



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de agosto de 2026
Nota C-120-26

Señora Directora General, Encargada:

Ref.: Viabilidad jurídica para que un funcionario del IDIAP que ocupe el cargo de Director General encargado, pueda devengar la diferencia de salario correspondiente entre dicho cargo y el cargo permanente que ostenta.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, a fin de dar respuesta a la Nota No. DG-710-07-2026, recibida en este Despacho el 30 de julio del año en curso, a través de la cual eleva consulta a esta Procuraduría sobre: *“...si existe viabilidad jurídica para que un funcionario del IDIAP que ocupe el cargo de Director General encargado, pueda devengar la diferencia de salario correspondiente entre dicho cargo y el cargo permanente que ostenta”*.

Previo a nuestro análisis, debemos en primera instancia, remitirnos a la normativa del Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (en adelante IDIAP). Dicha institución fue creada mediante Ley No.162 de 4 de septiembre de 2020, *“...como una entidad autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, sujeto a la orientación de las políticas de Estado, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación...”*.

Por su parte, el artículo 13 de la citada Ley No.162, señala las funciones de la Junta Directiva del IDIAP, y en su numeral 3 indica que dicha Junta Directiva tiene entre sus facultades: *“... 3. Presentar al Órgano Ejecutivo las ternas para el nombramiento del director y subdirector general, previa selección por concurso público de acuerdo con el procedimiento establecido en esta Ley y su reglamento...”*.

En ese orden de ideas, el artículo 17 de la referida Ley No.162, indica que: *“...La Dirección General del IDIAP estará integrada por un director general y un subdirector general nombrados por el Órgano Ejecutivo de una terna presentada por la Junta Directiva, los cuales deberán ser ratificados por la Asamblea Nacional. El subdirector general reemplazará al director general durante sus ausencias temporales, accidentales o permanentes, o hasta que se designe un nuevo director. El subdirector general ejecutará las funciones que el director le asigne.”*

Magíster
MIRIAM VÁSQUEZ DE ORTEGA
Directora General, Encargada y
Representante Legal por Delegación
Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá
Ciudad.

De la misma manera...

De la misma manera, es necesario examinar brevemente, uno de los principios más importantes y rectores, dentro de la administración pública, como lo es el “*Principio de Legalidad*”, que rige para los actos o actuaciones de los servidores públicos.

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (art. 18 constitucional y art. 34 de la Ley No.38 de 2000), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, *el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita*¹.

Al respecto, el reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que “*el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.*”²

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió que: “*se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados.*”

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Ahora bien, entendemos que el Órgano Ejecutivo designó a la actual directora general del IDIAP, como encargada, hasta tanto se designe al titular del cargo; incluso, mediante resolución administrativa, el Ministro del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, delegó su representación legal del IDIAP en la actual directora general, encargada, de dicha entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley No.162 supracitada.

En tal sentido...

¹ “...se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

² DROMI, Roberto José. Derecho Administrativo, Argentina, libro 12, Ed. Hispania Libros-2009, pág. 111.

En tal sentido, somos del criterio que dicha designación como Directora General del IDIAP, Encargada, no es un nombramiento en propiedad, sino que ha sido designada como encargada para la realización de funciones como Directora General de dicha institución; y por lo tanto, no ha pasado a un nuevo cargo como titular, encontrándose ejerciendo por encargo, funciones de otro cargo, del cual no es la titular.

Sobre el particular, hacemos mención de la figura del “encargo”, la cual es definida en el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos³, como: “...la reubicación de un servidor público que no es de carrera administrativa, dentro de su institución, para desempeñar otro puesto que no es de carrera administrativa, de manera temporal, en reemplazo del titular del puesto durante el tiempo que dure su ausencia, o para ocupar otro puesto vacante hasta que éste sea provisto de un responsable en propiedad.”

Podemos indicar que el encargo es una figura técnica de la administración pública mediante la cual se designa de manera temporal las funciones de un cargo jerárquicamente superior a un servidor público. Dicha designación es de naturaleza funcional mas no titular, lo que conlleva que el servidor asume las responsabilidades del puesto superior sin que haya una alteración en su nombramiento original. Por regla general, esta figura no conlleva una modificación en la remuneración, es decir, el funcionario continúa vinculado a su partida presupuestaria de origen; y por ende, sigue percibiendo el salario asignado a su cargo base.

