



*República de Panamá*  
*Ministerio Público*  
*Procuraduría de la Administración*  
*Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,*  
*Comarca Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di*

Chiriquí, 22 de marzo de 2023  
C-CH-No.006-23

Honorable  
**Amael E. Montes M.**  
Presidente del Concejo Municipal  
del Municipio de Alanje  
provincia de Chiriquí  
E. S. D.



**Ref.: Licencia sin sueldo concedida a  
funcionario adscrito al Concejo Municipal  
de Alanje y posiciones interinas.**

Respetado señor presidente del Concejo Municipal:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota No. 022-2023 de fecha 14 de marzo de 2023, recibida en este despacho el día 16 de marzo de 2023, modificando e incorporando a su escrito interrogantes el día 23 de marzo de 2023, de la cual se adjunta criterio jurídico del abogado del Concejo Municipal del distrito de Alanje, siendo importante resaltarle que esta Secretaría Provincial atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 (*gaceta oficial 28,787 de 03 de junio de 2019*) emitida por el procurador de la administración, será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta, la cual solicita nuestra opinión jurídica sobre:

1. ¿Puede la subsecretaria del Concejo Municipal la cual actualmente ejerce funciones de secretaria mientras dure la licencia sin sueldo otorgada a la principal, solicitar una licencia sin sueldo para ocupar otro cargo dentro del engranaje municipal?
2. ¿Podía la secretaria titular del Concejo Municipal pedir una licencia sin sueldo teniendo funciones notariales?
3. ¿En qué posición quedaría la actual secretaria del Concejo, en el caso de que la secretaria titular regrese a su puesto y de igual manera como quedaría el nombramiento que se realizó para ocupar el cargo de subsecretaria la cual había quedado en acefalía?
4. Debe o no el Concejo Municipal revisar el reglamento interno para adecuar la situación de los funcionarios cuando se vallan de licencia sin sueldo.
5. ¿La subsecretaria actual de acuerdo al análisis que hace la procuraduría de la administración puede irse de licencia sin sueldo?

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, acompañada del criterio legal del abogado del Concejo Municipal de Alanje, y en virtud de la facultad de este despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 y artículo 10 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

**I. Sobre lo consultado.**

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a temas relacionados a, una licencia sin sueldo otorgada a la secretaria titular del Concejo Municipal de Alanje, por parte de la autoridad nominadora, en este caso el que ejerce el cargo de presidente del Concejo Municipal del distrito de Alanje, y sobre esa concesión la subsecretaria asume el cargo de secretaria mientras dure la licencia en comento y, en este mismo panorama se nombra a un personal para que cubra el cargo de subsecretaria, adicional al hecho de una



nueva solicitud de licencia sin sueldo, en esta oportunidad solicitada por la actual secretaria del concejo municipal en su condición de interina, para ejercer otro cargo dentro del engranaje municipal. Sobre este mismo escenario se desea saber que sucede si la secretaria titular del cargo regresa a su puesto de trabajo y si el concejo municipal debe revisar el reglamento interno municipal con la finalidad de realizar adecuaciones relacionadas al otorgamiento de las licencias sin sueldo.

## II. Opinión de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.

Sobre este contexto es fundamental indicarle que, cuando se genera el otorgamiento de una licencia sin sueldo, el mismo se constituye en un acto administrativo materializado, imposibilitando a esta procuraduría de analizar si la concesión fue viable o no, toda vez que, es un acto voluntario donde al concederlo está amparado bajo el principio de legalidad y, a razón del contenido del artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la cual dispone que: *“Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”*, dando como resultado que dicho acto pueda terminar en un control de legalidad ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, en aras de ofrecerle una orientación general respecto de su solicitud, sin que ello constituya una respuesta de fondo ni tenga carácter vinculante, por parte de su despacho, se considera necesario plasmarle las siguientes consideraciones:

Antes de dar respuesta a sus interrogantes debemos mencionar lo establecido en la Constitución de la República de Panamá, la cual en su artículo 242, específicamente en el numeral 7 nos dice que:



“Artículo 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:

[...]

