



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro
comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di

Chiriquí, 05 de diciembre de 2024
C-CH-B-No.030-24

Honorable
Arcesio Alberto Ticas Gallardo
Alcalde del distrito de San Félix
Provincia de Chiriquí
E. S. D.



Ref.: Pago del gasto de representación a los honorables representantes de corregimientos.

Honorable señor alcalde:

Me dirijo a usted con motivo de su Nota sin número de fecha 02 de diciembre de 2024, adjuntando posteriormente el criterio jurídico de la asesora legal, la cual fue recibida en esta secretaría provincial el día 04 de diciembre del año en curso, siendo importante resaltarle que este Despacho atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 (***Gaceta Oficial 28,787 de 03 de junio de 2019***) emitida por el Procurador de la Administración, será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta, la cual solicita nuestra opinión jurídica sobre:

[...]

1. En el caso de los gastos de representación de los Representantes, ¿será el Ministerio de Gobierno? Y para el caso del Alcalde y de el/la Presidente del Concejo, será el Municipio a través de gastos y rentas?
2. ¿Qué pasará en nuestro caso, es decir que al Municipio de San Félix tenga que asumir los gastos de representación de los Representantes, siendo un Municipio Subsidiado y que su nivel de recaudación es bajo?

3. Lo Anterior, nos lleva a otra interrogante, al ser el Municipio de San Félix, como ya mencionamos un Municipio Subsidiado y que, en comparación con el Municipio de Panamá, o el de David, los cuales su nivel de recaudación es mucho más (*sic*) alto, y tomando en cuenta lo que establece el artículo 19 de nuestra Constitución al decir que no habrá fueros o privilegios para nadie, como debe interpretar la adición al artículo 298 de la ley 454 de 14 de noviembre de 2024, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2025, publicada en gaceta oficial No. 30159-B?

[...].

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad dada por el Procurador de la Administración a este Despacho mediante Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, fundamentada en el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicarle lo siguiente:

I. Aspectos generales.

Al hacer referencia al gasto de representación es fundamental indicar algunos aspectos preliminares contenidos en la Constitución de la República de Panamá, cuando en su artículo 267, nos dice que “*Corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación*”, además sobre esta materia nuestra Carta Magna manifiesta que no podrán hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.¹

Una vez surtido todo el trámite correspondiente para la aprobación del presupuesto general del Estado, de un determinado periodo fiscal, el mismo nace producto a la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometerse las diversas entidades del sector público. A razón de ello, nace para la vigencia del periodo fiscal del año 2025, la Ley No. 454 de 14 de noviembre de 2024, publicada en la Gaceta Oficial No. 30159-B de esa misma fecha, de la cual para el caso que nos ocupa sobre el gasto de representación en el artículo 298, se manifiesta lo siguiente:

ARTÍCULO 298. Gasto 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... jefes de misiones diplomáticas, directores y subdirectores nacionales, **alcaldes, representantes y concejales, pagados a cargo de cada entidad nominadora o municipio correspondiente**, presidente, secretario y tesorero de los



consejos provinciales de coordinación, 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 efectivamente sus respectivos cargos; de lo contrario, la entidad nominadora deberá suspenderles inmediatamente el pago correspondiente al gasto de representación, durante el tiempo en que se encuentren ejerciendo funciones distintas a las previstas en este artículo.

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 están expresamente citados en el párrafo anterior. (El resaltado es nuestro).

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro, comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di.

