



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 05 de julio de 2023.
C-SAM-28-23

Señor

Luis Alberto Díaz

Representante de Corregimiento de Buena Vista
Provincia de Colón.

E. S. D.

Ref: Licencias sin sueldo a favor del representante de corregimiento.

Por este medio, ofrecemos respuesta a su nota fechada 28 de junio de 2023, mediante la cual nos consulta sobre aspectos contenidos en el artículo 72 de la Ley 37 de 2009, tras su modificación a través de la Ley 376 de 31 de marzo de 2023, la cual se enmarca en el tema de las licencias sin sueldo, y la opción de acogerse a la licencia con sueldo, previa renuncia al salario que corresponde al cargo de elección.

En ese sentido nos solicita, se le aclarare el párrafo del artículo 72 de la Ley 37 de 2009, que señala: *“Las instituciones Estatales en las cuales el funcionario ejercía funciones antes de ser electo como representante de corregimiento y suplente, aplicará las normas administrativas correspondientes, para salvaguardar sus condiciones laborales y aquellas que permitan el ejercicio de las funciones que corresponden al cargo de elección popular...”*, concretamente lo siguiente:

1. ¿Qué es una norma administrativa correspondiente?
2. ¿Qué es norma administrativa vigente?
3. ¿Qué es para salvaguardar sus condiciones laborables (sic) y aquellas que permitan el ejercicio de las funciones que corresponden al cargo de elección popular?

Si bien es cierto, la Ley 38 de 2000, en el artículo 6 numeral 1, atribuye a la Procuraduría de la Administración, la función de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, también atenderá lo preceptuado en el artículo 2, de la precitada ley, que señala que nuestras actuaciones se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general que tengan otros organismos oficiales.

Acotado lo anterior, es preciso indicar, que sobre este tema, la Procuraduría de la Administración ha emitido criterio jurídico contenido en la nota C-23-23, indicando que, *“En virtud de lo que establece el artículo constitucional 302, todos los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades..., y a la vez, en el artículo 303, prohíbe desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo”. (...)* *“De igual manera, y concordante con el principio constitucional, los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 2009, en su modificación de la Ley 376 de 31 de marzo de*

2023, no permite a los representantes o sus suplentes, alcaldes o vicealcaldes, percibir dos o más sueldos pagados por parte del Estado, ni ejercer funciones distintas a su cargo en jornadas simultáneas de trabajo.”

De acuerdo con dicho criterio, la autoridad administrativa competente, en el marco de sus funciones reglamentarias y administrativas, deberá ceñirse al precepto constitucional, sin exceder dicho marco jurídico. Y si bien, en el artículo 72 de la Ley 37 de 2009, insta a las autoridades administrativas salvaguardar las condiciones laborales y aquellas que permitan el ejercicio al cargo de elección popular, deberá realizarse dentro de los estrictos parámetros constitucionales. Esto explica, que los funcionarios municipales, indistintamente de la forma en que pasen a integrar el servicio público sean por elección, nombramiento o concurso, quedan sujetos al cumplimiento de los postulados constitucionales, por lo que están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades, y se les prohíbe desempeñar puestos de trabajo con jornadas simultáneas de trabajo.

En cuanto, a aquello que nos solicita, en el punto 1 y 2, se le aclare los conceptos norma administrativa correspondiente y norma administrativa vigente; a manera de docencia nos permitimos indicar, que la **palabra norma** de alcance polivalente, hace referencia al conjunto de reglas, orientaciones y directrices, y es la forma genérica o amplia con que suele también nombrarse a las leyes, los reglamentos y las disposiciones generales. Mientras que las leyes dimanen del Órgano Legislativo, los reglamentos derivan de la potestad que poseen ciertas entidades del Órgano Ejecutivo para aprobar o dictar reglamentos que son obligatorios para el conjunto de la sociedad. Así lo prevé, el artículo 15 del Código Civil, al señalar que: *“Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes.”*

El principio de obligatoriedad de la ley, lo consagra la Constitución Política en el artículo 18, que establece: *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”*. También consignado en el artículo 1 del Código Civil, Título Preliminar, *“al que la jurisprudencia constitucional ha reconocido una especie de valor **supralegal**”*¹, sobre su fuerza obligatoria una vez promulgada, indica lo siguiente, cito: *“La ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República; y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa”*.

A partir de lo anterior, cuando se hable de norma administrativa correspondiente, se referirá a las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales aprobadas y vigentes, aplicables al caso en concreto. En ese sentido, el responsable de aplicar una norma o procedimiento observe que existen incompatibilidades entre unas y otras, deberá aplicar los principios de hermenéutica desarrollados en los artículos 12, 13 y 14 del Código Civil, que nos permitimos transcribir para mejor ilustración, veamos:

Artículo 12. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquella.

¹ **Sheffer Tuñón**, Javier. *El acto administrativo y su configuración esencial como fuente del Derecho*. Pág. 586. El Acto Administrativo como fuente del Derecho Administrativo en Iberoamérica. (Actas del VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo). 2009.

Artículo 13. Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana.

Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.

Se dice que una norma se encuentra vigente, una vez aprobada y promulgada, no ha sido declarada inconstitucional o ilegal por el Órgano Judicial, ni derogada ni abrogada por los mismos procedimientos que dieron lugar a su nacimiento, y por lo tanto rige de pleno derecho.

Por último, en relación al punto 3 de su interrogante, debemos observar, que si bien, el artículo 72 de la Ley 37 de 2009, promueve la aplicación de normas administrativas para salvaguardar determinadas condiciones laborales de funcionarios que luego resultaron electos, tal como se explicó en los párrafos precedentes, la aplicación de dicha norma, no puede contravenir lo establecido en la Constitución Política en su calidad de norma rectora del ordenamiento jurídico panameño. En lo antes indicado, todos los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y la prohibición desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

A fin de complementar los criterios esbozados en la presente consulta, adjuntamos copia de la nota C-23-SAM-23. También le invitamos a la lectura de las notas C-SAM-20-23, C-SAM 20-22 referentes a la materia consultada, a través de nuestra página web: <https://www.procuraduria-admon.gob.pa>.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av
Exp-CON-026-23

Adjunto la nota C-23-SAM-23.