

Panamá, 13 de mayo de 1998.

Señora
JOSEFA G. DE MONTERREY
Alcaldesa del Distrito de Los Santos
Los Santos - Provincia de Los Santos.

Señora Alcaldesa:

Nos referimos a su Nota N°.182-98, de 17 de abril de 1998, mediante la cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con: "..., si es posible jurídicamente hablando que los actuales representantes, en su condición de poder legislativo, puedan proceder a rebajar el salario y los gastos de representación del funcionario ALCALDE, a pesar que el presupuesto de rentas y gastos fue superior en ingresos a la vigencia anterior".

En primer lugar, debemos indicar que el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, que utiliza el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Contraloría General de la República, define los Gastos de Representación de la siguiente manera:

"Gastos de Representación fijo.

Son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivos del cargo que desempeñan. Se establece de acuerdo con la disposición legal que señala los funcionarios que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto".

De esta definición podemos extraer que los Gastos de Representación, constituyen una remuneración adicional al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios. Esta remuneración se da por motivos del cargo que desempeñan y son establecidas conforme la normativa que señalen los funcionarios que tienen derecho a las mismas.

Doctrinalmente, De Pina, define los Gastos de Representación, así:

"Gastos de Representación. Cantidad que, aparte de sus sueldos, perciben determinados funcionarios, para que atiendan a los desembolsos que se ven obligados hacer por razón de sus cargos" (De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. Sexta Edición. México. 1977. p.227".

Tal como podemos apreciar de la definición transcrita, los Gastos de Representación no constituyen sueldos, sino que son asignaciones aparte del sueldo que, perciben ciertos servidores públicos en razón de sus cargos y para atender con el debido decoro los gastos que surgen en razón de los mismos.

Este Despacho en reiteradas ocasiones ha externado el concepto que le merece el término Gastos de Representación, atendiendo para ello, la doctrina más autorizada, la jurisprudencia y sobre todo la legislación aplicable. Así, por el ejemplo, hemos sostenido que los Gastos de Representación son sumas complementarias al salario asignadas por la Ley a ciertos funcionarios por razón del cargo que ocupan. Esta asignación adicional tiene la finalidad de permitir al funcionario hacer frente a las erogaciones necesarias para mantener el decoro y la dignidad de estos altos cargos (V. C-224/87). Por eso se ha afirmado que los mismos se otorgan a los cargos y no a los servidores o dicho de otra forma, estos van vinculados al ejercicio directo del cargo oficial previsto en la Ley (V. C-021/88).

Los Dictámenes emitidos por este Despacho, se han fundamentado en la Ley Presupuestaria Municipal, que regía en el momento, en las que por regla general la titularidad del funcionario que ocupa el cargo beneficiado con gastos de representación, ha sido uno de los elementos constantes y uniformes en los últimos años.

De las normas anteriormente copiadas, se desprende que los requisitos que deben cumplirse para hacer efectivo los Gastos de Representación a los funcionarios públicos, son los siguientes:

- 1.- Los Gastos de Representación constituyen un derecho reconocido a quienes ejerzan, en calidad de titular, alguno de los cargos mencionados en dicha norma;
- 2.- La asignación correspondiente a estos gastos deben ser incluidos en el respectivo Presupuesto Municipal;
- 3.- Los Gastos, sólo pueden ser pagados a los funcionarios mientras ejerzan el cargo.

De las definiciones de Gastos de Representación anotadas, así como de la normativa vigente en materia presupuestaria municipal, podemos inferir que

al cargo de Alcalde le corresponde el beneficio del gasto de representación, toda vez que el mismo así, está contemplado en el Presupuesto General del Municipio de Los Santos, debidamente aprobado para su vigencia fiscal de 1998 (V. Presupuesto General del Municipio, Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Presupuesto de la Nación).

Cabe resaltar, que el Presupuesto Municipal, es un Acuerdo Municipal; esto, en virtud de establecido en el artículo 240 numeral 1 de la Constitución Política, y el artículo 45, numeral 1 de la Ley N°.106 de 1973, que a la letra dicen:

"ARTÍCULO 240. Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 231 de esta Constitución y la Ley, las atribuciones siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos..."

"ARTÍCULO 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones.

1.- Presentar al Consejo Municipal proyectos de Acuerdos, específicamente el Presupuesto de Rentas y Gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales..." (El subrayado y negritas son nuestros).

En primera instancia queremos manifestar, que este Despacho realizó una profunda investigación en materia presupuestaria, a fin de determinar y establecer en estricto derecho, la legalidad del acto, de rebajar los gastos de representación presupuestariamente aprobados para el cargo del Alcalde Municipal de Los Santos.

En materia de Presupuesto, y bajo las normas de administración presupuestarias, podemos señalar que el procedimiento para aprobar el Presupuesto Municipal, es igual que el resto de los demás Acuerdos Municipales, con la única diferencia que el mismo tiene que ser sustentado, por el respectivo Alcalde del Distrito Municipal, y éste, no podrá ser modificado una vez haya sido aprobado por los Honorables Concejales.

Ahora bien, vale la pena hacernos la siguiente interrogante: ¿Puede hacerse modificaciones al proyecto de acuerdo presupuestario enviado por el Alcalde al Consejo o, cuando éste haya sido aprobado, de forma tal que se alteren o rebajen sus partidas?". Veamos:

El Proyecto de Acuerdo Presupuestario sí puede sufrir modificaciones, tan pronto el Alcalde del Distrito lo presenta a la consideración del Consejo. Una vez presentado, el Presidente del Consejo, lo pasará a la Comisión de Hacienda y Tesoro para que ésta rinda informe y SUGIERA las modificaciones que creen necesarias. Nótese, que solo podrá hacerse sugerencias y, una vez haya sido aprobado no podrá hacerse modificación alguna a ninguna de sus partidas. Si no se sigue este procedimiento y, al presupuesto se le hacen modificaciones, este acto podría ser demandado como ilegal.

En conclusión, este Despacho considera en estricto derecho, que el Presidente del Honorable Consejo Municipal de Los Santos, no puede, ni está facultado para objetar los gastos de representación, ni puede alterar el salario de la primera autoridad del Distrito.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch