

, 2 de abril de 1992.

Licenciado
Jorge Kadara Paniza
Director General de la
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Director:

Nos referimos a su nota N°D.G.-N-035-92 de 17 de febrero de 1992, mediante la cual nos consulta varios aspectos relacionados a la prohibición de los servidores públicos a percibir dos o más salarios pagados por el Estado y si son válidas las cuotas pagadas por el Estado sobre estos salarios para el cálculo de una prestación económica dentro del sistema de Seguridad Social.

A seguidas pasaremos a absolverle las interrogantes que nos formula.

PRIMERA INTERROGANTE:

"¿Es viable desde el punto de vista legal, el hecho de que un servidor público pueda percibir dos o más salarios pagados por el Estado?"

- o - o -

Sobre el particular, compartimos la opinión externada por el Departamento Legal de la Institución, que a los funcionarios públicos les está vedado totalmente percibir dos o más salarios salvo en los casos que se encuentren dentro de las excepciones que permite la Ley, y que no laboren en jornadas simultáneas, tal como lo ha dispuesto nuestra Carta Fundamental en su artículo 298, del siguiente tenor literal:

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

Las jubilaciones de los servidores públicos se tendrán en estudios actuariales y proporciones presupuestarias razonables."

- o - o -

Las excepciones legales a las que alude la Constitución están contempladas en diversas leyes, como son por ejemplo el Código Administrativo artículo 825, la Ley 46 de 1952 en su artículo 6º, el artículo 9 de la Ley 105 de 1973, el artículo 5º del Decreto Ley N°2 de 1989, etc.

Además la Constitución señala algunas excepciones a este principio o prohibición de percibir dos o más salarios, en sus artículos 150, 205, 226, relativos a los cargos de Legisladores, Magistrados y Jueces y Representantes de Corregimientos respectivamente.

SEGUNDA INTERROGANTE:

"¿Los funcionarios que se encuentran dentro de las excepciones legales a la prohibición de percibir dos o más salarios del Estado, pero que realizan sus labores en jornadas simultáneas?"

- o - o -

Sobre el particular, al analizar la Nota N°D.Dal.N-42-92 de 14 de febrero de 1992, enviada por el Director General de la Caja de Seguro Social, observamos que hacen referencia al caso de una educadora. Debemos anotar que éstos funcionarios públicos están regidos por una ley especial al igual que los docentes universitarios, de forma tal que los analizaremos posteriormente; igualmente desarrollaremos las normas que regulan al personal médico por considerarlo de importancia.

Antes de efectuar dicho análisis, debemos hacer énfasis en lo establecido en el artículo 298 de la Constitución Nacional, que estipula lo siguiente:

"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 tendrán en estudio actuariales y proporciones presupuestarias razonables."

- o - o -

Al respecto, señalamos que todos los funcionarios públicos que estén dentro de las excepciones que establece la ley les es aplicable esta prohibición. De forma tal que sería inconstitucional que ejerzan dos cargos al mismo tiempo, esto es, en la misma jornada pues contraviene con lo estipulado en el artículo 298 de la Constitución Nacional. Sin perjuicio de lo anterior, si el funcionario está enmarcado dentro de las excepciones que establece la Ley, podrá ejecutar dos cargos con su respectivo pago de salario, siempre y cuando el horario de trabajo de uno de ellos no coincida con la otra labor que

desempeña.

Explicado detalladamente el impedimento, pasamos a efectuar el análisis siguiente:

En lo concerniente a los educadores, la Ley N°47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, en su artículo 114 párrafo 3º, estipula:

"No se podrá tener dos (2) cargos permanentes dentro del Ministerio de Educación."

- o - o -

Así mismo, hay que tomar en consideración lo establecido en el artículo 125 de la misma Ley, que dispone:

"Artículo 125: Los miembros del personal docente y administrativo de los planteles oficiales de enseñanza pre-primaria, primaria y secundaria, no podrán ejercer ningún oficio, profesión u ocupación que los inhabilite para cumplir acudidamente sus obligaciones escolares."

