



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de agosto de 2023
Nota C-119-23

Licenciado
JORGE ROTHERY
Administrador Agencia Panamá Pacífico
Ciudad.

Ref.: Derecho de un servidor público a recibir gastos de representación.

Señor Administrador:

Por este medio damos respuesta a la nota número OIRH-003-147-2023, recibida el día 20 de julio del año en curso, mediante la cual la Jefe Institucional de la Oficina de Recursos Humanos hace la siguiente consulta:

“¿Si un Sub Director Ejecutivo Institucional, manteniendo la posición, deja de ejercer las funciones para la cual fue nombrado y se le asignan otras funciones, como abogado, por ejemplo, este servidor público seguirá recibiendo el gasto de representación o se les suspende, tal lo establece el artículo 288 de la Ley No.336 de Presupuesto que a la letra dice:

...

Igualmente, consultamos: Si a este funcionario con el cargo de la referencia, le es aprobada una solicitud de préstamo interinstitucional, o sea, es prestado a otra institución para brindar sus servicios, una institución distinta a la que le paga su sueldo, está obligada a mantener el pago de ese gasto de representación o igualmente se les suspende tal lo prevé la ley de presupuesto. (sic)”

De acuerdo a lo expresado, la Procuraduría de la Administración responde la primera pregunta indicándole que los gastos de representación se dan en atención al cargo, de manera que si el servidor público que tiene el cargo de Subdirector Ejecutivo Institucional de la Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico mantiene el cargo, pero ejerce otras funciones distintas a aquellas relacionadas con el cargo en el cual fue nombrado, como por ejemplo, las de abogado, no deberá continuar recibiendo estos gastos de representación, por lo que deberá dejar ese cargo y ser nombrado como abogado.

En cuanto a la segunda pregunta, somos de opinión que si a un servidor público le es aprobada una solicitud de préstamo interinstitucional para que brinde sus servicios en otra institución distinta a la Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico, los gastos de representación se mantienen, siempre que el cargo que ejerza en la entidad a donde va en préstamo, sea el mismo que, por ley, le da el derecho a recibir los gastos de representación, ya que el citado préstamo no deberá afectar sus condiciones de trabajo ni su retribución, tal como lo prevé el Manual de Procedimiento de Movilidad Laboral.

Las respuestas anteriores las fundamentamos en las siguientes consideraciones:

La estructura organizacional de la Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico¹ (en adelante la APP), aprobada mediante Resolución de Junta Directiva No. 017-18 de 24 de julio de 2008, señala que esta Agencia cuenta con un Nivel Político Directivo, compuesto por la Junta Directiva, el Administrador y Subadministrador; un Nivel Coordinador; un Nivel Asesor; un Nivel Fiscalizador; y un Nivel Auxiliar de Apoyo, donde están la Dirección de Administración y Finanzas; y un Nivel Operativo, en donde se encuentran la Dirección de Asistencia a Inversiones, la Dirección de Sistema Integrado de Trámite y la Dirección de Desarrollo e Ingeniería, del cual también forman parte las Subdirecciones de esas Direcciones.

Quienes ejercen estas Direcciones, tienen los cargos de directores, y quienes ejercen las subdirecciones, tienen los cargos de subdirectores.

En este segundo escenario, el servidor público al que se refiere la consulta, tiene que ser el titular de alguna de las Subdirecciones antes citadas, y debe cumplir con las funciones propias del cargo para el que fue nombrado, y si ese cargo tiene derecho a recibir los gastos de representación, entonces debe continuar recibéndolo, si así lo contempla la ley.

El artículo 288 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, menciona a los servidores públicos que tienen derecho a recibir gastos de representación, así:

***“Artículo 288. Gastos de Representación.** Solo tendrán derecho a gastos de representación los funcionarios que ocupen como titulares los cargos de presidente de la República, vicepresidente de la República, ministros y viceministros de Estado secretarios generales... directores y subdirectores nacionales,... y los cargos que por ley tengan derecho, siempre que en el Presupuesto se provea la correspondiente asignación. Los gastos de representación se pagarán a los funcionarios mientras ejerzan sus respectivos cargos. ...” (Subraya el Despacho).*

Con respecto a estos gastos de representación, observamos que el Manual de Clasificaciones Presupuestaria del Gasto Público, elaborado por la Dirección de

¹ Véase Gaceta Oficial No. 26220 de 10 de febrero de 2009.

Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución MEF-RES-2018-819 de 29 de marzo de 2018, Versión Actualizada 2018², lo define diciendo que “Son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo del cargo que desempeñan. Se establecen de acuerdo a las normas Generales de Administración Presupuestarias de la Ley de Presupuesto General del Estado que señala los funcionarios o titulares que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto (...)”

