



República de Panamá

Procuraduría de la Administración

***** ALCALDÍA DE PANAMÁ *****

Código: MUPA-ES-2024-33697

Contraseña: 82E50BB1

Registrada el: 17-dic-2024 10:31:50

Registrado por: Lewis, Yaiskel

Para consulta de nuestros trámites, visite la Web:

<https://sigob.mupa.gob.pa/consultaexterna/>

Tlf: 524-8900 / 506-9600



Panamá, 16 de diciembre de 2024
C-SAM-85-24

Licenciado
Roberto Ruiz Díaz
Vicealcalde del distrito de Panamá
E. S. D.

Ref.: Ejercicio de la Profesión de Abogado; renuncia o separación del cargo; permisos, licencias del vicealcalde; suplencia del representante de corregimiento y del titular o alcalde.

Señor Vicealcalde:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial como Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos que soliciten nuestro criterio legal, procedemos a dar respuesta a su Nota N°. DVA-001-2024, de fecha 2 de diciembre de 2024, concerniente a inquietudes sobre el ejercicio de la profesión de abogado; acciones de personal, tales como: licencia sin sueldo, horario, suspensión del salario, renuncia o separación del cargo; concesión de permisos, licencias; y suplencias. Veamos:

Lo que se consulta

Concretamente, nos plantea las siguientes interrogantes:

1. ¿Existe prohibición legal alguna que limite al vicealcalde ejercer la profesión de abogado, fuera del horario laboral y fuera del ámbito de la Alcaldía de Panamá, tomando en consideración que las funciones asignadas no conllevan funciones de mando y jurisdicción, solo como asesor?
2. ¿Puede el Vicealcalde, cuando no tenga asignaciones de funciones sustanciales dentro de la Alcaldía, solicitar licencia sin sueldo al Concejo Municipal, para ejercer la profesión de abogado, por un periodo determinado, como un tema personal?
3. ¿Puede el Vicealcalde renunciar a la remuneración asignada, conforme el presupuesto del Municipio de Panamá que le asigna un salario fijo mensual o donar el mismo a una entidad de carácter social, aun cuando no renuncie al cargo de elección popular? De ser afirmativa dicha respuesta, ¿puede ejercer la profesión de abogado como su sustento familiar?

4. ¿Puede un vicealcalde que estando de licencia sin sueldo, ser llamado a ocupar el cargo de Alcalde, por ausencia temporal o permanente del alcalde titular? ¿En caso de ser afirmativo dicha interrupción de la licencia, la misma será parcial mientras ejerce el cargo, en caso de que sea una ausencia temporal del titular o deberá solicitar una nueva licencia?
5. Que sucede, si conforme el artículo 81 de la Ley 37 de 2009, el Alcalde no le asigna funciones a un Vicealcalde y este tiene asignado en el presupuesto un salario fijo mensual ¿Puede devengar dicho salario o no se le debe pagar el salario al no tener funciones asignadas? O ¿deberá entenderse que el salario está asignado por derecho propio al resultar electo suplente o vicealcalde, aun cuando no tenga funciones asignadas?
6. ¿debe entenderse que el Alcalde tiene la obligación de asignar funciones o es potestativo del Alcalde asignar o no funciones a los Vicealcalde?
7. Al ser electo para un período fijo de cinco años, donde se tienen asignada una remuneración por el cargo, puede el Alcalde o vicealcalde renunciar o separarse del cargo para el cual fue electo y cuáles serían los casos en los cuales podría darse esta situación, si la Ley no contemplase dichas situaciones?
8. Con relación a las licencias o permisos, contenidas en el artículo 85 de la Ley, ¿Puede el Alcalde ausentarse del país o del distrito de Panamá, sin licencia, por lo menos de cinco (5) día cuando no exista invitación oficial para participar en actos o actividades inherentes al cargo o siempre debe mediar una invitación que ampare su ausencia? ¿Al no ser titular del cargo, debe el Vicealcalde solicitar permiso para ausentarse del país o del Distrito de Panamá conforme lo establecido en el artículo 85? (ambos no se pueden ausentarse).
9. ¿De darse una licencia sin sueldo al suplente de representante o Vicealcalde y se produce una ausencia temporal o permanente, que funcionario deberá asumir el cargo titular? ¿se debe llamar al suplente para que se haga cargo o podrán designar otro funcionario administrativo para que supla su ausencia?