- o - o -

Lo referente a la enseñanza universitaria, ésta se rige por un estatuto diferente, que es la Ley 11 de 1961 cuyo artículo 113 señala:

"Artículo 113: A los profesores que además de desempeñar sus labores docentes sean designados para ejercer funciones directivas o técnicas al servicio de la Rectoría o de una Facultad, Departamento, Escuela, Instituto o Centro, se le podrá reconocer sobre el sueldo de la categoría docente a que pertenezca, un salario adicional acorde con las responsabilidades que su cargo involucre.

Los servicios a que se refiere este Artículo no comprenden las funciones administrativo-académicas normales inherentes al cargo de profesor de la Universidad."

- o - o -

Aunado a lo anterior, el artículo 825 numeral 1º del Código Administrativo estipula lo siguiente:

"Artículo 825: Por regla general una misma persona no podrá desempeñar dos o más

destinos remunerados. Se exceptúan los casos siguientes:

1.- Los empleados políticos y administrativos de cualquier clase o categoría podrán ser nombrados profesores en los establecimientos de instrucción pública;

2.- Pueden también ser nombrados miembros de juntas de beneficencia o caridad;

3.- Pueden confiarse a una misma persona los destinos de recaudador de rentas nacionales y de Tesorero Municipal;

4.- Pueden confiarse a una misma persona una oficina telegráfica / una o más de recaudación de cualquier clase de rentas;

5.- Puede un individuo ser a la vez Perceptor Municipal y Telegrafista;

6.- Puede un individuo servir a la vez los destinos de Secretario del Alcalde, del Juez y del Consejo Municipal;

7.- Puede a la vez un individuo desempeñar dos o más destinos sin mando o jurisdicción siempre que a juicio de los que hacen las respectivas elecciones tenga tiempo suficiente para cumplir todos los deberes, y no haya inconveniente alguno en la acumulación de funciones, y

8.- Este inciso fue subrogado por el siguiente artículo de la Ley 15 de 1919:

Artículo 4: El inciso 8 del artículo 625 del mismo Código quedará así:

Los individuos que sean miembros de Corporaciones nombrados por elección, podrán desempeñar otros destinos sin dejar vacantes sus puestos, cuando dichas corporaciones no se hallen reunidas o bien cuando estén en uso de licencias concedidas por éstas, o siempre que no haya acumulación de sueldos, salvo los casos especiales establecidos por la Constitución."

- o - o -

Como podemos observar a través del estudio realizado, los funcionarios que se encuentren enmarcados dentro de las excepciones que establece la ley relacionadas con la educación podrán desempeñar dos o más cargos con su salario correspondiente, siempre y cuando cada una de sus labores se vea plenamente realizada sin menoscabo de alguna de ellas. Hacemos la

salvedad de que un mismo funcionario no podrá laborar en dos cargos permanentes en el Ministerio de Educación, aunque no existiese disparidad de funciones ni jornadas simultáneas.

La cuanto a los funcionarios públicos que también prestan sus servicios de medicina, en clínicas o dispensarios, resulta ilustrativo el concepto emitido por uno de nuestros antecesores en el cargo en consulta formulada por el Ministerio de Salud en 1979, que a continuación se copia:

"Al dejar el artículo 298 de la Constitución Política a la Ley subalterna la determinación de los casos especiales en que los servidores públicos podrían percibir dos (2) o más sueldos pagados por el Estado, es indispensable estudiar la ley que se refiera a ello. Pero, observamos que con posterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1972 no se ha expedido ninguna Ley que desarrolle el artículo 298, por lo que tenemos que acudir a la Ley N°46, de 10 de diciembre, de 1952, que en su artículo 6°, determina quienes son los funcionarios y empleados públicos que pueden devengar dos (2) o más sueldos o asignaciones pagados con fondos del Estado.

