



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de septiembre de 2024
Nota C-208-24

Licenciado
Moises Barlett Quiel
Barlett Quiel Abogados
Ciudad

Ref.: Limitantes para que un Diputado de la nación, ejerza la profesión de piloto profesional de aeronaves para empresas comerciales privadas, de manera simultánea.

Licenciado Barlett:

Por este medio se da respuesta a su escrito fechado 6 de septiembre de 2024, mediante el cual formula la siguiente consulta:

"...acudimos a su despacho, de manera puntual, para conocer si existen limitantes para que un diputado de la nación, ejerza la profesión de piloto profesional de aéreo naves para empresas comerciales privadas, de manera simultánea, durante el quinquenio para el cual fue electo para desempeñar el cargo de diputado.

*La consulta tiene sentido, habida cuenta que, por normativas regulatorias, nacionales e internacionales, los pilotos de aviación deben cumplir con horas vuelo al mes, para mantener la vigencia activa de esta profesión. De esto tarta (**sic**) parte relevante de la seguridad de la aeronavegación, puesto que, al no cumplir con las horas de vuelo durante periodos prolongados, el piloto deberá iniciar con las capacitaciones, evaluaciones y rutinas exigidas (horas vuelos) para volver a estar habilitado para volar aeronaves privadas y comerciales.*

En cuanto al Órgano Legislativo, con arreglo a lo establecido por el Título V de la Constitución Política de la República de Panamá, los diputados de la nación, tienen funciones legislativas, administrativas y judiciales, (art. 159, 160, 161), lo que implica tareas y compromisos legislativos en comisiones, plenario, actividades de coordinación con entidades y funcionarios públicos.

Empero, lo anterior, el artículo 156 de la Carta Magna, establece limitaciones y compatibilidades específicas para cuando los Diputados se encuentren ejerciendo el cargo."

Esta Procuraduría debe inicialmente señalarle, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que sus actuaciones *"...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales"*, condición excepcional que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, guarda relación con un análisis del alcance de normas constitucionales, por lo que entrar a conocer respecto del mismo, podría implicar el rebasar los límites impuestos en la Ley, y

constituir un pronunciamiento prejudicial en torno a materias cuya competencia corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia, conforme lo expuesto en el artículo 206 de la Constitución Política.

Aunado a ello, conforme el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría "*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*", presupuestos, que tampoco se ajustan a esta acción particular.

En consecuencia, bajo estas restricciones de ley, no es dable a este Despacho, emitir un pronunciamiento de fondo, en cuanto a las interrogantes planteadas; no obstante, en esta ocasión se le brindará el presente *razonamiento orientativo*; aclarando que el mismo, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. De las Incompatibilidades Parlamentarias.

A. Constitución Política de Panamá.

La Carta Fundamental, en sus artículos 156, 158 y 303, relevantes a esta consulta, establecen:

"Artículo 156. Los Diputados principales y suplentes, cuando estos últimos estén ejerciendo el cargo, **no podrán aceptar ningún empleo público remunerado**. Si lo hicieren, se producirá la vacante absoluta del cargo de Diputado principal o suplente, según sea el caso. Se exceptúan los nombramientos de Ministro, Viceministro, Director General o Gerente de entidades autónomas o semiautónomas y Agentes Diplomáticos, cuya aceptación sólo produce vacante transitoria por el tiempo en que se desempeñe el cargo. El ejercicio de los cargos de maestro o profesor en centros de educación oficial o particular es compatible con la calidad de Diputado."

(Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 158. Los Diputados **no podrán hacer por sí mismos, ni por interpuestas personas**, contrato alguno con Órganos del Estado o con instituciones o empresas vinculadas a este, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios ante esos Órganos, instituciones o empresas.

