

C-65

30 de marzo de 2000.

Señor  
DIDIEL MARÍN  
Alcalde Municipal de Chiriquí Grande,  
Chiriquí Grande, Provincia de Bocas del Toro.

Señor Alcalde Municipal:

Por este medio doy contestación a Nota No.090 fechada 3 de marzo del 2000, recibida en este Despacho el día 10 de marzo del presente, en la que me solicita opinión en relación con la viabilidad de que el Consejo Municipal le aumente la partida de Gastos de Representación mensual de B/.200.00 a B/.400.00. Según, me explica esta solicitud fue atendida y con el visto bueno del funcionario respectivo del Ministerio de Economía y Finanzas, los dos primeros meses del año en curso le fueron pagados los gastos de representación con el aumento solicitado, sin embargo, ahora en la Contraloría le informan que tales gastos no serán pagados en adelante, fundamentándose en el artículo 67 de la Ley 106. Asimismo, me solicita orientación respecto de si el Gasto de Representación es considerado como asignación o parte del salario.

Antes de ofrecerle la orientación solicitada, debo indicarle que la asesoría jurídica que desarrolla este Despacho, conlleva requisitos que deben respetarse, en este sentido, toda consulta formulada a éste, debe venir acompañada del criterio jurídico del asesor legal de la institución, en el caso de los municipios, el criterio debe otorgarlo el

abogado consultor del municipio. Pero, en el caso que el Municipio no cuente con los servicios de un Abogado Consultor, debe solicitar la orientación al abogado de Gobiernos Locales, toda vez que es la instancia que corresponde.

No obstante, por tratarse de un tema interesante y que ya me ha planteado, procedo a examinar la legislación respectiva; Ley 106/73, de Regímenes Municipales; Ley No.61/99, referente al Presupuesto del Estado; y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público; además de, realizar algunas consultas de carácter técnico en la Dirección de Presupuesto de la Nación, a fin de ofrecer la asesoría solicitada.

Comenzaré por aclararle el concepto de Gastos de Representación a nivel estatal.

Reiteradamente, este Despacho ha manifestado que los gastos de Representación son sumas complementarias al salario asignadas por Ley a ciertos funcionarios por razón del cargo que ocupan. Adicionalmente, se ha dicho que, los mismos no constituyen sueldo, sino que son remuneraciones accesorias para el mejor ejercicio del puesto público. Estas aseveraciones tienen su fundamento no sólo en la legislación positiva, sino también en lo externado en la doctrina más autorizada y en diversos estudios jurisprudenciales nacionales y extranjeros.

En este orden, veamos lo que dice el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Planificación y Política Económica, hoy Ministerio de Economía y Finanzas, el cual está en aplicación, manual que al definir estos gastos dice: "GASTOS DE REPRESENTACIÓN FIJOS. Son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo del cargo que desempeñan. Se establecen de acuerdo con la disposición legal que señala los funcionarios que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto".

En este sentido, la Ley No. 61 de 31 de diciembre de 1999, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal del año 2000, establece a quienes corresponde el pago de estos Gastos en su artículo 172, cuyo tenor literal es el siguiente:

**"ARTÍCULO 172. GASTOS DE REPRESENTACIÓN. Sólo tendrán derecho a gastos de representación los funcionarios que ocupen como titulares los cargos de: Presidente de la República; Vicepresidentes de la República; Ministros y Viceministros de Estado; Secretarios Generales; Legisladores, Secretario y Subsecretario General de la Asamblea Legislativa; Director y Subdirector Nacional de Asesoría Legal Parlamentaria y Director Nacional de Asesoría; Rector y Vicerrectores de las Universidades Oficiales; Procurador General de la Nación; Procurador de la Administración; Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; Magistrados de los Tribunales Superiores y del Tribunal Electoral; Defensor del Pueblo; Contralor y Subcontralor General de la República; Gobernadores; Directores y Subdirectores Generales de las Instituciones del Sector Descentralizado; Director y Subdirector General de la Policía Nacional; Director y Subdirector General de la Policía Técnica Judicial; Director y Subdirector General del Servicio Aéreo Nacional; Director y Subdirector General del Servicio Marítimo Nacional; Director y Subdirector General del Tránsito; Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad; Director y Subdirector de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República; Jefes de**

**Misiones Diplomáticas; Presidente, Secretario y Tesorero de los Consejos Provinciales de Coordinación; Directores Regionales y Provinciales y Directores Nacionales; Comisionados y Subcomisionados, Mayores y Capitanes de la Fuerza Pública; de la Policía Técnica Judicial; del Servicio Aéreo Nacional; y del Servicio de Protección Institucional de la República y aquellos 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.**

**Durante la vigencia de la presente Ley no podrán incrementarse los gastos de representación, respecto a la asignación original para el cargo ni crearse para cargos que no estén expresamente citados en el párrafo anterior".** Gaceta Oficial No.23.959 de 31 de diciembre de 1999. (Lo subrayado es de este Despacho).

