



Ministerio Público
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de julio de 2020.
C-080-20

Licenciado
David Montenegro
Ciudad.

Ref.: Alcance del concepto de “Gastos de Representación”. Viabilidad jurídica de suspender el pago de los gastos de representación, dietas y otros emolumentos que perciben algunos servidores públicos, durante el estado de emergencia nacional.

Licenciado Montenegro:

Nos dirigimos a usted en ocasión de dar respuesta a su nota sin número, fechada 24 de junio de 2020, recibida ese mismo día, por la cual solicita que esta Procuraduría opine sobre lo siguiente:

- 1) ¿Cuál es la correcta interpretación de “Gastos de Representación”?
- 2) ¿Es viable jurídicamente que, durante el estado de emergencia, y mientras los servidores públicos no estén ejerciendo plenamente las funciones inherentes de sus respectivos cargos en las diferentes instituciones, se les suspenda el pago de gastos de representación, dietas y otros emolumentos?

Ante las interrogantes por usted planteadas, esta Procuraduría, procede a responder en base a las siguientes consideraciones:

I. Consideraciones generales:

De la lectura de su escrito se colige que el tema a tratar, tiene que ver con lo que históricamente se ha conocido en nuestro país como, “Gastos de Representación” y, como se verá, trata sobre la remuneración adicionales al sueldo fijo que perciben ciertos funcionarios del Estado.

En ese sentido, para darle un mejor tratamiento al tema a desarrollar, lo abordaremos desde dos perspectivas; la primera de ella, es en cuanto a la forma como la materia de los Gastos de Representación, es abordada por la Ley; la otra perspectiva es, del punto de vista Ético.

Planteado lo anterior, esta Procuraduría, quiere dejar consignado, en que estas consideraciones introductorias, que las interrogantes formuladas serán atendidas, de acuerdo, a lo que se deja señalado en el glosario 24 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Dicho de otra forma, como el tema a tratar es de interés general, es lo que lleva a esta Procuraduría atender la presente consulta.

II. Análisis del tema, planteado desde el ámbito de la Ley.

Con relación a su primera interrogante, este Despacho es del criterio jurídico que los “gastos de representación”, son sumas complementarias al salario asignadas por la Ley a ciertos funcionarios, por razón del cargo que ocupan; que tienen la finalidad de permitir a éste, hacer frente a las erogaciones necesarias para mantener el decoro y la dignidad del cargo que ostenta.

En cuanto a la viabilidad jurídica de suspender, durante el estado de emergencia el pago de los gastos de representación, dietas y otros emolumentos mientras los servidores públicos no estén ejerciendo plenamente las funciones inherentes a sus respectivos cargos, somos de la opinión, que solo una norma legal de carácter sustantivo, podría válidamente autorizar la suspensión temporal de tales pagos; sin perjuicio de las limitaciones que una norma jurídica de tal naturaleza tendría, en cuanto a la imposibilidad de vulnerar el principio de inalterabilidad de los emolumentos de aquellos funcionarios señalados en la Constitución Política de la República, como garantía contra las interferencias de un órgano del Poder Público en la esfera reservada a los otros.

Acorde a lo antes señalado y como es de conocimiento público, el Ejecutivo, a través del Ministro de la Presidencia ha presentado a consideración de la Asamblea Nacional, el proyecto de Ley No.09-20 de 7 de abril de 2020, mediante el cual se adopta un descuento al salario neto y gastos de representación de determinados servidores públicos.

A continuación, procedemos a externar las consideraciones y argumentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión:

El Diccionario de la Real Academia Española define el término gasto (de representación) como la “Asignación presupuestaria aneja a ciertos cargos públicos o privados para atender a sus actividades sociales.”

