



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 03 de septiembre de 2024.
C-SAM- 45-24

Licenciado

Amed Rojas Lamela

Representante de Corregimiento de Amelia Denis de Icaza

Municipio de San Miguelito

E. S. D.

Ref. Salario del suplente de representante de corregimiento.

Licenciado Rojas:

En atención al artículo 6 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, sobre la función de la Procuraduría de la Administración de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento, damos respuesta a su nota No.JCADI-496-2024, fechada 14 de agosto de 2024, en la que concretamente pregunta lo siguiente:

1. ¿Puede un Representante Suplente devengar salario, por el solo hecho de ser Representante Suplente?
2. Bajo qué condiciones un Representante Principal, no debe o no puede, asignar funciones al Representante Suplente?
3. Considerando que el Representante Suplente, antes de ser electo, laboraba tiempo completo para el sector privado ¿se debe o puede, gestionar cobros como Representante Suplente, manteniendo el mismo estatus en la empresa privada?

Grosso modo, el *suplente*, es quien reemplaza al principal en el cargo, cuando se produzca la vacante temporal o absoluta del representante de corregimiento, a partir de ese momento, el suplente ejercerá el cargo público como titular, lo que le permitirá devengar el salario. Sin embargo, con la Ley 37 de 2009, se le reconoce el goce a un salario pagado con fondos del Presupuesto Nacional, propiamente, por su condición de *representante suplente*, constituyéndose en servidor público, cuyas funciones, según lo determina el artículo 70 de esta ley, serán asignadas por el titular. A esta conclusión arriba este Despacho, luego del análisis normativo y jurisprudencial el que pasaremos a desarrollar, indicando que el criterio expresado no constituye un pronunciamiento de fondo u opinión vinculante de la Procuraduría de la Administración.

La figura del representante de corregimiento suplente en la Constitución Política.

La figura del suplente, *sui generis*, viene a ser aquella posibilidad o espera a ser llamado para ejercer un cargo o función al suscitarse la ausencia del titular y por tanto, no

constituye en sí mismo el ejercicio de una función pública, sino una mera expectación, a quien por disposición de la norma o estatuto habilita o capacita para fungir en sustitución del principal, y que una vez sea posesionado del cargo, asume plenamente las funciones y responsabilidades que del mismo sobrevienen.

En Panamá, la condición de suplente electo emana de la propia Constitución Política, en el artículo 255, que establece que, “*Cada corregimiento elegirá un representante y su suplente por votación popular directa, por un periodo de cinco años. Los representantes podrán ser reelegidos indefinidamente*”. Esta norma, en conjunto con el artículo 13 de la Ley 106 de 1973, y el artículo 339 del Código Electoral¹, sobre los requisitos para postularse como candidato principal o suplente de representante, deja ver que ambos son cargos de elección popular. Y en el caso de Panamá, la postulación del cargo principal debe incluir al suplente.

En otras legislaciones, por mencionar, la colombiana, existe el sistema de listas electorales, en que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tienen suplentes, y cuando se necesita suplir las ausencias absolutas o temporales, serán reemplazados por los candidatos que no resultaron elegidos, conforme a las lista en su orden de inscripción². En España, el Régimen Electoral General, ante la incapacidad o renuncia de un concejal, en su orden de colocación se atribuye al concejal de la lista o al suplente³.

La función inherente al suplente es tal cual la establece el artículo 228 de la Constitución Política, 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 vacante absoluta del principal y del suplente, deberán celebrarse elecciones dentro de los seis meses siguientes para elegir nuevo Representante y su respectivo suplente*”.

En adición a lo anterior, también el Código Administrativo, en su artículo 823, se refiere a las faltas absolutas tratándose de empleados de elección y la forma en que se debe atender dichas ausencias por el suplente, “*...Por regla general, las faltas absolutas en empleados de elección popular se llenan por los suplentes y en los demás por una nueva elección; pero mientras esto se verifique, entrarán a regir los suplentes.*” Evitando que quede vacante la representación ante el concejo, o en su rol de presidente de la Junta Comunal, para coordinar las labores de la misma, en general para que no sea interrumpido o afectado el servicio público.

Pero, a diferencia del representante de corregimiento, que una vez resulte electo, se constituye inmediatamente en un servidor público municipal de elección popular, bajo la norma constitucional, el suplente no lo es, no lo ata al cargo público. Su condición de servidor público surge únicamente por quedar ausente el cargo del principal, y solo en ese momento es llamado a ocupar el cargo público como representante o concejal y devengar el salario correspondiente.

