; el Representante Principal de Corregimiento en ejercicio del cargo que se acoja a los treinta días de descanso con sueldo deberá posesionar a su suplente por el tiempo que dure su ausencia. Es decir, no basta que el principal indique que en su ausencia actuara el suplente. Para perfeccionar dicho acto se requiere que el suplente asuma el cargo formalmente y tomar posesión del mismo. Igual condición ocurre con los alcaldes y vicealcaldes, según lo previsto en los artículos 81, 82 y 84 de la mencionada Ley 37.

Otro aspecto a tomar en cuenta, es que con la Ley 37 de 2009, véase los artículos 70 y 81, a partir de su vigencia, los suplentes pasaron a ejercer cargos fijos dentro de la estructura permanente de la administración municipal o del corregimiento, al disponer en los artículos 70 y 84 respectivamente, que las funciones del suplente serán designadas por el principal, y la del vicealcalde por el alcalde, y su sueldo será pagado con fondos del Estado, y el vicealcalde, a costa del presupuesto municipal. Por tal motivo, aparte del rol que en un momento puedan desempeñar como titulares del cargo, para lo cual deberán posesionarse previamente en el cargo, ya ocupan una función retribuida con fondos del Estado o del presupuesto municipal, según sea el caso.

En atención a todo lo anterior, las acciones de personal referente al nombramiento, traslado de personal, o reasignación de funciones, el Ministerio de Educación observará lo dispuesto en la Constitución Política en sus artículos 302, 303, lo determinado en la Ley 46 de 1952, el Decreto Ejecutivo No. 203 de 1996, así como en los artículos 70 y 84 de la Ley 37 de

2009, de esta manera esperamos haber ofrecido respuesta a sus interrogantes, no sin antes reiterar que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo ni un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en los términos expuestos.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av
Exp-CON-020-23

Adjunto lo indicado:
No. C-SAM-20-2022, C-SAM 23-2022