En vista de lo expuesto en el párrafo anterior nos vemos en la necesidad de efectuar el análisis consiguiente así tenemos que el artículo 6° de la Ley N°46 de 10 de diciembre de 1952, señala quienes son los funcionarios y empleados públicos que pueden devengar dos (2) o más sueldos o asignaciones pagadas con fondos del Estado. (G.O. N°11.953 de 22 de diciembre de 1952).

Este artículo, en sus literales a) y b), dispone:

Artículo 6°: Ninguna persona podrá devengar dos o más sueldos, asignaciones o remuneraciones de cualquier clase pagados con fondos del Estado, municipales o Instituciones Autónomas o Semi-autónomas, a menos que se trate de los siguientes casos:

a.- Los funcionarios y empleados que, además de las funciones a su cargo, desempeñen en establecimientos de educación fuera de las horas en que deben prestar sus servicios en su des

pacho, siempre que no devenguen en total suma mayor de B/.750.00 mensuales.

b.- Los funcionarios públicos, que, además de las funciones a su cargo, presten servicios profesionales en Clínicas o Dispensarios del Estado, Municipales, o de entidades autónomas o semi-autónomas fuera de las horas en que deben prestar servicios en su despacho, siempre que en un total no devenguen más de B/.750.00 mensuales.'

Ahora bien, de la norma transcrita de damos aclarar lo siguiente:

1.- La frase 'remuneraciones de cualquier clase' fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 19 de julio de 1965, por lo cual se debe leer la primera parte del artículo transcrito sin esa frase. (V. Repertorio Jurídico N°7, pág. 12).

2.- También la Corte Suprema de Justicia declaró: 'que el apartado b) del artículo 6° de la Ley 40 de 1952 es inconstitucional, con excepción de la parte relativa a los Servicios Profesionales que se prestan en Clínicas o Dispensarios Municipales que se mencionan en dicho precepto legal', por lo cual se debe interpretar este aparte en la forma restrictiva que le redujo el respectivo fallo que fue dictado el 10 de junio de 1965. (V. Repertorio Jurídico N°6, junio de 1965, págs. 1 - 6).

También debemos advertir, para mejor comprensión del fallo en referencia, que en su parte motiva se refirió a la Caja de Seguro Social en éstos términos:

'Aclarado lo anterior, la Corte manifiesta seguidamente que para que el expresado precepto constitucional resulte inírrigido es necesario que el empleado o funcionario público reciba dos (2) o más sueldos pagados por el Estado, esto es, del Tesoro Nacional, salvo los casos en que el mismo se señalen. Tal sería, por ejemplo, el caso de un médico con funciones asignadas en el Hospital Santo Tomás, a quien al mismo tiempo

se le designara para que prestara servicios profesionales en el Hospital Psiquiátrico, por ser ambas instituciones de propiedad del Estado y tener éste que pagar ambos sueldos. O que funcionario o empleado público, además de las funciones a su cargo, estuviera al servicio de un dispensario o clínica de una entidad autónoma o semi-autónoma, salvo que se tratara de la Caja de Seguro Social, por las razones que más adelante se expondrán, toda vez que el patrimonio de esas instituciones se forma con aportes hechos a las mismas por el Estado para su existencia y satisfacción de los servicios que la asigna la Ley. Aportes salidos directamente del Tesoro Nacional.

En el caso de la Caja de Seguro Social, como se ha dicho, no habría infracción de esa norma constitucional. Y no la habría porque esa entidad, de conformidad con el artículo 1º del Decreto Ley N°9 de 1º de agosto de 1962 '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 los de la Administración Pública'. (Subraya la Corte). Fondos que tienen ese carácter porque se forman en su mayor parte con el aporte de todos los asegurados de la Caja.

Por ello son de su propiedad las clínicas y dispensarios que ella mantiene. Y dentro del mismo orden de ideas hay que decir que los sueldos que paga 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.

Ahora bien: como el ordinal b) del artículo 6º de la Ley 46 de 1952, acusado como inconstitucional, coloca en un pie de igualdad a todas las entidades autónomas y semi-autónomas, esto es, sin hacer diferencia alguna

entre ellas, y permite a un funcionario o empleado público, aparte de las atribuciones a su cargo, prestar servicios profesionales en Clínicas o Dispensarios de las mismas, violatorio, como queda dicho, del artículo 246 de la Constitución Nacional, lo que se acaba de exponer en relación con la Caja de Seguro Social no le resta fuerza alguna entonces a esa conclusión de inconstitucionalidad. La norma legal impugnada debió ajustarse al querer de esa disposición constitucional y prohibir con respecto a las instituciones autónomas y semi-autónomas, lo que ahora permite, exceptuando a la Caja de Seguro Social por las razones que se dejan expuestas". (V. Repertorio Jurídico N°6, junio de 1965, pág. 4).

Con lo expuesto anteriormente debemos apuntar lo siguiente:

1.- Si un profesional de la medicina por Ministerio de la Ley, está obligado a servir su cargo a tiempo completo y exclusivo en una institución del Estado, es obvio que no puede trabajar en otra dependencia estatal.

2.- Si un profesional de la medicina trabaja en una institución del Estado y en otra dependencia que no sea una clínica o dispensario del Municipio o de la Caja de Seguro Social, está violando lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 46 de 1952. En este caso lo que procede es ajustar tal situación a lo que prevé la norma, o sea que dicho profesional debe servir en uno u otro cargo, ya que no puede continuar en los dos.

3.- Si un profesional de la medicina trabaja en una institución del Estado y en una clínica o dispensario municipal o de la Caja de Seguro Social, debe determinarse si devenga en total más de B/.750.00 mensuales.

Pero si un funcionario devengare más de B/.750.00 mensuales, se deben hacer los ajustes en las horas de trabajo a ese profesional, con el objeto de reducir los sueldos o asignaciones que percibe a los B/.750.00."

Debemos aclarar que la escala salarial a que se refiere la Ley 46 de 10 de diciembre de 1952, en su artículo 6, ha sido modificada tanto por las negociaciones de gremios profesionales con las instituciones donde laboran, como por disposición del propio gobierno nacional, al contemplar en Leyes de Presupuesto una escala salarial superior, ajustada a las necesidades actuales y a las especialidades del profesional. Véase que la Ley aludida se dictó hace cuarenta (40) años, cuando las condiciones de vida y posibilidades presupuestarias eran diferentes. De tal suerte que no podría restringirse a la suma de B/.750.00 la acumulación de salarios, puesto que en la actualidad, uno sólo de los salarios rebasa dicho monto.

En conclusión, tanto los profesionales de la medicina, como los funcionarios educandos podrán ejercer dos cargos pero tomando en consideración lo estipulado en las normas transcritas con anterioridad y en especial el artículo 298 de la Constitución Nacional; si se actúa en ésta forma opino que no se está atentando en contra de la estabilidad de los señores profesionales de la educación y de la medicina.

TERCERA INTERROGANTE:

"¿Es factible que la Caja de Seguro Social entienda como válidas las cuotas pagadas sobre tales salarios, y las considere para el cálculo de una prestación económica dentro del sistema de Seguridad Social?"

- o - o -

En lo referente a sus tercera pregunta, creemos que sí es procedente que se tome en consideración las cuotas pagadas en ambas remuneraciones, pues, las mismas se presumen ajustadas a derecho, en tanto que no haya una declaración judicial en contrario. Por cuestión de analogía deberá tenerse presente la definición de salario contenida en la Ley Orgánica de la institución estatal encargada de velar por la seguridad social panameña.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, le reitero mi aprecio y consideración.

LICDO. DONATILLO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.

LN:DSS/nder.

Adj.: Copia de quejs enviada a nuestro Despacho (Sr. José Reina).