Como puede Usted observar, señor Alcalde, el Gasto de Representación tal y como lo ha concebido nuestra legislación, constituye una remuneración adicional al sueldo fijo, por tanto no es parte del salario, sino que viene a complementar a éste y se paga por razón del cargo y no a la persona del funcionario. Igualmente, es necesario según la norma reproducida que tal gasto esté debidamente incluido en el presupuesto, es decir, que exista la partida correspondiente a la que han de cargarse los mismos, ello se infiere de la norma cuando expresa: "... y aquellos cargos que por Ley tengan derecho, siempre que en el Presupuesto se provea la correspondiente asignación.

Este concepto patrio es totalmente congruente con lo externado en la doctrina y, también en la jurisprudencia nacional.

Ahora bien, en el caso que Usted plantea, los gastos de representación le fueron incrementados luego de solicitárselo al Consejo Municipal del Municipio y con el visto bueno de un funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas, concretamente, de la Dirección de Presupuesto de la Nación; de modo que, éstos le fueron pagados con el incremento solicitado los dos (2) primeros meses del año en curso; posteriormente, según entendemos el aumento en tales gastos le han sido suspendidos, por instrucciones de la Contraloría General, basándose en el artículo 67 de la Ley 106/73, sobre Regímenes Municipales.

Al respecto, y de acuerdo a investigaciones realizadas en la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, debo indicarle que los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas no están facultados para autorizar ningún pago, ellos sólo se limitan a emitir opiniones en relación con las distintas situaciones que les presentan. Según, han explicado en estos casos el Alcalde debe presentar al Consejo Municipal, el Proyecto de Vista Presupuestaria elaborado en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas, proyecto que debe contemplar las rentas y gastos municipales que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones del Municipio, haciendo en él la solicitud de aumento de sus gastos de representación; el Consejo Municipal, en virtud de las atribuciones que le concede la Ley 106 en el artículo 17, procede al estudio, evaluación, consulta y aprobación o rechazo del proyecto presentado.

Definitivamente, que lo solicitado va a depender de dos cosas, muy importantes que van ligadas; por un lado, de si el Municipio de que se trate es autónomo en su régimen presupuestario o si por el contrario es subsidiado por el Estado y, por el otro lado, si se cumple con lo estatuido en la parte final del artículo 67 de la Ley 106, lo cual avalaría la solvencia económica de la municipalidad. Considero, que al efectuarse el pago los dos (2) primeros meses del presente año, significa que estaríamos en el segundo supuesto.

A propósito del artículo 67 de la Ley 106, por considerarlo básico en estos aspectos de aumentos de sueldos y asignaciones municipales, en virtud de las funciones que me asigna el Código Judicial en el artículo 348 numeral 4, de "servir de consejero jurídico a los servidores públicos administrativos respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que se debe seguir.", procedo a examinar la referida norma, cuyo tenor literal dice:

**"ARTÍCULO 67. Los sueldos y asignaciones de los servidores públicos municipales pueden ser alterados en cualquier tiempo, inclusive los de los Alcaldes y Corregidores cuya remuneración sea pagada por el Tesoro Municipal. Para aumentar los sueldos será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año."** (Lo subrayado es de este Despacho).

La disposición pre-inserta expone de manera expresa y diáfana que los sueldos y asignaciones de los funcionarios municipales efectivamente pueden ser susceptibles de alteraciones en cualquier momento. Incluyendo a los Alcaldes y Corregidores que son pagados por el Tesoro Municipal, es decir, con fondos del erario municipal. Sigue añadiendo, la disposición examinada que para aumentar los sueldos de los servidores públicos municipales sólo es indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último período municipal. He subrayado el término "indispensable", para llamar la atención sobre el significado de este vocablo, que quiere decir que no admite dispensa, es decir, que es necesario e imprescindible.<sup>1</sup> Ello, me permite aseverar que una interpretación gramatical lingüística de la norma in comento nos indica que la única limitación que impone la premisa contenida en ella es que se dé un aumento real de los ingresos municipales recaudados durante

<sup>1</sup> CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL. Tomo IV. F-I. Buenos Aires, 1989. Pág.393.

el último año, lógicamente, la relación es con respecto al año inmediatamente anterior al último, en este caso sería período 1998-1999 ó 1999-2000. Este razonamiento, se colige de lo expresado en el precepto bajo estudio que dice: "Para aumentar los sueldos y asignaciones será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año.