En sentido amplio, la noción de “gasto de representación” se ha entendido vinculada a las relaciones públicas desarrolladas por profesionales, administradores, personal del nivel gerencial o la alta dirección de una organización, entre los se suelen incluir los relativos a atenciones con clientes, socios comerciales o proveedores (v.g., estancias en hoteles, invitaciones de comidas o el pago de la asistencia a eventos); gastos que se efectúen con arreglo a los usos y costumbres (v.g., vestuario, obsequios, reconocimientos o aguinaldos); gastos en que éstos deban incurrir para representar o promocionar directa o indirectamente los productos o servicios que ofrece (v.g., cuotas, membrecías en determinados organizaciones, eventos o foros), entre otros.

En el ámbito de la administración pública, el autor Rafael De Pina, ha definido los gastos de representación como: *“Cantidad que, aparte de sus sueldos perciben determinados funcionarios, para que atiendan a los desembolsos que se ven obligados a hacer por razón de sus cargos.”*¹

Del mismo modo, el autor Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define dicho concepto como aquella: *“Asignación complementaria al sueldo que perciben el Jefe de Estado, los Ministros, otras altas autoridades nacionales, los diplomáticos y los que desempeñan determinadas comisiones en el país o en el extranjero, que tienen por finalidad que los cargos o las*

¹ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Edición México, 1977. P., 227).

*funciones se desempeñen con el decoro y solemnidad que a la representación ostentada corresponde en las circunstancias.*²

En lo que toca al ordenamiento positivo panameño, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución MEF-RES-2018-819³, define y separa los conceptos de “sueldo” y “gastos de representación”, como se cita:

“(…)
000SUELDOS
001 Personal fijo. Comprende los gastos por concepto de sueldos básicos del personal nombrado en puestos fijos o permanentes.
(…)
030 GASTOS DE REPRESENTACIÓN. Son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo del cargo que desempeñan. Se establecen de acuerdo con las normas Generales de Administración Presupuestarias de la Ley de Presupuesto General del Estado que señala los funcionarios titulares que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto. (…)”

Como es posible advertir, dicha fuente normativa conceptúa el gasto de representación como una remuneración adicional al sueldo fijo o base.

Sobre el particular, resulta pertinente anotar que en Sentencia de 27 de abril de 2018 de Plena Jurisdicción, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia efectuó algunas precisiones conceptuales en torno a los “gastos de representación” que perciben algunos servidores públicos.

En el mencionado fallo, la Sala Tercera ordenó el pago de los salarios caídos a una funcionaria reintegrada en virtud de un pronunciamiento judicial proferido por esa misma colegiatura y aclaró, en base a la definición de Cabanellas y el Ministerio de Economía y Finanzas contenida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público que el gasto de representación es una asignación complementaria o adicional al sueldo fijo, por motivo del cargo que desempeñan los funcionarios. Señaló además, que el Ministerio de Economía y Finanzas hace una distinción fiscal en cuanto al gasto de representación *por ser de naturaleza distinta al salario*, pues es una prestación reconocida *por el ejercicio efectivo del cargo*.

La Ley No.110 de 12 de noviembre de 2019 “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020”, establece en su artículo 279 el listado de los funcionarios que tienen derecho a percibir este estipendio; precisando en ese sentido, que sólo tendrán este derecho los funcionarios **que ocupen como titulares los cargos expresamente señalados en dicha norma legal o aquellos que, por ley tengan ese derecho; siempre que en el Presupuesto se provea la correspondiente asignación y mientras ejerzan sus respectivos cargos**. Esta disposición es recogida año tras año en la Ley de Presupuesto aprobada por el Órgano Legislativo para la siguiente vigencia fiscal.

²CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta S.R.L.; página149.

³Publicado en la Gaceta Oficial 28500-A de 9 de abril de 2018.

De las normas jurídicas mencionadas se desprenden los caracteres de los gastos de representación y los requisitos que deben cumplirse para hacer efectivo su pago a los funcionarios públicos:

1. Los gastos de representación constituyen un derecho reconocido a quienes ejerzan en calidad de titular alguno de los cargos que señala la norma presupuestaria.
2. La asignación de los recursos correspondientes a estos gastos debe estar incluida en el respectivo Presupuesto.
3. La Ley expresamente debe contemplar el cargo a ser ocupado por el servidor público, como uno de los beneficiados con dicho emolumento adicional.
4. Los gastos de representación sólo pueden ser pagados a los servidores públicos mientras ejerzan el cargo.

En cuanto a este último punto, en la opinión vertida por esta Procuraduría, mediante la Nota C-90-03, se indicó lo siguiente:

“El gasto de representación como regla general, sólo debe percibirse mientras exista el ejercicio efectivo del cargo que expresamente contempla la Ley Presupuestaria vigente. Sobre esto se pronunció la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 22 de mayo de 1992, estableciendo ‘...que los gastos de representación serán solamente otorgados, mientras esté en ejercicio del cargo y dicho cargo debe estar expresamente contenido en la Ley de presupuesto vigente...’”.

Esta Procuraduría también se ha pronunciado sobre el particular, en el sentido que **el servidor público que es titular de un cargo que da derecho al pago de gastos de representación, debe además estar ejerciendo las funciones propias del mismo** (Ver opinión proferida mediante la Nota N.°C-01-16).

Este Despacho se ha pronunciado históricamente, en cuanto al concepto de “gastos de representación”, atendiendo a la doctrina, la jurisprudencia y la legislación vigente aplicable (v.g., las Notas C-224-87, C-99-02, C-090-03, C-01-16, entre otras).

En términos generales dicho ejercicio ha conducido a esta Procuraduría a sostener que los “gastos de representación” son sumas complementarias⁴ al salario asignadas por la Ley a ciertos funcionarios *por razón del cargo que ocupan*. Asignación que tiene la *finalidad de permitir al funcionario hacer frente a las erogaciones necesarias para mantener el decoro y la dignidad de estos altos cargos*.

En cuanto a la viabilidad jurídica de suspender, durante el Estado de emergencia, el pago de los gastos de representación, dietas y otros emolumentos mientras los servidores públicos no estén ejerciendo plenamente las funciones inherentes a sus respectivos cargos; habida cuenta que los gastos de representación y las dietas, como tales, deben responder al principio general de ejecución presupuestaria, el cual establece que: “no se podrá realizar ningún pago si en el presupuesto no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación”; si tales partidas han sido

⁴ Ello aun cuando, con fundamento en la sentencia de 4 de octubre de 2018 y el artículo 147 del Código de Trabajo, este Despacho igualmente señaló, en opinión proferida mediante la nota C-075-18 y C-046-20, que los gastos de representación permanentes son considerados como parte del salario para efectos del cálculo de prestaciones laborales de los servidores públicos; criterio que, aclaramos, debe entenderse referido a aquellos servidores públicos cuya relación laboral se rija por el Código de Trabajo.

debidamente contempladas en Ley de Presupuesto vigente, a juicio de este Despacho **no podría afectarse su pago por la administración sino en estricto cumplimiento de los mecanismos dispuestos en dicha Ley, en concordancia con el artículo 275 constitucional**, conforme al cual, cuando en cualquier época del año, el Órgano Ejecutivo considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles es inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, adoptará un plan de ajuste del gasto, que será aprobado según lo establezca la Ley.

En esta materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los presupuestos de rentas y gastos son leyes adjetivas que no derogan las de carácter sustantivo anteriores a ellos, por lo que **deben calcularse, de acuerdo con los preceptos legales vigentes al tiempo de su expedición**. (Ver Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 5 de julio de 1950, publicada en la Gaceta Oficial de 16 de agosto de 1950).⁵

De allí que a juicio de este Despacho solo una norma legal de carácter sustantivo y transitorio (temporal), podría válidamente autorizar la suspensión del pago de gastos de representación u otros estipendios o asignaciones legalmente reconocidos a los servidores públicos que no estuvieren ejerciendo las funciones propias de su cargo; ejercicio que en el caso del derecho a percibir dietas y gastos de representación, podría instrumentarse a través de la modificación de las correspondientes normas de administración presupuestaria, de contenido sustantivo contenidas en la Ley 110 de 12 de noviembre de 2020, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020 (Cfr., artículos 279 y 295).

