



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 9 de agosto de 2019  
C-080-19

Profesor  
**Santiago Montero Z.**  
Secretario General adjunto de FENASEP  
Secretario General ASEINADEH  
Ciudad.

Ref: Derecho de ser contratado por cuatro horas después de cumplir con el horario laboral, de los Instructores Permanentes del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH).

Profesor Montero:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota

Este Despacho es del criterio, que los instructores permanentes del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) no pueden ser contratados antes o después de su horario regular de ocho horas.

A continuación exponemos los fundamentos de Derecho que fundamentan nuestra opinión. Para tal propósito, es necesario establecer que mediante la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, se atribuye a la Contraloría General de la República el deber de fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos.

*“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:*

1. ...
2. **Fiscalizará, regulará y controlará 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.

*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 sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.”*

*“Artículo 36.*

*La Contraloría General dictará reglamentos que contengan pautas que sirvan de base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos, sujetándose a lo que establezcan las normas legales pertinentes.”*

La citada atribución de fiscalización, regulación y control de los actos de manejo de fondos y bienes públicos se ejecuta mediante la emisión de reglamentos que fijan las pautas que sirvan de base a la actuación de los servidores públicos que manejen dichos fondos o bienes públicos.

**“Artículo 36.**

La Contraloría General dictará reglamentos que contengan pautas que sirvan de base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos, sujetándose a lo que establezcan las normas legales pertinentes.”

Los reglamentos que dicte la Contraloría General de la República serán la base del procedimiento de los funcionarios que manejen los fondos públicos. En el caso específico, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), cuenta con un instrumento de manejo de fondos públicos que abarca, la forma de realizar la contratación de instructores.

Mediante el Decreto número 476-2010-DMYSC, de 27 de diciembre de 2010, se aprueban los “Procedimientos para la Regulación y Control de la Contratación y Pago de los Instructores en Calidad de Servicios Profesionales en el INADEH”. El mismo, tiene por objetivo “*Proveer a la administración del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), de los mecanismos de registro y control, presupuestario, financiero y contable, a través de la aplicación del control posterior, garantizando siempre un desarrollo ordenado, eficiente, eficaz, transparente y con una cultura hacia la rendición de cuentas, sobre el Programa de los Instructores, a través de la Unidad Coordinadora del Programa de Instructores (UCPI) o la que se delegue, como encargada del registro y control de todas las operaciones relativas al programa*”<sup>1</sup>.

El procedimiento citado fija condiciones para la aprobación de los contratos de los instructores en calidad de servicios profesionales, en particular se regula las Medidas de Control para la Contratación de Instructores, entre las que son relevantes:

- “*Es indispensable que se le explique bien al candidato a instructor o director, antes de firmar el contrato, que el mismo no debe firmar el documento si labora con el Estado; y las horas en que dictará el curso, módulo o programa, chocan con las horas laborables que mantiene en la entidad donde labora, igualmente se le debe indagar si no ha sido condenado o juzgado por caso alguno que lo mantenga inhabilitado para ejercer funciones públicas, ya que de falsear la información, la misma será verificada por las autoridades de la Contraloría General de la República, en donde se detectaría dichas irregularidades con facilidad.*”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Contraloría General de la República. Decreto número 476-2010-DMYSC, de 27 de diciembre de 2010. G.O. No. 26704-B. Objetivo del Procedimiento. Página 9.

Se observa que el procedimiento citado requiere a los servidores públicos pertinentes del INADEH, que antes de que se proceda a la firma del contrato, se le explique al candidato a instructor o director, que no debe firmar el documento si labora con el Estado y que dicha condición es verificable plenamente, por los funcionarios de la Contraloría General de la República.

Se observa por tanto, que entre los requisitos que deben examinarse para determinar si la persona puede ser contratada como Instructor, mediante la figura de servicios profesionales, debe excluirse la posibilidad de que sea servidor público.