¹ Acuerdo del Pleno 7-1- de 15 de febrero de 2022 “*Que aprueba el Texto Único del Código Electoral y ordena su publicación en la Gaceta Oficial y en el Boletín Electoral*”. Tribunal Electoral. Publicado en la Gaceta Oficial No.29482-A.

² Rincón Pérez, Mario. Régimen y Gestión Municipal. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá. 2021. Pág. 282.

³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral. Art. 182.

Hasta que no se dé la situación de la vacante temporal o absoluta del titular, y deba ser llamado a ocuparse del cargo como representante, el suplente, de ser funcionario en alguna institución del Estado, podrá seguir en su empleo o laborando en la empresa privada de ser esa la situación. La ley, prevé a su favor, el goce de una licencia sin sueldo para ocuparse del cargo de representante, y que una vez concluido el término de la licencia, retorne a su empleo sin ser afectado.

En analogía, trayendo a colación al suplente de diputado, muy similar al suplente de representante de corregimiento, tanto porque se trata de miembros de corporaciones, electos juntos con el principal, siendo su función primordial la de reemplazar en sus ausencias al diputado principal, la jurisprudencia, aporta interesantes planeamientos jurídicos a este análisis, y que resulta pertinente referirse, veamos.

Señala el Pleno de la Corte, en Sentencia del 10 de mayo de 2017⁴, al respecto lo siguiente:

“... ”

De allí que la denominación de Suplentes de Diputados se utilice para referirse a éstos cuando no ejerzan la función legislativa, pues al reemplazar al Diputado en sus funciones adquiere todas las responsabilidades y derechos del principal, como bien lo expresado el demandante al hacer mención del Fallo de este Pleno fechado 22 de marzo de 1991, bajo la ponencia del Dr. César Quintero, en el cual puntualizó lo siguiente: “Antes de concluir lo referente al artículo 4 del Proyecto, es necesario advertir la impropiedad de hablar de “legislador Suplente”, ya que la denominación correcta, mientras el sustituto no ejerza el cargo, es la de Suplente de Legislador”: y, cuando lo ejerce por licencia temporal o ausencia absoluta del titular, es cabalmente Legislador”.

(Consulta de Inexequibilidad de la Ley, Por la cual se desarrollan las normas constitucionales que consagran la inmunidad parlamentaria)”

En efecto, y con base al fundamento constitucional, el suplente sería servidor público municipal al ocupar el cargo de representante de corregimiento como consecuencia de la vacante temporal o absoluta del principal.

En desarrollo de los principios constitucionales la Ley 106 de 1973, contentiva del Régimen Municipal, al referirse a las prohibiciones de desempeñar empleos remunerados con fondos del municipio, el artículo 23, vino a señalar lo siguiente: ***“Es prohibido a los concejales principales y a los suplentes en el ejercicio del cargo, desempeñar cualquier empleo remunerado con fondos del Municipio en el cual ejercen funciones, salvo el caso que establece el artículo 228 de la Constitución Nacional. La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento”***.

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial 28963.

De ahí que, quien ocupe el cargo de concejal no pueda desempeñar otro empleo remunerado con fondos municipales, ni el suplente en ejercicio del cargo de concejal. Esta limitación se aplica al suplente por todo el tiempo que se extienda la vacante. El suplente, tendrá derecho a percibir el salario de representante de corregimiento, cuando se encuentre en el ejercicio del cargo.

En el fallo de la cita, *op cit*, se refirió a la remuneración del suplente de diputado, concepto que se alinea, con lo expresado en los párrafos precedentes, respecto al representante suplente, cito:

“... ”

No hay lugar a dudas de que el objeto primordial del Suplente de Diputado es reemplazar en sus ausencias al Diputado Principal. El suplente de Diputado no reúne las características de servidor público mientras no se desempeñe como tal; es decir, hasta tanto no cumpla la función como reemplazo. Por tal motivo, el **Suplente no puede percibir alguna forma de remuneración, ya sea dieta o emolumentos, si no está reemplazando al Diputado Titular.**”

(Resaltado por la Procuraduría de la Administración en este escrito)

El representante suplente en la Ley 37 de 2009

Teniendo como marco la Ley 37 de 2009, *Que descentraliza la Administración Pública*, introdujo entre otros temas de la función pública local, el derecho del suplente a devengar un salario pagado por Estado, en el artículo 70, así como a la licencia sin sueldo, en el artículo 72, antes con sueldo, según lo declaró la Corte Suprema de Justicia mediante los fallos de 14 de marzo de 2022 y de 18 de junio de 2024, quedando así:

Artículo 70. El Representante de Corregimiento y su Suplente devengarán el salario establecido en el Presupuesto General del Estado.

