



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de junio de 2015.
C-51-15

Licenciado
Surse Pierpoint
Gerente General
Zona Libre de Colón
E. S. D.

Señor Gerente General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su nota O.A.L. 763-15, por la cual solicita la opinión de esta Procuraduría en relación a la legalidad del contrato por servicios profesionales SP-003/15 (al cual, la Contraloría General de la República ha negado su refrendo, aduciendo doble percepción de sueldos del Estado); suscrito entre la Zona Libre de Colón y Rigoberto Iglesias Góndola, para la coordinación de planes y programas relacionados con el desarrollo, reestructuración y actualización del centro de monitoreo de la Zona Libre de Colón; habida cuenta que dicho señor es el Representante del Corregimiento de Miramar, Distrito de Santa Isabel, Provincia de Colón.

En relación a su interrogante, me permito señalarle que al tenor del numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, la Procuraduría de la Administración está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto.

En el caso específico que nos ocupa, su consulta va dirigida a **determinar la legalidad** del contrato por servicios profesionales SP-003/15, al cual la Contraloría General de la República ha negado su refrendo; supuesto que escapa de nuestro ámbito de competencia, toda vez que al tenor de lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley 31 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, en caso de que el funcionario u organismo que emitió el orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquella o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto. En virtud de lo indicado, corresponde a esta Procuraduría inhibirse de emitir un pronunciamiento sobre el particular.

No obstante, este Despacho considera oportuno pronunciarse sobre los derechos y limitaciones que tienen los Representantes de Corregimiento, para continuar ocupando o, de ser el caso, aceptar nuevos destinos.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

I. SALVO NORMA ESPECIAL EN CONTRARIO, LOS REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTO ESTÁN SUJETOS A DEBERES Y OBLIGACIONES GENERALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Constitución Política de la República, en su artículo 299 dispone lo siguiente:

“Artículo 299. Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.” (negrilla nuestra).

Por su parte, el artículo 231 de la Carta Fundamental y el artículo 70 de la Ley 37 de 2009, que lo desarrolla, señalan lo siguiente:

“Artículo 231. Los Representantes de Corregimiento devengarán una remuneración que será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal, según determine la Ley.” (negrilla nuestra).

“Artículo 70. El Representante de Corregimiento y su suplente devengarán el salario establecido en el Presupuesto General del Estado.
...” (negrilla nuestra).

Al tenor de las citadas normas constitucionales y legales, los Representantes de Corregimiento son servidores públicos (en tanto perciben un sueldo pagado por el Estado); por lo que, salvo norma especial en contrario, están sujetos a los mismos deberes y prohibiciones generales que el resto de los funcionarios que laboran en la Administración Pública; entre éstas, la establecida en el tercer párrafo del artículo 302 de la Constitución Política de la República, que consagra como Principio Básico de Administración de Personal que, “Los servidores públicos están obligados a *desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades* ...”; o la prevista en el artículo 303, que entre otros aspectos, prohíbe a los servidores públicos “... *desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo*”.

Como su propia denominación lo sugiere, el Representante de Corregimiento, representa al corregimiento y a sus pobladores; lo que a juicio de este Despacho, involucra el desempeño de múltiples funciones, en diversos ámbitos gubernamentales y políticos. Además, dicho funcionario se debe a la comunidad, por lo que, en los hechos, su labor se extiende más allá de las jornadas habituales de despacho del sector público.

En su rol de Representante de Corregimiento, éste ejerce el gobierno y la administración local del corregimiento, a través de la Junta Comunal (artículo 69 de la Ley 37 de 2009). Sus funciones se dirigen, fundamentalmente, al desarrollo de la colectividad y la solución de sus problemas (artículos 250 y 251 de la Constitución Política; 7 y 17 Ley 105 de 1973, modificados por la Ley 37 de 2009). Para tales efectos, debe dedicar gran parte de su tiempo a ejercer un liderazgo prospectivo en los asuntos de su comunidad, mediante la consulta permanente, la construcción de alianzas, la negociación de consensos, entre otros mecanismos.

Como Concejal, el Representante de Corregimiento forma parte del Concejo Municipal, órgano del gobierno local que ejerce funciones fiscalizadoras y reguladoras a nivel del distrito (Ver artículo 17 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984 y por la Ley 37 de 2009). Igualmente, forma parte del Concejo Provincial, ente colegiado que ejerce funciones consultivas, administrativas y de fiscalización a nivel de la provincia (Ver artículo 255 de la Constitución Política y artículo 4 de la Ley 51 de 1984, como quedó modificado por el artículo 159 de la Ley 37 de 2009).

Vale destacar, además, que en el marco del proceso de descentralización de la Administración Pública, regulado por Ley 37 de 29 de junio de 2009, cuyo objetivo es acercar las decisiones de la Administración Pública a la ciudadanía, a través del traslado de funciones públicas al nivel de gobierno más cercano a ella; el Representante de Corregimiento será una figura clave, dada su proximidad con la comunidad.

En ese sentido, del articulado de la mencionada Ley se desprende que aquellos órganos del gobierno local de los cuales forma parte, tendrán nuevas y más complejas competencias. Por ejemplo, la Junta Comunal (que es presidida por dicho servidor público) ejercerá funciones administrativas, deliberativas y de fiscalización de gran importancia para su corregimiento; entre éstas: preparar y aprobar el plan estratégico, el plan operativo anual y el presupuesto de funcionamiento del corregimiento; elaborar los programas que promuevan el desarrollo y bienestar económico de los residentes del corregimiento; colaborar con la implementación de los programas municipales en el corregimiento; aprobar la administración de proyectos financiados por organismos internacionales; organizar cabildos abiertos, la rendición de cuentas o cualquier consulta ciudadana, conjuntamente con el municipio, sobre los programas, proyectos y planes del corregimiento y del Municipio; facilitar y promover la contraloría social sobre la ejecución del presupuesto municipal y la preparación participativa de este; y fiscalizar el plan estratégico distrital que se realice en su área (artículo 17 de la Ley 105 de 1973, modificado por el artículo 147 de la Ley 37 de 2009). Además, las Juntas Comunales podrán ejecutar programas, prestar servicios y administrar bienes, por delegación del municipio (art. 73 de la Ley 37 de 2009).

Como es posible apreciar, el cúmulo de competencias legales y responsabilidades atribuidas al Representante de Corregimiento es vasto y se ampliará aún más, al consolidarse el proceso de descentralización de la administración pública, lo que a juicio de este Despacho, evidencia que sería prácticamente imposible que, en adición a esas funciones, dicho servidor público pueda dedicarse a la prestación de servicios profesionales o laborales y, aun así, cumplir a cabalidad, presencial y personalmente, las funciones propias de su cargo de elección popular, durante todo el tiempo que la Ley le imponga ese deber (horas de despacho obligatorio, que conforme al artículo 795 del Código Administrativo serán, por lo menos, siete horas diarias), sin incurrir en simultaneidad de horarios, ni desmejorar su capacidad y rendimiento.

II. EL DERECHO A GOZAR DE LICENCIA CON SUELDO COMO PRERROGATIVA DEL REPRESENTANTE DE CORREGIMIENTO.

Al tenor del ya citado artículo 303 constitucional, “los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, *salvo los casos especiales que determine la Ley...*”.

A juicio de este Despacho, en el caso específico de los Representantes de Corregimiento, se configura uno de esos supuestos “especiales” en los que, de acuerdo con la norma citada, es permitida la percepción de dos o más sueldos por el Estado, como se infiere del artículo 72 de la Ley 37 de 2009, cuyo texto expresa lo siguiente:

“Artículo 72. El Representante de Corregimiento y su suplente electos gozarán de licencia con sueldo en el cargo público, no podrán ser despedidos y el tiempo de licencia le será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia”. (resaltado nuestro).

Como se aprecia, la norma reproducida, permite que el servidor público, electo como Representante de Corregimiento, perciba el sueldo que conforme al artículo 70 de la Ley 37 de 2009 corresponde a dicho cargo de elección popular y, a la vez, perciba el sueldo correspondiente al cargo público **que ocupaba antes de resultar electo mediante sufragio**; lo que constituye una situación de privilegio en el sector público panameño, habida cuenta que de conformidad con el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, los servidores públicos, en general, sólo tienen derecho a solicitar licencias sin sueldo y especiales (numeral 3 del artículo 137), debiendo optar por las primeras para poder asumir un cargo de elección popular (numeral 1 del artículo 88).

En virtud de lo indicado, y en atención a la definición del término “prerrogativa”, que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, según el cual significa “Privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello, anejo regularmente a una dignidad, empleo o cargo”, es claro que el derecho a gozar de licencia con sueldo del Representante de Corregimiento, constituye una prerrogativa funcional, misma que, en opinión de este Despacho, **sólo se justifica en la medida en que le permita cumplir debidamente las funciones propias de su cargo, de manera personal y presencial; y dedicándole el máximo de sus capacidades.**

Sin embargo, en el caso específico que nos ocupa, no se configura el supuesto de hecho contenido en el artículo 72 de la Ley 37 de 2009, antes citado, toda vez que no se trata de un cargo que el Representante del Corregimiento viniera ejerciendo con anterioridad a su elección; sino de una contratación por servicios especiales posterior.