Criterio de la Procuraduría

En la estructura del gobierno local, el Vicealcalde¹, se le ubica dentro de la función ejecutiva junto con el Alcalde. Ello es así, toda vez que, el artículo 241 constitucional, establece que: *“Habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos para un periodo de cinco años”*. Es por tanto, un funcionario de tiempo completo por el término de cinco años para el que resultó ser electo.

¹ Decreto Alcaldicio No.0024-2019 del 17 de junio de 2019 “Que adopta el Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá”, y que contempla en la estructura organizativa, al Alcalde, Vicealcalde, entre otros conforme su artículo 9.

En la legislación panameña, las funciones del Vicealcalde, no quedan claramente definidas, salvo de ocupar el cargo de Alcalde, y lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 37 de 2009, que determina que el alcalde le asignará funciones. La diferencia con el otrora suplente, es que no ejercía propiamente un cargo dentro de la estructura administrativa, quedaba a la expectativa de ser llamado a ocupar el cargo “de alcalde” de darse la ausencia del titular principal.

A partir de la Ley 37 de 2009, artículo 81, los vicealcaldes pasaron a ejercer cargos fijos dentro de la estructura permanente de la administración municipal, al disponer las funciones del **Vicealcalde** las cuales serán asignadas por el Alcalde, y su sueldo será pagado con fondos del presupuesto municipal². Por tal motivo, aparte del rol que en un momento puedan desempeñar como titulares del cargo, para lo cual deberán posesionarse del cargo, ocupan una función retribuida con fondos del presupuesto municipal, situación similar a la del representante de corregimiento suplente.³

Siendo el vicealcalde funcionario de tiempo completo, deberá cumplir con los objetivos de la función pública y el cargo a desempeñar con dedicación y en los términos fijados en la ley o su reglamento interno.⁴ Sobre este tema la Procuraduría de la Administración ha emitido sendos pronunciamientos, entre los cuales destacamos el contenido de la consulta C-23-23, indicando que, “En cumplimiento 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 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.”⁵

Con relación al ejercicio de la abogacía por parte de los servidores públicos, este Despacho se ha referido con anterioridad, enfatizando lo siguiente:

“... ”

De igual manera, el artículo 843 del Código Administrativo, expresa que “ningún empleado público podrá ejercer poderes ni patrocinar, directa o indirectamente, reclamaciones que rocen con intereses nacionales o seccionales”. En concomitancia con este precepto legal, el artículo 621 **establece que ningún servidor público, aun cuando esté en uso de licencia o se encuentre separado del cargo, podrá ejercer poderes judiciales, administrativos o policivos, ni gestionar asuntos de la**

² Cfr. Decreto Alcaldicio 024-19-2019, el cual destaca, lo siguiente: “Artículo 10. El Municipio de Panamá, contará con un Vicealcalde, con el objetivo de apoyar en el desarrollo de políticas públicas que garanticen la integración social de los ciudadanos, además de asumir y cumplir con las funciones y proyectos que le sean delegadas por el alcalde o la alcaldesa².”

³ Cfr. C-SAM-23-23 de 17 de mayo de 2023.

⁴ Ver. Sentencia de 13 de marzo de 2019 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

⁵ Cfr. C-SAM-28-23 de 5 de julio de 2023; C-SAM-33-23 de 2 de agosto de 2023, C-093-15; C-74-21

misma índole, exceptuando de esta prohibición a los servidores que, sin ejercer mando o jurisdicción, prestan servicios meramente técnicos o profesionales como abogados consultores y asesores legales, siempre que no gestionen en la oficina o despacho al cual están adscritos, señalando su último párrafo, que le compete al funcionario del conocimiento determinar si un abogado que es servidor público puede ejercer la abogacía ante su despacho.