Quedan exceptuados los casos siguientes:

1. Cuando el Diputado hace uso personal o profesional de servicios públicos o efectúe operaciones corrientes de la misma índole con instituciones o empresas vinculadas al Estado.
2. Cuando se trate de contratos con cualesquiera de los Órganos o entidades mencionados en este artículo, mediante licitación, por sociedades que no tengan el carácter de anónimas y de las cuales sea socio un Diputado, siempre que la participación de este en aquellas sea de fecha anterior a su elección para el cargo.
3. Cuando, mediante licitación o sin ella, celebran contratos con tales Órganos o entidades, sociedades anónimas de las cuales no pertenezca un total de más de veinte por ciento de acciones del capital social, a uno o más Diputados.
4. Cuando el Diputado actúe en ejercicio de la profesión de abogado ante el Órgano Judicial, fuera del período de sesiones o dentro de este mediante licencia concedida por el Pleno de la Asamblea Nacional.

(Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 303. Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

Las jubilaciones de los servidores públicos se fundarán en estudios actuariales y proporciones presupuestarias razonables."
(Lo resaltado es del Despacho)

En este sentido, se observa que el artículo 156 constitucional contiene la prohibición de doble remuneración por parte del Estado, al disponer que los Diputados (y sus Suplentes cuando estén en ejercicio del cargo principal) no podrán aceptar otro empleo público remunerado, y que de hacerlo se producirá la vacante absoluta del cargo de Diputado.

Por su parte, el artículo 158 ibidem, delimita los actos o actuaciones cuya realización o ejecutoría resulta incompatible con la función de Diputado, en razón del potencial surgimiento de un posible conflicto entre el interés público y el interés privado o personal. En general, los actos de contratación pública están vedados a todo Diputado, sean estos realizados en forma directa o indirecta. No podrán suscribir contratos con ningún Órgano del Estado, ni instituciones o empresas vinculadas a éste, salvo que cumpla con las excepciones específicas dictadas en este mismo artículo de la Carta Magna.

Ahora bien, el artículo 303 ibidem, refiriéndose a los servidores públicos, reitera la prohibición de doble remuneración por parte del Estado, con las excepciones que establezca la Ley, y añade la prohibición de desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

B. Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

"Artículo 224. Licencias. Todo Diputado o Diputada Principal puede solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones, mediante comunicación escrita dirigida a la Secretaría General, y esta lo comunicará a las Comisiones o a quien corresponda. En estos casos, será reemplazado por su Suplente.

Cada vez que un Diputado o Diputada Suplente tenga que cumplir con sus responsabilidades legales y constitucionales como Diputado o Diputada de la República, comunicará a su empleador que se acogerá a licencia.

Los Diputados o Diputadas Suplentes devengarán una dieta y los emolumentos que serán determinados por la Directiva de la Asamblea Nacional, que no serán inferiores a los de la vigencia fiscal anterior."
(Lo resaltado es del Despacho)

El artículo 224 del Texto Único¹ de la Ley No.49 de 1984², permite que los Diputados o Diputadas se acojan a licencia y se separen temporalmente de sus funciones.

C. Corte Suprema de Justicia de Panamá.

En torno a la incompatibilidad parlamentaria, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en fallo de 28 de mayo de 2014, ha manifestado que uno de los objetivos primordiales de esta institución jurídica es

¹ Publicado en la Gaceta Oficial No.26476-D de 24 de febrero de 2010.

² Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984, "Por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional". Publicada en la Gaceta Oficial No.20198 de 5 de diciembre de 1984.

"evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su cargo", conforme se transcribe a continuación:

"Para entender la situación jurídica de..., debemos referirnos a lo que la doctrina denomina "INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS", que ha sido definida **como una institución que prohíbe a Diputados y Senadores durante el período de su encargo, el desempeño de ninguna otra función o empleo a la vez.** Los objetivos primordiales de las incompatibilidades parlamentarias son: garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, asegurar y preservar la independencia y control político que el legislativo ejerce sobre el ejecutivo, y **evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su cargo.**

Igualmente se conceptúa como el impedimento de ejercer ciertas ocupaciones al mismo tiempo que el mandato parlamentario, y se clasifican en incompatibilidades con funciones:

