

C-No.88

Panamá, 15 de marzo de 2002.

Capitán

**JORGE RODRÍGUEZ A**

Director General de Aeronáutica Civil

E. S. D.

Señor Director General:

*Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, y en especial como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que soliciten nuestro criterio legal, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho, relacionada con la legalidad que pueda o no tener la Dirección General de Aeronáutica Civil, para suscribir contratos con personal administrativo que labora en esa institución, a fin de que se dicte clases en el Instituto Superior de Ciencias y Tecnologías Aeronáuticas, centro educativo este que opera la Dirección de Aeronáutica Civil.*

*Con agrado le brindo mi parecer jurídico a su consulta administrativa, calendada 2 de enero de 2002; no obstante le debemos recordar que el numeral 1, del artículo 6 de la Ley N°.38 de 2002, establece lo siguiente:*

**"Artículo 6. Corresponde a la Procuraduría de la Administración:**

- 1. Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.*

***Las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo ..."*** (El resaltado es nuestro).

*En este sentido debemos manifestarle que esta Procuraduría de la Administración, en reiteradas ocasiones, solicitó dicho criterio jurídico a la Dirección de Asesoría Legal de Aeronáutica Civil, el cual nunca nos fue remitido; es por ello que, con el debido respeto le solicitamos que en lo sucesivo, toda consulta que sea*

*elevada a este despacho, cumpla con el requisito establecido en la ley, y de esta manera ambas instituciones podamos trabajar en armónica colaboración, en beneficio del ente consultante.*

*Ahora bien, de conformidad con el Artículo 298 de la Constitución Política, los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley. Veamos:*

*"Artículo 298. Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.  
..."*

*Aquí lo que busca el constituyente con esta prohibición, es que el funcionario devengue dos salarios por dos cargos a excepción de servicios profesionales prestados fuera de las horas laborables, como los de carácter docente. Con esta norma prohibitiva, se busca minimizar egresos públicos en concepto de sueldos que sólo favorezcan a una persona; anulando la posibilidad de que un mismo individuo concentre la posibilidad de varios cargos públicos remunerados.*

*Por su parte el artículo 304 ibídem de la Carta Fundamental, establece que:*

*"Artículo 304. Los servidores públicos no podrán celebrar por sí mismos ni por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajan cuando éstos sean lucrativos y de carácter ajeno al servicio que prestan".*

*El artículo 825 del Código Administrativo dispone lo siguiente:*

*"Artículo Por regla general una misma persona no puede desempeñar dos o más destinos remunerador.  
..."*

*La Ley N°.46 de 10 de diciembre de 1952, publicada en Gaceta Oficial N°.11958 de 22 de diciembre de 1952, "por la cual se fija la escala general de sueldos, se clasifican todos los funcionarios y empleados públicos y se dictan otras medidas de carácter fiscal y administrativo"; establece dichas excepciones en su artículo 6, lo que a seguidas se lee:*

*"Artículo 6. **Ninguna persona podrá devengar dos o más sueldos, asignaciones o remuneraciones***

**de cualquier clase pagadas con fondos del Estado, municipales o instituciones autónomas o semiautónomas, amenos 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 deba prestar sus servicios en su Despacho, **siempre que no devenquen en total suma mayor de B/.750.00 mensuales.**"

b) Los funcionarios y empleados públicos, que, además de las funciones a su cargo, presten servicios profesionales en Clínicas o Dispensarios del Estado, Municipales o entidades autónomas o semiautónomas, fuera de las horas en que deben prestar servicios en su Despacho...".

La frase "**remuneraciones de cualquier clase**", del citado artículo 6 fue declarada inconstitucional por Sentencia de 19 de julio de 1965, (Publicada en Repertorio Jurídico N°.7, de 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, que en una de sus partes medulares explicó:

"Aclarado lo anterior, la Corte manifiesta seguidamente que para que el expresado precepto constitucional resulte infringido es necesario que el empleado o funcionario público perciba dos (2) o más sueldos pagados por el Estado, esto es el Tesoro Nacional, salvo los casos señalados con anterioridad, por ser ambas instituciones de propiedad del Estado y tener éste que pagar ambos sueldos.

En el caso de la Caja de Seguro Social, como se ha dicho, no habría infracción de la norma constitucional, toda vez que de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ley N°.9 de 1 de agosto de 1962 (hoy Ley N°.30 de 26 de diciembre de 1991) es una entidad de Derecho Público, autónoma en lo administrativo, en lo funcional y en lo económico, con personería jurídica y patrimonio propio y fondos separados e independientes de la Administración Pública. Fondos que tienen ese

*carácter por que en su mayoría se forman de los aportes de los asegurados de la Caja. Y dentro del mismo orden de ideas hay que decir que los sueldos pagados a los facultativos que emplea en la prestación de sus servicios son sueldos que salen del patrimonio propio que administra y no del Estado. A lo cual hay que agregar que el Estado tiene la obligación de cumplir ante la Caja de Seguro Social con las cuotas que como patrono le tiene asignadas la ley". (Cf. Repertorio Jurídico, junio de 1965 p.4)*

*Para la doctrina, ese principio constitucional sobre que, a cada empleo debe corresponder un sueldo o asignación y que ningún empleado puede devengar simultáneamente dos sueldos del mismo Tesoro Nacional, comprende dos factores de incompatibilidad y a la vez de moralidad administrativa; ello entonces, permite al servidor público devengar sólo una asignación del Estado.*

*Por lo anterior, este despacho llega a las siguientes conclusiones y recomendaciones; no obstante queremos dejar sentado nuestra posición respecto al tema objeto de su consulta y, señalar que compartimos su interés de aprovechar **-al máximo-** la experiencia que en diferentes aspectos aeronáuticos, posee el personal que labora en distintos sectores de dicha institución, utilizando sus servicios como docentes o instructores en materias de transporte aéreo, seguridad aeroportuaria, administración de aeropuertos y legislación aeronáutica entre otras, en el prestigioso centro de estudios, Instituto Superior de Ciencias y Tecnología Aeronáuticas, el cual opera en la Dirección General de Aeronáutica Civil.*

*Conclusiones:*

- 1. Ningún personal que labore en la Dirección General de Aeronáutica Civil, podrá percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales previamente establecidos en la Ley.*
- 2. El Director General de Aeronáutica Civil, no podrá permitir que ningún funcionario de dicha Dirección celebre por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo donde trabajen, cuando estos sean lucrativos y de carácter ajeno al servicio que prestan.*

*Recomendaciones:*

*Esta Procuraduría de la Administración es del criterio que las únicas formas de que el personal administrativo de la Dirección General de Aeronáutica Civil, pueda impartir clases es el siguiente:*

1. *Que se acojan a una licencia sin sueldo, para que de esta manera, tal y como ustedes lo han manifestado, no interfieran con el desarrollo de las actividades propias y habituales de su cargo.*
2. *Que las clases que se vayan a impartir, sean en un horario que no interfieran con el horario regular de trabajo.*

*Es oportuna la ocasión para expresarle nuestra consideración y respeto, se suscribe de usted, atentamente,*

***Alma Montenegro de Fletcher***  
*Procuradora de la Administración*

*AMdeF/14/jabs*