Adicionalmente, la Ley 9 de 18 de abril de 1984, reformada por la Ley 8 de 1993, que regula el ejercicio de la profesión de abogado en Panamá, señala en su artículo 13, que los abogados que presten servicios como **funcionarios regulares, o como asesores jurídicos en cualquier dependencia del Estado o de los Municipios, o que actúen en dichas calidades bajo contrato,** y que por razón de sus funciones tengan que expedir autorizaciones, opiniones legales, permisos, certificaciones, o decidir actuaciones o asuntos de cualquier naturaleza, **no podrán litigar en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, o con el Ministerio, entidad o dependencia oficial a la cual prestan sus servicios.”**⁶

En cuanto a la asignación de las funciones, estas son establecidas por el alcalde, le corresponderá ejercerlas de manera personal, e intransferible, dedicando el máximo de sus capacidades de acuerdo con la Carta Magna y la ley.

Bajo la base constitucional, el cargo deberá ser desempeñado de manera personal, con el máximo de sus capacidades, por lo tanto, no podrá prestar servicios en jornada simultánea a su horario regular, por ello, se ve limitado con la práctica de la profesión de abogacía, en los términos expuestos.

Respecto a la asignación de las funciones a desempeñar con fundamento en el artículo 81 de la Ley 37 de 2009, se entienden que han sido determinadas mediante resolución administrativa, que se presume legal, en modo alguno limita su condición de Vicealcalde pues, como funcionario tiene las mismas responsabilidades y obligaciones frente a la administración municipal, observando las normas de ética en el servicio público⁷ y las disposiciones de conflictos de intereses en la función pública contenida en Ley 316 de 18 de agosto de 2022.

En cuanto al trámite de las licencias, deberá observarse lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 106 de 1973, adicionado por el artículo 149 de la Ley 37 de 2009, modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, señala que corresponde al Concejo Municipal autorizar las licencias. Veamos:

⁶ Cfr. C-SAM-25-20 de 11 de septiembre de 2020 y C-93-15 de 15 de septiembre de 2015

⁷ Cfr. Acuerdo Municipal 107-A de 23 de julio de 2002 “Por el cual se adopta el Código de Ética de los Servidores Públicos Municipales.”

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

1...

...

29. Autorizar las vacaciones, así como las licencias y salidas del territorio nacional del alcalde o vicealcalde cuando sean mayores de cinco días. En ningún caso, el alcalde y el vicealcalde podrán ausentarse simultáneamente del país.”

En el caso que nos ocupa, le corresponderá al Vicealcalde conforme a sus normativas legales y reglamentarias hacer la solicitud correspondiente ante el Concejo Municipal, atendiendo a los requerimientos establecidos en su regulación de personal y a falta de ello, aplicará supletoriamente la ley de carrera administrativa con base al artículo 5.

En atención a su tercer cuestionamiento, téngase en cuenta, que lo consultado no guarda relación con el procedimiento a seguir o interpretación de la ley; de conformidad con lo preceptuado en el artículo 2 de la Ley 38 de 2000. Sin embargo, nos corresponde decir, que independientemente del destino que dé al salario devengado es en función de la prestación del servicio público prestado.

Así, la renuncia al salario, no implica la retirada del cargo ni a las responsabilidades que se desprenden del mismo. El destino que se le dé o su uso no corresponden determinarlo a esta entidad, tomando en cuenta que el servidor público solo puede hacer lo que ordene la ley. Entre tanto, se encuentre en el cargo público, gozará de los derechos, beneficios y obligaciones de la función encomendada y como tal está comprometido a los términos que disponen la Constitución y la ley. Adicional a ello, tratándose de fondos públicos, corresponderá a la Contraloría General de la República, atender dicho asunto con base al artículo 280 constitucional y la Ley 32 de 1984.