1. Gubernamentales;
2. Ministerial;
3. Judicial;
4. Con otros mandos electivos;
5. Con **empleos privados.**

Las incompatibilidades parlamentarias o legislativas son establecidas por el ordenamiento positivo, principalmente en la Constitución, aunque también en la legislación electoral, las leyes orgánicas y los reglamentos de los órganos legislativos. **Estas incompatibilidades traen como consecuencia la necesidad del legislador de optar por uno u otro cargo.**

Analizando el derecho comparado, observamos que en México las incompatibilidades parlamentarias están consignadas en los artículos 62 y 125 de la Constitución Política vigente, y constituyen los impedimentos que tienen los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones para ejercer otro cargo público del Estado o de la Federación remunerado, sin licencia previa de la Cámara respectiva, o en caso que esté en receso el Congreso, de la Comisión Permanente.

Se ha determinado en este país, que **si se otorga una licencia previa al parlamentario que la solicita, esta le permite dejar su cargo temporalmente y ocupar el otro, con lo cual se obliga el diputado o senador a optar por uno u otro empleo.** Si se incumple el requisito de solicitar la licencia previa, se sancionará con la pérdida de la condición de Parlamentario. Se desprende que tanto el diputado como el senador - principal o el suplente - una vez solicitan la licencia previa, que le es concedida por un tiempo indefinido, quedan separados pero de manera temporal y, además, no disfrutarán de las prerrogativas parlamentarias. En cualquier momento pueden volver a ocupar su escaño y nuevamente gozar de las prerrogativas. Si el legislador se separa del cargo, no tendrá como privilegio la inviolabilidad por las opiniones ni tampoco protección si comete un delito.

...

En nuestro país, advertimos que el artículo 156 de nuestra Constitución Política instituye la incompatibilidad parlamentaria, cuando señala:

"Artículo 156 CN: Los Diputados Principales o suplentes, cuando estos últimos estén ejerciendo el cargo, no podrán aceptar ningún empleo público remunerado. Si lo hicieren, se producirá la vacante absoluta del cargo de Diputado principal o suplente, según sea el caso. Se exceptúan los nombramientos de Ministro, Viceministro, Director General o Gerente de entidades autónomas y

Semiautónomas y Agentes Diplomáticos, cuya aceptación solo produce vacante transitoria por el tiempo que se desempeñe el cargo"...

Esta norma constitucional es perfeccionada en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, específicamente de lo relacionado con las disposiciones sobre el funcionamiento de la Asamblea (Titulo XIII), que en su artículo 224, establece:

"Artículo 224: Licencias. Todo Diputado o Diputada Principal puede solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones, mediante comunicación escrita dirigida a la Secretaria General, y esto lo comunicará a las Comisiones o a quien corresponda. En estos casos será reemplazado por su Suplente".

Adicional a esta disposición, se advierte el artículo 195 del Reglamento de Administración de Recursos Humanos de dicho Órgano del Estado, que establece:

"Artículo 195. Se concederá licencia sin sueldo:

- 1. Para asumir un cargo de elección popular.*
- 2. Para asumir un cargo de libre nombramiento y remoción.*
- 3. Por estudio.*
- 4. Por asunto personal.*

Los cargos de elección popular se regirán de acuerdo con lo dispuesto por la legislación especial vigente".

..." (Lo resaltado es del Despacho)

De este fallo se desprende la posible existencia de incompatibilidad legislativa con el ejercicio de funciones privadas, y en jornadas laborales simultáneas a la del cargo parlamentario, a fin de concentrar la atención del Diputado en los temas de interés nacional para los cuales resultó electo. Destacando, no obstante, que el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional contempla que el Diputado o Diputada puede solicitar licencia para separarse temporalmente del puesto público, la cual podría darse sin sueldo para atender asuntos personales, según el artículo 195 del Reglamento de Administración de Recursos Humanos³ de la Asamblea Nacional.

De esta manera damos respuesta al contenido de su nota; reiterando que la orientación aquí brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, para esta Procuraduría.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-181-24

³ https://www.asamblea.gob.pa/Uploads/Transparencia/Articulos/Terciario/1/articulo_1_0.pdf

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**