Acorde a lo arriba señalado, y como ya se indicó, esa es la vía por la que está optando el Ejecutivo, al proponer ante la Asamblea Nacional, un proyecto de Ley mediante el cual, de convertirse en Ley, se busca descontar un porcentaje del sueldo y gastos de representación del que tienen derecho, ciertos servidores públicos.

III. Análisis de lo planteado desde el punto de vista Ético

Por otra parte, su consulta también tiene una dimensión moral importante, lo que motiva a este Despacho a pronunciarse sobre la misma, teniendo presente las condiciones actuales en las que se encuentra la sociedad panameña, así como, una inmensa cantidad de otros países, a causa de la pandemia de la enfermedad conocida como COVID-19, que amenaza con rebasar las convencionalidades sociales y jurídicas en las que se basa el sistema panameño.

Del Preámbulo de la Constitución Política de la República, se desprende que la razón de ser de la Constitución, son los fines de fortalecer la Nación, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social y el bienestar general, entre otros valores muy pertinentes a la época que vivimos.

⁵ Criterio que, aunque en gracia de discusión, se ha mantenido vigente, toda vez que resulta innegable que, con el devenir de los años, las denominadas “Normas Generales de Administración Presupuestaria” contempladas año tras año en las leyes de Presupuesto General del Estado, han venido incorporando, además de las normas de ejecución presupuestaria de carácter procedimental que le son propias, algunas disposiciones que también regulan derechos subjetivos, como es el caso específico de las normas presupuestarias relacionadas con el pago de dietas y gastos de representación.

Lo anterior es guía, no sólo del texto Constitucional *per se*, sino también del proceder de todos los servidores públicos de la República, en circunstancias normales y en situaciones de emergencia.

El constituyente estableció el deber de las instituciones de la República, de “*proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción*”, además de “*asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley*”⁶. Así las cosas, uno de estos derechos, establecido a partir del artículo 109 de la Carta Magna, es precisamente el de la salud de la población, entendida ésta como el “*completo bienestar físico, mental y social*”, punto medular de actuación de las autoridades ante la situación de emergencia planteada.

Igualmente, según el artículo 300 del mismo texto Constitucional, la estabilidad en los cargos de los servidores públicos, “*estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio*” (El subrayado es de la Procuraduría). Lo señalado, demuestra una correlación constitucional entre la importancia de la moralidad, como condicionante del ejercicio de la función pública, válida para todo momento.

Como se puede observar, en nuestra Constitución existen parámetros normativos que tienen presente, por su importancia y significado, los aspectos éticos y morales que deben estar presente en toda actuación que llevan a cabo los servidores públicos.

El ordenamiento jurídico panameño, alude a estos aspectos éticos-morales, puesto que, en el artículo 1, numeral 3, de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, “*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones*”, se define el concepto de ética como, el “*Conjunto de reglas, principios y modelos de conducta que responden a criterios de corrección y de racionalidad que se identifican con un código de buen gobierno*”.

El mismo artículo, en su numeral 1, define al Código de Ética como, el “*Conjunto de principios y normas de obligatorio cumplimiento, con recomendaciones que ayudan a los miembros de una organización a actuar correctamente*”.

En desarrollo directo de lo anterior, el Decreto Ejecutivo N° 246, de 15 de Diciembre de 2004, “*Por el cual se dicta el Código uniforme de ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central*”, el primer artículo de esta disposición señala su obligatoriedad para “*todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria*”. Éste sería el cuerpo legal que concreta las prácticas éticas, basadas en principios morales, para el funcionariado público.