Atendiendo a las interrogantes formuladas, debemos comenzar por indicarle que, cuando se materializó la descentralización municipal en nuestro país, era y es con la finalidad de que los municipios de manera progresiva alcanzarán una independencia económica suficiente para hacer frente a todos los compromisos económicos adquiridos por una determinada municipalidad; adicional al hecho de poder realizar obras y brindar servicios sin tener que depender del gobierno central. Sin embargo, es una realidad nacional que, no todos los municipios que se encuentran a lo largo y ancho del territorio panameño están en la misma categoría, esto debido a su nivel de recaudación y a su densidad poblacional. Veamos el contenido del artículo 62 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “*Que descentraliza la Administración Pública*”:

Artículo 62. Los municipios de la República de Panamá se clasificarán atendiendo al número de habitantes y la densidad por kilómetro cuadrado de la siguiente forma:

1. *Metropolitanos*. Distritos cuya población sea superior a doscientos cincuenta mil habitantes.
2. *Urbanos*. Distritos cuya población esté comprendida entre cuarenta mil uno y doscientos cincuenta mil habitantes y cuya densidad de población sea de ciento uno a doscientos habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual incluye a las cabeceras de provincia que por su condición no se encuentren en la categoría de metropolitano.
3. *Semiurbanos*. Distritos cuya población esté comprendida entre seis mil uno y cuarenta mil habitantes y cuya densidad de población sea de cuarenta y uno a cien habitantes por kilómetro cuadrado.
4. *Rurales*. Distritos cuya población sea igual o inferior a seis mil habitantes. La pertenencia a cada segmento de esta clasificación se revisará de acuerdo con los resultados de cada censo de población que realice el Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República. Una vez cumplidas las etapas del proceso de descentralización previstas en esta Ley, se establecerán nuevos indicadores para esta clasificación.



Por esta razón, gran parte de los municipios semiurbanos y todos los municipios rurales, requieren para su funcionamiento del apoyo económico del gobierno central. “*El Ministerio de Economía y Finanzas garantizará, mediante transferencia anual, a los municipios, considerados como no metropolitanos, los recursos económicos necesarios para crear y mantener esta estructura básica administrativa*”.²

Siendo las cosas así, y atendiendo puntualmente al caso que nos ocupa y bajo el estricto análisis jurídico, la Ley No. 37 de 2009, en cuanto al pago del salario de las autoridades de los gobiernos locales, ha plasmado una clara diferenciación sobre la Entidad que debe asumir el pago de salarios. Veamos los artículos 70 y 81 de esta normativa legal:

Artículo 70. El Representante de Corregimiento y su Suplente devengarán el salario establecido en el Presupuesto General del Estado.

Cualquier ajuste salarial del Representante Principal o su Suplente responderá a la política salarial del Estado.

Artículo 81. El Alcalde y el Vicealcalde devengarán el salario establecido en el Presupuesto Municipal.

Cualquier ajuste salarial de ambos responderá a la política salarial del Municipio, no obstante, el salario del Alcalde no será inferior a dos mil balboas (B/. 2,000.00) (El resaltado y subrayado es nuestro).

Como se puede observar, para los representantes de corregimientos el renglón salarial es asumido por el gobierno central (*Presupuesto General del Estado*) mientras que para los alcaldes es establecido en cada presupuesto municipal. Sobre este escenario normativo, cuando estamos en presencia de los gastos de representación de manera permanente, es un renglón directamente enlazado con el salario (*salario más gastos de representación permanente es igual a la remuneración total*), es por ello que, con relación a lo dispuesto en el artículo 298 de la Ley No. 454 de 2024 cuando dice: “Los gastos de representación se pagarán a los funcionarios mientras ejerzan efectivamente sus respectivos cargos; de lo contrario, la entidad nominadora deberá suspenderles inmediatamente el pago correspondiente al gasto de representación.”, situación que nos lleva a reflexionar sobre el hecho que el pago de los gastos de representación de los honorables representantes de corregimientos, está a cargo de la Entidad Nominadora (*Gobierno Central*). En el caso de los alcaldes la norma jurídica vigente es clara al indicar que será conforme al presupuesto municipal, por lo que el gasto de representación dependerá del renglón de quien paga dicho salario (*Municipio*).