Cualquier ajuste salarial del Representante Principal o su Suplente responderá a la política salarial del Estado.

Las funciones del Representante Suplente serán asignadas por el Representante Principal.

⁵**Artículo 72.** El representante de corregimiento o suplente que al momento de resultar electo labore como servidor público, se acogerá a una licencia sin sueldo durante el periodo en que ejerza el cargo de elección popular. *No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de representante y suplente es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una*

⁵ El artículo 72 de la Ley 37 de 2009, fue modificado por la Ley 376 de 2023.

Mediante la Sentencia de 18 de junio de 2024, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional la frase del artículo 72 de Ley 37 de 2009, modificado por el artículo 1 de la Ley 379 de 2023 que dice: “*No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de representante y suplente es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular*”. Publicado en la Gaceta Oficial No. 30074-B.

licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular.

Las instituciones estatales en las cuales el funcionario ejercía funciones antes de ser electo como representante de corregimiento y suplente se aplicarán las normas administrativas correspondientes, para salvaguardar sus condiciones laborales y aquellas que le permitan el ejercicio de las funciones que corresponden al cargo de elección popular.

El representante de corregimiento o su suplente que al momento de resultar electo labore para una empresa privada, gozará de licencia, conforme lo establece el Código de Trabajo.

De acuerdo con los artículos precitados, el suplente tiene derecho al salario que será pagado por el Presupuesto General del Estado, y al goce de licencia sin sueldo, por el término de los cinco años, en caso de encontrarse laborando en una entidad pública, o bajo el régimen de contratación privada.

Es decir, el suplente en esencia pasa a ser un servidor público administrativo de tiempo completo, asumiendo todos los derechos, obligaciones y responsabilidades, que emanan de su condición, y en los términos establecidos en los artículos 302 y 303 de la Constitución Política, que establecen lo siguiente:

“Artículo 302:

...

“Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán una remuneración justa.”

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

Observó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de marzo de 2022, que declaró la inconstitucionalidad de las *licencias con sueldo* contempladas en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 2009 a favor de los alcaldes, vicealcaldes, representantes y suplentes, que dicha prerrogativa, generaba un sistema de exclusión y desfavorable, para quienes se encuentran en la misma situación. Y es que en ese momento, la licencia con sueldo favorecía a los servidores públicos que venían ejerciendo un cargo público excluyendo a los del sector privado, quienes solo tendrían el beneficio a la licencia sin sueldo.

Además también estimó el Pleno de la Corte, que resultaba vulnerado el principio del artículo 302 de la Constitución Política, sobre la obligación que tiene todo servidor público que cobre un salario del Estado, de prestar el servicio efectivo de la jornada laboral, cito:

“...es importante insistir que el ejercicio de la función pública conlleva a que el **servidor ejerza sus tareas en el tiempo por el cual ha sido designado o nombrado, así como el cumplimiento efectivo de la jornada laboral y de todas aquellas obligaciones que le atañen.** Es así que, conforme al tiempo designado, el Estado debe retribuir en forma adecuada el servicio prestado. Esto es, que el funcionario público elegido para laborar en un tiempo definido tendrá derecho al salario correspondiente al lapso en que, efectivamente, se encargue de una función pública.”

Y por supuesto, la vulneración al artículo 303 de la Constitución Política, que impide a los servidores públicos percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, ocupando posiciones que exigen jornadas simultáneas de trabajo, salvo las excepciones previstas en la ley. Señaló el Pleno de la Corte, en este mismo fallo, lo siguiente:

“Aunado a lo anterior, nos remitimos al artículo 303 de la Constitución Política, que dispone que los servidores públicos no podrán recibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

La Norma Fundamental mencionada es **lo suficientemente clara para desestimar tajantemente la duplicidad de ingresos aplicables a los servidores públicos o la de ocupar posiciones que exigen jornadas simultáneas de trabajo,** salvo excepciones legales” (Resaltado por la Procuraduría de la Administración en este escrito)

Reitera la Corte Suprema de Justicia, responsable de la guarda y custodia de la Constitución Política, en la Sentencia de 18 de junio de 2024⁶, sobre este tema, lo siguiente:

“...
Como se observa, la disposición en cuestión **obliga a los funcionarios a que desempeñen sus cargos de manera personal,** exigencia que se estaría de desatendiendo, de optarse por la utilización del beneficio de la licencia con sueldo contenida actualmente en la norma; ya que, como se desprende del solo concepto, se estaría cobrando un salario sin desempeñar las funciones inherentes al mismo y de manera personal como lo mandata la Constitución Política.

En ese orden de ideas, consideramos oportuno traer a colación la Sentencia del Pleno de trece (13) de marzo de 2019, a través de la cual se indicó lo siguiente:

“... es importante agregar que el ejercicio de la función pública **conlleva a que el servidor ejerza sus tareas en tiempo real por el cual ha sido designado o nombrado,** así como el cumplimiento efectivo de la jornada laboral y de todas aquellas

⁶ Publicada en la Gaceta Oficial 30074-B

obligaciones que le atañen. Es así que, conforme al tiempo designado, el Estado debe retribuir en forma adecuada el servicio prestado. (El resaltado es del Tribunal).”

(Los textos resaltados corresponden a la Sentencia de la cita)

De las interrogantes planteadas en la consulta

Concluida esta parte introductoria, nos permitimos ofrecer respuesta concreta a sus interrogantes. Veamos.

Toda vez que la primera y la tercera de sus preguntas, se encuentran relacionadas, nos referiremos a ellas de forma conjunta.

- En efecto, conforme lo establece el artículo 70 de la Ley 37 de 2009, que goza de presunción de constitucionalidad, el representante suplente devenga un salario, por el hecho de ser suplente, que será retribuido con fondos del Presupuesto de General del Estado.

Sobre este mismo tema, con fundamento en el artículo 302 de la Constitución Política, esta Procuraduría ha expresado su opinión sobre la obligatoriedad, que tiene el servidor público, del Estado o del Municipio a desempeñar personalmente sus funciones a las que le dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa Así como lo determinado en el artículo 303 constitucional, sobre la duplicidad de salario y al cumplimiento de la jornada laboral

En la nota C- SAM 28-23 de 5 de julio de 2023⁷, referente a las licencias sin sueldos a favor de los representantes de corregimiento, y las condiciones laborales de quienes resultaron electos, indicó lo siguiente; “ *...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.*”.

En consecuencia, si un funcionario de elección, en este caso el representante suplente, se encuentra devengando un salario del Estado, como suplente, debe ejercer la función en los términos previstos en la Ley 37 de 2009.

- De encontrarse laborando en la esfera privada no podría devengar el salario como suplente, pues no se encuentra en ejercicio de la función, al que está obligado dedicarse cumplidamente dentro de la jornada laboral, de lo contrario, podría verse expuesto a la imposición de las sanciones que establece el Código

⁷ Accesible en el enlace electrónico, apartado “consultas” <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/>

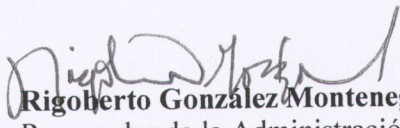
Penal, Título X “Delitos contra la Administración Pública” por percibir un cobro sin prestar el servicio público.

Sobre la segunda de su pregunta, *¿Bajo qué condiciones un Representante Principal, no debe o no puede, asignar funciones al Representante Suplente?*, se indica lo siguiente:

- Si bien, el suplente no tiene funciones propias en la Ley, de conformidad con el primer párrafo del artículo 70 de la Ley 37 de 2009, dice que las mismas “*serán asignadas por el Representante Principal*”, sin determinar los parámetros o condiciones bajo las que, el titular establece las funciones. Pero nunca, una función similar o simultánea con el cargo del principal, ni como miembro del concejo, ni como presidente de la junta comunal, porque de lo contrario entraría a coadministrar o ejercer la representación política, que compete exclusivamente al representante.
- Si bien, en la normativa constitucional, no se estima un grado de subordinación del titular en relación con el suplente, dado que la condición de suplente es la de ocupar la posible vacante temporal o absoluta, bajo la consideración del artículo 70 de la Ley 37 de 2009, existe una relación jerárquica de carácter administrativo, en la que el principal es el jefe y el suplente el subalterno, pero en la que el principal se ve limitado en ejercer una acción de personal, **porque el cargo no deviene de un nombramiento o contratación, sino de una elección en la que ambos resultaron electos.**

De esta manera damos respuesta a sus interrogantes, reiterando que la opinión ofrecida no constituye un criterio de fondo y vinculante por parte de esta Procuraduría.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/av.
Exp. SAM-CON 42-24