7. El nombramiento, la suspensión y remoción de los funcionarios municipales que laboran en el Concejo Municipal...”.

Por otro lado, mediante la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, publicada en la gaceta oficial No. 17,458, en su artículo 17 numeral 17 modificado por el artículo 4 de la ley 52 de 1984 y por el artículo 46 de la Ley 6 de 2006 que adiciona el numeral 23 del artículo 17 y el artículo 23 pasa a ser el 24 (la frase “al tesorero” ha sido declarada inconstitucional mediante Fallo de 19 de marzo de 2009, gaceta oficial No. 26,398), finalmente modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, la cual nos indica lo siguiente:

“Artículo 17: Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes.

[...]

17. Elegir de su seno a su presidente y su vicepresidente y elegir al secretario del Concejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, al abogado consultor, al ingeniero, al agrimensor o inspector de obras municipales, y al abogado consultor del municipio.”.

Como se puede apreciar tanto de la norma constitucional como legal, al Concejo Municipal le son conferidas atribuciones y facultades sobre los funcionarios que laboran dentro de su estructura organizacional, resultando imprescindible elegir el cargo de secretario y cuando así se requiera el de subsecretario. Siendo las cosas así, debido a funciones otorgadas por la norma legal al secretario del concejo municipal, dicho cargo no puede quedar sin un operario público municipal.

Atendiendo a su primera y segunda interrogante, es oportuno mencionarle lo establecido en el Acuerdo No. 15-2017 de 5 de julio de 2017, publicada en la gaceta oficial No. 28,339, (reglamento interno del Municipio de Alanje), la cual dice sobre las licencias, lo siguiente:

“Artículo 19. Se conocen tres clases de licencias:



- 1) Con sueldo
- 2) Sin sueldo
- 3) Especiales

Las licencias con sueldo podrán ser otorgadas al/la funcionario/a municipal en razón de la realización de estudios y capacitación, representación de la institución o del país; y en representación de los funcionarios cuando exista asociaciones.

Las licencias sin sueldo tendrán lugar cuando se ejerza o asuma otro cargo, para ejercer cargos de libre nombramiento y remoción, estudios o asuntos personales...”.

De la precitada norma municipal, se puede observar que la misma en su redacción se hace alusión a que las licencias *“podrán ser otorgadas”*, lo que quiere decir que su concesión es un acto discrecional de la autoridad nominadora, referente a si se concede o no una solicitud de licencia en los casos donde no exista una obligación normativa de concederla. Por lo tanto, su admisibilidad será atendiendo a requerimientos indicados en este ordenamiento jurídico local y tomando en cuenta la necesidad del servicio que se brinda; adicional al hecho de indicar porque tiempo será la licencia otorgada y si la autoridad que la otorgó la puede revocar, situación que debe estar expresamente consignada en la norma local.

Resulta oportuno traer al análisis lo indicado en el artículo 814 de la Ley 1 de 1916 (Código Administrativo) publicada en la gaceta oficial No. 2404 de 22 de agosto de 1916 y reproducida en la gaceta oficial No. 2418 de 7 de septiembre de 1916 donde determina que: *“El empleado a quien se conceda una licencia no puede separarse de su puesto hasta que no se poseione el que deba reemplazarlo; y el que reemplace al que está de licencia debe funcionar hasta que se encargue del despacho el principal o quien con derecho deba reemplazarlo.”* (el resaltado es nuestro).

En cuanto a su tercera, cuarta y quinta interrogante, debemos tener presente que las licencias son concedidas por un tiempo determinado, de la cual una vez conferidas gravitan sobre dos escenarios: la primera, que, al vencimiento del tiempo de licencia otorgado, el servidor público debe regresar a su puesto de trabajo. Segundo, que el funcionario vencido el tiempo que duraba su licencia presente una renuncia al cargo que ocupaba, por razones de diferente naturaleza.