Luego entonces, la norma ha precisado de manera categórica que elemento debe concurrir para que proceda el aumento de sueldo o de asignación en los servidores públicos municipales, elemento que se traduce en que se dé efectivamente el aumento general de los ingresos municipales recaudados durante el último año fiscal, lo que se entiende de manera general, ya que en este sentido la norma no ha especificado lo correspondiente.

De allí, que si la Ley no distingue no es permitido al hombre distinguir, según un viejo aforismo latino; por otro lado, rige en nuestro sistema el principio de legalidad, según el cual las normas deben ser respetadas según su jerarquía.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 18 señala, que los servidores públicos no sólo son responsables por infracción de la Constitución o de la Ley, sino también por "extralimitación de funciones o por omisión en ejercicio de éstas".

En ese orden de ideas, tenemos que es un deber constitucional de los gobernantes asegurar la observancia de las leyes y ceñir sus actuaciones a lo que éstas disponen. De lo contrario, riñen con este principio Constitucional, por lo que, fácilmente, pueden ser acusados de extralimitación en sus funciones públicas.

Aunado a ello, el Código Civil patrio, en su artículo 9, de manera expresa establece: "**Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. ...**". Todo ello, nos indica que el respeto a las normas enunciadas supone no solo la estabilidad política, jurídica y social sino, incluso la seguridad económica del país.

En resumen, la viabilidad del incremento en el Gasto de Representación como fórmula de aumentar su salario, depende de manera determinante del aumento de los ingresos municipales recaudados durante el último período municipal, de no darse este aumento que señala la Ley, entonces este aumento no procede legalmente, lo que significa que los incrementos salariales a personal municipal no es caprichoso o antojadizo, sino que son incrementos que deben ceñirse estrictamente a lo que establece este artículo 67 de la Ley 106, el cual supone un equilibrio o contrapeso en lo referente a los fondos municipales vs el aumento en sueldos y asignaciones a sus servidores.

Como quiera que ha sido el interés de este Despacho brindar en todo momento asesorías realmente orientadoras en relación con los servicios y demás actos públicos administrativos, le recomiendo buscar métodos alternos pero legítimos para incrementar los ingresos del Municipio a su cargo, en este sentido debe revisar que todas las actividades tanto comerciales como industriales y lucrativas de cualquier clase estén gravadas por el Municipio. En el caso, de que no estén gravadas, proceder a través de Acuerdo Municipal a imponer los impuestos, contribuciones o tasas, según la actividad de que se trate. (Véase: Artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley 106/73. Sin embargo, tenga cuidado de respetar el contenido del Artículo 79 de la mencionada Ley, ya que una cosa, objeto o servicio no puede ser gravada dos veces, salvo que la Ley expresamente lo autorice. Otra fórmula de aumentar el ingreso municipal, es revisar que todas las actividades de tipo comercial, industrial o lucrativa de cualquier clase efectivamente estén pagando los gravámenes establecidos, de lo contrario puede el Municipio proceder conforme los Artículos 80, 83, 84, 85 y 86 de la Ley 106 comentada. Para formalizar esta política agresiva de cobro a los establecimientos morosos, puede incluso crear el cargo de Juez Ejecutor que contempla la parte final del Artículo 80, o que el Tesorero Municipal proceda a ejecutar los cobros adeudados a todos los que estén obligados a pagar al Municipio, aplicando en ello las sanciones que dispone la Ley.

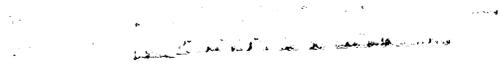
Estamos seguros, que la aplicación de estas medidas coadyuvarán en gran medida a incrementar los fondos municipales,

por lo que debe empezar desde este momento a trabajar sobre eso, para que el próximo año vuelva a solicitar el aumento de sus ingresos como funcionario municipal, en base y con fundamento en la norma objeto de este análisis.

Por último, debo reiterarle, los gastos de representación no son considerados como parte del salario, es decir, no constituyen sueldo, sino asignaciones adicionales o accesorias al sueldo fijo que se pagan a determinados servidores públicos en razón del cargo que desempeñan, por lo que tales asignaciones deben estar señaladas y previstas en el Presupuesto del Estado, del período fiscal correspondiente.

De este modo, espero haber aclarado sus dudas en relación con el gasto de representación, así como haberle orientado en cuanto a las políticas que puede implementar en beneficio del Municipio, de la comunidad, y también por que no decirlo en el suyo propio.

Me suscribo, atentamente,

  
Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.