El artículo 288 de la Ley 336 de 2022 desarrolla el artículo 277 de la Constitución Política de la República que señala que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Por ello, en cumplimiento a este precepto constitucional se aprueba anualmente el Presupuesto General del Estado, con la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las instituciones del sector público, así como las normas generales de administración presupuestaria que rigen su ejecución, seguimiento y evaluación, y el cierre y la liquidación del presupuesto.

En consecuencia y en estricto apego al principio de legalidad, el contenido de dichas normas deben ser acatadas por todas las instituciones o entidades estatales o municipales, si fuera el caso, en la ejecución de sus respectivos presupuestos.

De lo anterior se infiere que para que proceda el pago de los Gastos de Representación a un servidor público, se deben dar los siguientes supuestos:

1. Que ocupe un cargo público como titular;
2. Que el cargo debe encontrarse expresamente mencionado entre los que generan el derecho a recibir gastos de representación, según la Ley del Presupuesto General del Estado; y
3. Que estos Gastos de Representación se perciban mientras se ejerza el respectivo cargo.

El autor Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental define el término “titular” como “*aquel que ejerce un cargo u oficio por derecho propio o nombramiento definitivo; a diferencia de sustitutos, remplazantes o interinos.*”

Cabe entonces señalar que si el servidor público que tiene el cargo de Subdirector Ejecutivo Institucional de la APP deja de ejercerlo porque se le asigna otro, como el cargo de abogado por ejemplo, no debe seguir recibiendo los gastos de representación en vista de que está ejerciendo un cargo que no está contemplado en la Ley como aquellos que tienen derecho a recibir gastos de representación, por lo que recomendamos que este servidor público deje el cargo y sea nombrado en el nuevo.

² Véase Gaceta Oficial N° 28500-A de 9 de abril de 2018.

Ahora bien, si ese servidor público le es aprobada una solicitud de préstamo para brindar sus servicios en otra entidad institución distinta a la que le paga sus servicios, o sea, de la APP, habrá que atenerse a lo que dispone el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos, de la Dirección General de Carrera Administrativa, aprobado mediante la Resolución 017 de 30 de noviembre de 1998, actualizado en el año 2008, a través de la Resolución 596 de 18 de noviembre de 2008³, que define el préstamo de la siguiente manera:

“Préstamo

Se entenderá por designación o préstamo, la reubicación de un servidor público ya sea de carrera administrativa o no, en otra institución, para realizar funciones relacionadas con los objetivos institucionales, de manera temporal y que no exceda el período presupuestario.” (Subraya la Procuraduría).

El préstamo es una de las modalidades contempladas en el referido procedimiento, que “deberá contar con el consentimiento del servidor público **y no deberá afectar negativamente sus condiciones de trabajo y su retribución**, igualmente contar con la anuencia de los fejes inmediato de las unidades administrativas de origen y destino, y la aprobación de las autoridades competentes, vía resolución”, tal como lo establece el citado procedimiento.

Por **retribución** ha de entenderse la cantidad de dinero que se le da a una persona como pago por un trabajo o un servicio, incluido los gastos de representación, y por lo mismo no deberá exceder del periodo presupuestario.

Si el servidor público está ocupando un cargo en la APP, que por ley tiene derecho a recibir gastos de representación, y luego pasa a ocupar o es designado en otro cargo distinto al cargo para el cual fue nombrado, deja de ser titular de éste, por lo que no debe continuar recibiendo los gastos de representación, salvo que la ley establezca que el nuevo cargo tiene derecho a recibir los gastos de representación y los mismos se encuentren presupuestados.

Por las consideraciones antes anotadas, la Procuraduría de la Administración es de la opinión que los gastos de representación se otorgan en atención al cargo, de manera que si el servidor público que labora en la Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico mantiene el cargo para el que fue nombrado, pero ejerce otras funciones distintas a las de ese cargo, como la de abogado por ejemplo, no deberá continuar recibiendo estos gastos de representación, por lo que deberá dejar el cargo y ser nombrado en el nuevo.

Por otra parte, si a un servidor público le es aprobada una solicitud de préstamo interinstitucional para que preste sus servicios en otra institución distinta a la que le paga

³ Véase Gaceta Oficial No. 26217 de 5 de febrero de 2009

sus servicios, los gastos de representación se mantienen, siempre que el cargo que realice en la entidad a donde va en préstamo, sea el mismo que aquel que por ley, da el derecho a recibir gastos de representación, ya que ese préstamo no deberá afectar sus condiciones de trabajo ni su retribución, tal como lo prevé el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos.

De esta forma damos respuesta a lo consultado, manifestando que la opinión aquí vertida no reviste un carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-110-23

c.c. Dixza Williamson
Jefe Institucional de Recursos Humanos