Sin embargo, si es oportuno mencionarle que mediante la Nota C-CH-No.005-24 dirigida al señor alcalde de municipio de Mironó, comarca Ngäbe Buglé, sobre un tema similar se le manifestó lo siguiente:



No obstante, queremos señalar que, de la investigación realizada para el estudio del presente caso, hemos encontrado que, en atención a la autonomía municipal, los cargos que ostentan el derecho a recibir los gastos de representación han sido incluidos expresamente en los diferentes acuerdos municipales que aprueban los presupuestos de rentas y gastos de los municipios a nivel nacional.

Nota 1. Situación que bajo la figura de la autonomía municipal y bajo el principio de presunción de legalidad, se encontraran vigentes hasta que el poder judicial determine lo contrario o el municipio decida lo que corresponda a Derecho.

III. Jurisprudencia.

En la Sentencia de 22 de mayo de 1992. Proceso: Plena jurisdicción. Caso: Carlos Vergara Sánchez c/ Caja de Seguro Social. Acto impugnado: Acción de personal No. 1896-89 de 25 de mayo de 1989. Magistrado ponente: Edgardo Molino Mola. Se manifestó lo siguiente:

Queremos recalcar que, en su parte medular, (sic) tal circular acotó (Gastos de Representación):

Los criterios y definiciones conceptuales, así como también los ordenamientos jurídicos atinentes a la materia, nos permiten discernir que los gastos de representación constituyen sumas que se asignan a servidores públicos de mayor jerarquía, con el propósito de que puedan asumir desembolsos propios del cargo, y por ello, son parte del ejercicio de esa designación. En consecuencia, el Estado no pagará gastos de representación a funcionarios que hayan cesado en las funciones inherentes a los cargos con jerarquía establecidos en la Ley de Presupuesto.

En la Sentencia de 13 de mayo de 1991. Caso: Rogelio A. Centella c/ Corporación Azucarera La Victoria. Registro Judicial, mayo de 1991, p. 47., se determinó que:

La Sala estima que el Artículo 796 del Código Administrativo no se ha violado como aduce el actor. En razón de que la Institución demandada expidió certificación que se observa a foja 6 en la cual se reconocen los derechos a las vacaciones que reclama el exfuncionario de esa Institución. Además, en el informe de conducta (foja 19 a 21) el Director General de la Corporación Azucarera la Victoria manifiesta que esta Institución reconoce los 6 meses acumulados de vacaciones del demandante y los gastos de representación a que tiene derecho por Ley. La violación a la norma se produciría en el evento en que no le hubieren reconocido tales prestaciones. El que a la fecha en que presentó la demanda no le hubiesen cancelado las sumas a que tiene derecho, no conlleva implícitamente la violación de la norma acusada, en vista de que el mecanismo de manejo y disposición de los fondos públicos está supeditado al presupuesto anual del Estado y no a voluntad particular de las diferentes Instituciones.



En adición a lo expuesto, en su informe el funcionario demandado manifiesta que lo adeudado al actor fue incluido dentro del Presupuesto de la Institución y que Contraloría no lo ha hecho efectivo por razones de crisis financiera. Por lo anterior, se desestima la aducida violación al artículo 796 del Código Administrativo.

Para concluir, cuando en la Ley No. 454 de 2024 “*Que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2025*” indica que los gastos de representación estarán a cargo de cada entidad nominadora o el municipio correspondiente; el análisis que se debe realizar con base en este contexto, es sobre quien recae dicho pago, si es a la entidad nominadora o sea quien paga el salario (Gobierno Central) o si es al municipio encargado de pagar el salario, comprendido como la remuneración total; la cual incluye en el caso que nos ocupa, el gasto de representación permanente, mientras quien tiene el derecho de percibirlo permanezca en el cargo público.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus inquietudes, en base a lo que señala el ordenamiento jurídico positivo, indicándole que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Como muestra de mi consideración y respeto;

Atentamente,

Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro
comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di
Procuraduría de la Administración
gm.



ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN FÉLIX
RECIBIDO
Hora: 2:55 p.m.
Dia: 06-12-2024
Firma: *Julka R. Donjuc*

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

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 728-46-82, 728-46-84

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