III. INCOMPATIBILIDAD CON EL NOMBRAMIENTO O ACEPTACIÓN DE OTROS DESTINOS.

Como hemos indicado, además de prohibir la doble percepción de sueldos pagados por el Estado, el artículo 303 de la Constitución Política, anteriormente citado, prohíbe a los servidores públicos desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

En concordancia con la citada norma constitucional, en el caso específico de los Representantes de Corregimiento (Principales y Suplentes), el artículo 229 del Texto Constitucional establece las limitantes que estos funcionarios tienen para aceptar otros cargos públicos, cuando se encuentren ejerciendo dicho cargo de elección popular.

La mencionada norma constitucional, dispone lo siguiente:

“Artículo 229. Los Representantes de Corregimientos no podrán ser nombrados para **cargos públicos remunerados por el respectivo Municipio.** La infracción de este precepto vicia de nulidad el nombramiento.

Produce vacante absoluta del cargo de Representante de Corregimiento el **nombramiento en el Órgano Judicial, en el Ministerio Público o en el Tribunal Electoral;** y transitoria, la **designación para Ministro de Estado, Jefe de Institución Autónoma o Semiautónoma, de Misión Diplomática y Gobernador de la Provincia.**” (resaltado nuestro)

De la norma fundamental citada, se infiere que el ejercicio del cargo de Representante de Corregimiento, es incompatible con el ejercicio de determinados cargos públicos, lo que la doctrina constitucional, citada en reiterados pronunciamientos por el Pleno de la Corte de Justicia, denomina *“incompatibilidades parlamentarias”* (ver autos de 28 de mayo de 2014 y 3 de julio de 2014). Nótese que a nivel del gobierno local, el Concejo Municipal ejerce funciones normativas, deliberativas y de fiscalización similar a aquellas que en el plano nacional corresponden al Órgano Legislativo, lo que a juicio de este Despacho, justifica la aplicación a sus miembros del aludido concepto doctrinal.

Sobre el particular, mediante auto de 28 de mayo de 2014, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, precisó lo siguiente:

“Para entender la situación jurídica de GUILLERMO FERRUFINO, debemos referirnos a lo que la doctrina denomina ‘INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS’, que ha sido definida como una institución que prohíbe a Diputados y Senadores durante el período de su encargo, el desempeño de ninguna otra función o empleo a la vez. Los objetivos primordiales de las incompatibilidades parlamentarias son: garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, asegurar y preservar la independencia y control político que el legislativo ejerce sobre del ejecutivo, y evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su cargo.

Igualmente se conceptúa como el impedimento para ejercer ciertas ocupaciones al mismo tiempo que el mandato parlamentario, y se clasifican en incompatibilidades con funciones:

1. **Gubernamentales;**
2. **Ministerial;**
3. **Judicial;**
4. **Con otros mandos electivos;**
5. **Con empleos privados**

Las incompatibilidades parlamentarias o legislativas son establecidas por el ordenamiento positivo, principalmente en la Constitución, aunque también en la legislación electoral; las leyes orgánicas y los reglamentos de los órganos legislativos. Estas incompatibilidades traen como consecuencia la necesidad del legislador de optar por uno u otro cargo.

...” (resaltado nuestro).

De lo indicado se infiere que el artículo 229 de la Constitución Política, anteriormente citado, en concordancia con los artículos 212, 223, 233, 303 y demás disposiciones constitucionales y legales concordantes, prohíbe a los Representantes de Corregimiento, **aceptar** cargos públicos en el respectivo municipio, en instituciones del sistema de justicia y en determinadas posiciones del Órgano Ejecutivo, contemplando las consecuencias jurídicas que acarrearía, en cada supuesto, la infracción de tal prohibición (nulidad absoluta del nombramiento, vacante absoluta del cargo de Representante de Corregimiento o vacante transitoria, según el caso).

En los demás supuestos y salvo norma especial en contrario, a juicio de este Despacho, sería aplicable lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 825 del Código Administrativo, en concordancia con el numeral 2 del artículo 369 del Texto Único de la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral (que reenvía al artículo 231 del mismo cuerpo de normas) y el numeral 1 del artículo 88 de la Ley 9 de 1994, de cuyos textos se infiere que el Representante de Corregimiento, por ser miembros de corporaciones públicas formadas por elección, solamente podrán aceptar otros destinos (públicos o privados), sin que se produzca vacante permanente o pierda su representación, con sujeción a las siguientes condiciones:

1. Que las corporaciones de las cuales forman parte, no se hallen reunidas.
2. Que estén en uso de licencia (sin sueldo), concedida por las corporaciones públicas respectivas.
3. Que no haya acumulación de sueldos, salvo los casos especiales establecidos por la Constitución.
4. Que no se produzca el cambio voluntario de su residencia permanente, en el corregimiento respectivo.

Concedida la licencia (sin sueldo) respectiva, corresponderá a su suplente llenar la vacante temporal que se produzca, conforme a lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución Política.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