Es menester detenernos en dos cualidades que señala el referido Código, pertinentes al análisis que nos ocupa, expresadas respectivamente en los artículos 4 y 27 de éste:

***“PRUDENCIA. El servidor público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para sus propios bienes, dado que el ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.*”**

⁶ Ambos principios establecidos en el artículo 17 de la Constitución Política de la República.

COLABORACIÓN. Ante situaciones extraordinarias, el servidor público debe realizar aquellas tareas que resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten, aunque por su naturaleza o modalidades, dichas tareas no sean las estrictamente inherentes a su cargo” (Los resaltados y subrayados son de la Procuraduría).

Dicho esto, y recordando que la dignidad humana es norte constitucional e internacional que ordena sobreponer la preeminencia de los derechos de la persona, sobre cualquier dificultad que podría tener la normativa positiva, con miras a asegurar esta dignidad de las personas, siempre orientados por los principios éticos que deben guiar a la función pública hacia la mencionada dignidad humana y al cuidado de sus semejantes⁷.

Lo antes planteado, busca fundamentar que, sin restar importancia a las consideraciones jurídicas vertidas, los principios éticos y morales reconocidos en el Derecho Constitucional panameño, tienen claras manifestaciones en el actuar de los servidores públicos, permitiéndoles a éstos actos que vayan más allá del deber evidente de sus atribuciones legales establecidas, con el objeto de concretar aquel deber de colaboración esencial para el tratamiento de situaciones excepcionales y de emergencia como la que nos ocupa.

Es por eso por lo que, acorde con tales principios y valores ético-morales que debe tener presente todo servidor público, en nuestro caso, al emitir la nota C-046-20 de 3 de abril de 2020, en respuesta a la consulta formulada por el Secretario de Asuntos Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, consulta que tenía como propósito que la Procuraduría de la Administración se pronunciara sobre, la **“Viabilidad jurídica de aplicar un descuento voluntario de hasta un 20%, sobre el sueldo de los servidores públicos que devengan mil balboas (B/.1,000.00) mensuales o más, y si a los “gastos de representación” se les puede aplicar esa misma fórmula de descuento**”, dispusimos desprendernos, y donar en su totalidad, el gasto de representación asignado al cargo de Procurador de la Administración.

La posición así asumida de manera voluntaria, la hicimos acorde a lo que se establece en el artículo 8 del Código Uniforme de Ética, de los servidores Públicos, en el que se dispone que **“cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones”**, así como su artículo 12 que señala: **“El servidor público promoverá y apoyará con su ejemplo personal los principios establecidos”**.

Nuestra decisión de donar la totalidad del gasto de representación asignado al cargo de Procurador de la Administración, ya fue materializada y hecha efectiva mediante comunicación efectuada a la Contraloría General de la República, lo que se hizo a favor de la cuenta corriente número 10000266728, titulada **“Panamá Solidario”**, existente en el Banco Nacional de Panamá.

En conclusión, y en razón de todo lo anteriormente expuesto, siendo viable adoptar alguna medida que tenga que ver con los gastos de representación que perciben ciertos servidores público, ello ha de

⁷ **“El reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos, más allá de cualquier diferencia étnica, cultural, régimen político o desarrollo económico, tan sólo puede basarse en la dignidad humana, común a todos los hombres, que como proclama la Declaración Universal en su primer artículo, “nacen libres e iguales en dignidad y derechos”**. Universalidad, Indivisibilidad e Interdependencia de los Derechos Humanos, BLANC ALTEMIR, Antonio, en La Protección Internacional de los Derechos Humanos a los Cincuenta Años de la Declaración Universal. BLANC ALTEMIR, Antonio (Editor). Universidad de Lleida y Editorial Tecnos. Madrid, 2001. Página 17.

ser a través de una Ley, en la que se disponga, la limitación a la que quedaría sujeto este emolumento reconocido a aquellos servidores públicos, en razón del cargo y funciones que desempeñan.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc/hjmm



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**