En otro orden de ideas, hacemos alusión al concepto “diferencial”, el cual es definido en el glosario de términos señalado en el artículo 2, numeral 17, del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994⁴, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley No.23 de 2017, como: “...Parte de la remuneración de un servidor público de Carrera Administrativa, que consiste en la diferencia entre el salario base del puesto público que ocupa de forma permanente y el salario base del puesto que ocupa en calidad de interino.”

Debemos agregar que la interinidad opera para servidores públicos de carrera administrativa; y, se define como una acción de movilidad laboral que consiste en: “...la reubicación de un servidor público de carrera administrativa dentro de su institución, para desempeñar otro puesto de carrera administrativa, de manera temporal, en reemplazo del titular del puesto durante el tiempo que dure su ausencia, o para ocupar otro puesto de carrera administrativa vacante hasta que éste sea provisto de un responsable en propiedad... El servidor público de carrera administrativa que ocupe un puesto en la condición de interinidad, tendrá derecho a recibir la diferencia entre el salario base del puesto que ocupa de forma permanente y el salario base del puesto que ocupa en calidad de interino...”⁵

Con respecto...

³ Resolución No.017 de 30 de noviembre de 1998, por la cual se dictan procedimientos técnicos para el trámite de acciones de recursos humanos. Publicada en Gaceta Oficial No.24,197 de 11 de diciembre de 2000.

⁴ Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, publicado en Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

⁵ Resolución No.017 de 30 de noviembre de 1998, op.cit.

Con respecto al concepto específico de *diferencial de salario*, consideramos de importancia traer a colación un breve extracto de una Sentencia⁶ proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, la cual se pronunció en los siguientes términos:

“...El diferencial de salario que argumenta la parte actora en el caso de marras no procede, precisamente porque, como hemos explicado, la funcionaria no fue nombrada formalmente en el nuevo cargo, sino que sólo se le asignó en él, de tal suerte que esa designación no puede estimarse como la ocupación interina del puesto, sino como una funcionaria con funciones extracurriculares al cargo para el cual oficialmente fue nombrada, lo cual es conocido dentro de la práctica común de la administración como “funcionario encargado” o “funcionario, a.i.. (...)” (el resaltado es nuestro)
(La subraya es de esta Procuraduría)

Sigue indicando la citada Sentencia de 30 de abril de 2007, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, lo siguiente:

“...Esta designación o asignación para el desarrollo de determinadas funciones, encuentra sustento en el Capítulo X del Reglamento de Carrera Administrativa, y como hemos dicho no significa taxativamente que la persona asume un nuevo cargo en propiedad, sino que en virtud de ciertas necesidades institucionales se le asigna por encargo para cumplir con alguna labor ‘teniendo en consideración su formación, capacitación y experiencia’ (art. 130 Decreto Ej. 222 de 1997) ... Tal asignación no decide sobre el ascenso del funcionario ni significa taxativamente el mejoramiento salarial del mismo, sino que persiste como sistema de movilidad laboral para que el servidor ‘desempeñe diferentes tareas dentro de su entidad o en otra’ (art. 130 Decreto Ej. 222) dadas las necesidades.”

Así las cosas, y basados en los elementos aportados en su consulta, podemos señalar que, una vez analizadas las disposiciones legales antes citadas, no se deduce que un servidor público que no es de carrera administrativa, que ha sido designado a un puesto superior por encargo, y que además es de libre nombramiento y remoción, se le pueda garantizar beneficios económicos adicionales por ejercer funciones superiores. En adición, los funcionarios de libre nombramiento y remoción, por regla general, son nombrados por la confianza de la autoridad nominadora, y no por concurso de méritos. En este sentido, dichos funcionarios se encuentran sujetos al presupuesto y salario destinado a la partida específica en la que están asignados en propiedad.

Por lo tanto, somos del criterio que, bajo el derecho administrativo panameño, el encargo por sí solo, no otorga el derecho automático a percibir el salario del titular. Para que una

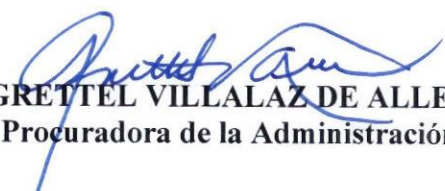
modificación...

⁶ Sentencia de 30 de abril de 2007, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Corte Suprema de Justicia.

modificación salarial sea efectiva, se requiere la concurrencia de un acto administrativo de nombramiento en el cargo, por ejemplo, de interinidad, o de ascenso por medio de concurso (caso de servidores públicos de carrera administrativa) o una norma específica que faculte el pago de diferenciales, pero respetando siempre el principio de legalidad presupuestaria.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-112-26