La contratación que se encuentra en análisis se corresponde con la prestación de servicios especiales, regulado en el artículo 278 de la Ley No. 67 de 13 de diciembre de 2018, “que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2019”, cuyo texto establece:

***“ARTÍCULO 278. Servicios especiales. Los servicios especiales comprenden los servicios prestados por profesionales, técnicos o personas naturales que no son empleados públicos, siempre que no se tengan cargos similares en la estructura de puestos de la entidad. Se podrá cargar a esta partida la contratación de funcionarios, cuando estos obtengan licencia sin sueldo en la institución donde laboran y los servicios sean prestados en una institución distinta a la que concede la licencia.***

***Corresponderá a la Contraloría General de la República la verificación y el control de la dualidad e incompatibilidad para el ejercicio de dicha contratación. Se entiende que no existe dualidad cuando el contratista sea pagado a través del Objeto de Gasto 172 y labore en el Sector Privado.***

*Los honorarios mensuales para este tipo de contratación no excederán el monto equivalente a tres mil balboas (B/. 3,000.00) mensuales, y la autorización se otorgará de acuerdo con el detalle incluido en el Presupuesto General del Estado. Los contratos que por la calidad del servicio excedan el monto establecido deberán contar con la autorización del Órgano Ejecutivo. Se excluyen de esta norma el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial, cuyo monto y condiciones deberán establecerse mediante documento legal interno y enviar el detalle de la estructura al Ministerio de Economía y Finanzas. Dichas contrataciones tendrán que reflejar la información siguiente: tipo de servicio especial requerido, número de meses y monto de la cuantía mensual y total, y disponibilidad presupuestaria para cubrir las contribuciones a la seguridad social.*

*Los pagos de estos honorarios se podrán hacer conforme lo establezca el contrato mensual, quincenal o en forma parcial contra informe de avance, y el pago final contra la aprobación del producto final de los servicios contratados, de acuerdo con la plantilla de estructura de puestos, previamente autorizada y registrada por el Ministerio de Economía y Finanzas.*

***PARÁGRAFO.** Los contratos por servicios especiales requerirán la autorización e incorporación en el sistema de registro presupuestario bajo la administración del Ministerio de Economía y Finanzas. Se remitirá constancia de estos registros a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República para su incorporación a la planilla correspondiente.”*

De la citada norma presupuestaria se desprende que los servicios especiales para el Estado, son prestados por profesionales, técnicos o personas naturales. Estos no podrán ser empleados públicos y no pueden existir cargos similares a dicha profesión o competencia técnica en la estructura de puestos de la entidad.

Excepcionalmente una institución pública podrá pagar con esta partida la contratación de servidores públicos, bajo los supuestos de que éste obtenga una licencia sin sueldo en la entidad en que labora y los servicios se presten en una institución distinta a aquélla en que labora.

La Ley expresamente otorga a la Contraloría General de la República la competencia de verificación y control de la dualidad e incompatibilidad de funciones, en el caso que una entidad proceda a gestionar una contratación en estas condiciones.

Bajo las premisas legales expuestas, ante la necesidad de contratar personal para ocupar las plazas de Instructores en el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), la entidad no podría contratar bajo el concepto de servicios especiales, a personal que ya ejerza funciones como servidores públicos. Excepcionalmente podrá realizar dicha contratación en el caso de que se trate de servidores públicos que obtengan una licencia sin sueldo de la institución pública en que laboran y que obviamente, no sea un funcionario público adscrito al INADEH.

Tal impedimento se extiende a la capacidad de suscribir contratos de consultoría con la entidad, tal como lo establecen los artículos 309 de la Constitución Política y 23 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, al prever que los servidores públicos no podrán celebrar por sí mismos o por interpuestas personas contratos con la entidad u organismos en que trabajen cuando éstos sean lucrativos y de carácter ajeno al servicio que prestan, ni participar en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público.

En conclusión, reiteramos el criterio legal de que los instructores permanentes del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) no pueden ser contratados antes o después de su horario regular de ocho horas, condición que ha sido regulada mediante la Ley No. 67 de 13 de diciembre de 2018, “que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2019 y que asigna a la Contraloría General de la República, la competencia para verificar y controlar la dualidad e incompatibilidad para el ejercicio de dicha contratación.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/rsbr