Sobre su interrogante, relativa a las ausencias temporales del Alcalde, obsérvese lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 37 de 2009, con sus modificaciones, las cuales establece que, ante la ausencia temporal del Alcalde, el Vicealcalde asumirá el cargo por el tiempo que dure su ausencia. En caso de ausencia absoluta, el Vicealcalde ejercerá el cargo por el resto del período constitucional.

Atendiendo a su quinta y sexta inquietud, el artículo 81 del citado cuerpo normativo, tal como indicamos en líneas precedentes, tanto el Alcalde como el Vicealcalde devengarán un salario establecido en el Presupuesto Municipal, por lo que, a consideración de este Despacho el Alcalde está obligado a asignar las funciones.

En cuanto a su séptima pregunta; sobre el tema de la renuncia al cargo de Vicealcalde, esta Procuraduría se ha pronunciado, previamente, en términos similares a través de la C-SAM 013-23 de 9 de marzo y C-SAM-19-24 de 25 de mayo de 2024, las cuales pueden ser consultadas en el portal electrónico [https:// www.procuraduria -admon.gob.pa/](https://www.procuraduria-admon.gob.pa/). Sin

embargo, debemos agregar que la renuncia al cargo de Vicealcalde, es un acto voluntario propio del agraciado; tal como lo establece el artículo 812 del Código Administrativo.⁸

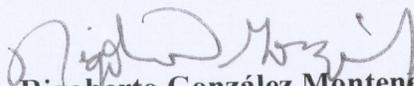
Sobre su octava pregunta, relacionada con las reglas de la ausencia temporal del Alcalde y Vicealcalde, estimamos se debe atender al tenor literal de lo previsto por los artículos 85 de la Ley 37 de 2009, y 17 numeral 29 de la Ley 106 de 1973. Ello, en virtud de lo que establece el artículo 18 de la Constitución Política, principio angular del Estado de Derecho, el sometimiento a las leyes, y que hace doblemente responsable al servidor público, por posible infracción a la ley, pero también por extralimitarse u omitir el cumplimiento de sus deberes.

Ahora bien, el Vicealcalde en su condición de tal, puede ausentarse del país en el ejercicio de su cargo en cumplimiento de la delegación o función asignada por el titular principal, porque así lo establece el artículo 81 de la Ley 37 de 2009, siguiendo los procedimientos indicados tanto en los artículos 85 de la Ley 37 de 2009, como el artículo 17 numeral 29 de la Ley 106 de 1973 y sus modificaciones.

En cuanto a su novena inquietud, esta Procuraduría es de la opinión; tal como indicamos en líneas anteriores, que ante las faltas temporales o absolutas del titular principal, estas deberán ser llenadas por el representante suplente⁹, conforme el artículo 228 constitucional, en concordancia con los artículos 813 y 823 del Código Administrativo y en el caso del Alcalde lo suplirán los Vicealcaldes, conforme el artículo 84 de la Ley 37 de 2009 y sus modificaciones. Sobre temas similares, la Procuraduría de la Administración se pronunció en Consultas-C-SAM-45-24 de 3 de septiembre de 2024 y C-SAM-23-23 de 17 de mayo de 2023, las cuales adjuntamos para mayor ilustración del tema.

En espera de que lo respondido sea útil a su solicitud de consulta, en los términos expuestos, se despide de usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/cd.
Exp: CON-085-24

⁸ Cfr. Sentencia de 15 de noviembre de 2000

⁹ La función inherente al suplente es tal cual la establece el artículo 228 constitucional, de atender las ausencias del principal, mismo que señala que, "En caso de vacante temporal o absoluta de la representación principal, se encargará el Representante suplente. Cuando se produzca la vacante absoluta del principal y del suplente, deberán celebrarse elecciones dentro de los seis meses siguientes para elegir nuevo Representante y su respectivo suplente."