El personal que asumió un cargo de manera interina, deberá regresar a su puesto de trabajo donde fue nombrado de manera permanente tras el retorno de la principal, siendo en el caso que nos ocupa, el de la secretaria y la subsecretaria del Concejo Municipal. En cuanto al personal externo que fue nombrado para ocupar el cargo de subsecretaria, a razón de que su titular de manera temporal ocuparía el cargo de secretaria, deberá ser reubicado en otra posición municipal o prescindir de sus servicios debido a que su nombramiento fue realizado a razón de la licencia concedida y producto a la movilización del personal adscrito al Concejo Municipal.

Sobre este mismo escenario, es preciso hacer mención a que los salarios son aplicables al cargo tal como lo debe establecer el presupuesto municipal en correlación con el manual de cargos y funciones del Municipio de Alanje. Por lo que la subsecretaria al asumir de manera temporal el puesto de secretaria del Concejo Municipal debido a la licencia sin sueldo concedida a la titular, deberá devengar el salario que se ha determinado para ese cargo. Al regresar a su posición titular (subsecretaria) esto no entraría como un desmejoramiento salarial, debido a que, el cargo de secretaria que se ocupaba era solo para cubrir una licencia, y una vez vencido el tiempo otorgado debía regresar a su cargo por el que fue nombrada de manera permanente.

Referente a este tema, la Ley 1 de 1916 (Código Administrativo), específicamente en sus artículos 809 y 811 nos dice que:

**“Art. 809. El suplente o interino que reemplaza al principal en caso de licencia, tiene derecho al sueldo íntegro del destino. El que obtenga licencia no tiene derecho a parte alguna del sueldo en ningún caso.”** (el resaltado es nuestro).

**“Art. 811. El que desempeñe un destino obligatorio, se o no remunerado y obtenga una licencia deberá volver a encargarse de su destino el día en que termine o al siguiente por la mañana a más tarde. Si así no lo hiciere será**

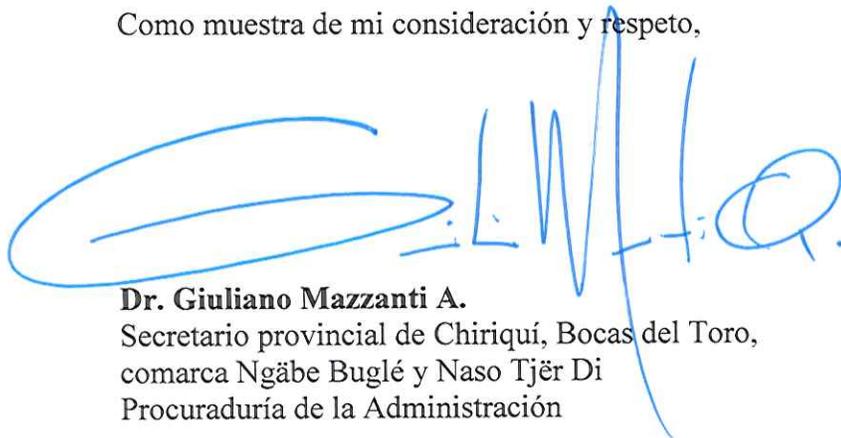


compelido a ello con multas sucesivas por su inmediato superior, sin perjuicio de juzgarlo por abandono del destino.” (el resaltado es nuestro).

Finalmente, someter a una revisión del reglamento interno municipal es una decisión que debe tomar el colegiado que conforma el Concejo Municipal de Alanje, a razón de determinar si el ordenamiento jurídico interno en mención, requiere de ajustes, incorporaciones o adecuaciones que permitan su actualización y por ende el mejoramiento en la gestión de su recurso humano.

Esperamos de esta manera haberle orientado con relación a sus interrogantes, reiterándole que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Como muestra de mi consideración y respeto,



**Dr. Giuliano Mazzanti A.**  
Secretario provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,  
comarca Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di  
Procuraduría de la Administración



gm

