

15 de abril de 1997.

Licenciado
Aristides Romero.
Contralor General
República de Panamá.
E. S. D.

Señor Contralor:

En atención a su Nota No. 749 Leg. de fecha 6 de marzo de 1997. recibida en nuestro Despacho el 13 del mismo mes y de acuerdo a la función de asesoría y consultoría jurídica que tenemos por mandamiento de la Constitución y las leyes vigentes, procedemos a darle respuesta, reiterándole la importancia que tiene el hecho de que a toda consulta que Ud. nos dirija le anexe el criterio jurídico de la Institución.

Concretamente se nos consulta aspectos relacionados con el aumento de salarios a funcionarios de la Asamblea Legislativa. Veamos:

“Un grupo de funcionarios, asesores del Órgano Legislativo se les integró en el renglón de sueldo fijo, manteniendo el sueldo fijo más gastos de representación y de movilización, bajo la condición de mantener sus niveles de ingreso neto igual al monto devengado cuando no pertenecían a las estructura de personal fijo de la Institución”.

“Con el cambio en la forma de pago de los referidos funcionarios dos de los mismos, quedan con el nivel de ingreso por encima de los B/. 4,000.00 mensuales. situación que se considera violatoria del artículo 166 de la Ley No. 65 de 24 de diciembre de 1996, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 1997, ya que éstos por su jerarquía devengarían un salario mayor que el asignado para el cargo de Viceministro”.

El criterio jurídico de la entidad que usted preside es el siguiente:

“Todos los actos administrativos relacionados con la escala salarial y los límites de remuneración para todos los

funcionarios del sector público, al igual que las normas de administración presupuestaria, están subordinados al artículo 166 de la citada Ley, de tal suerte que los funcionarios Asesores, como es el caso particular, no podrán devengar en concepto salario una suma mayor que la asignada para el cargo de Viceministro, salvo que en forma expresa lo autorice el Órgano Ejecutivo”.

Procedemos a absolver su interesante consulta, previas las siguientes consideraciones:

En primera instancia, analicemos ciertos conceptos jurídicos relacionados con el tema en discusión.

SUELDO: Remuneración mensual o anual asignada a un individuo por el desempeño de un cargo o empleo profesional.

GASTO DE REPRESENTACIÓN: Asignación complementaria del sueldo que perciben el Jefe del Estado, los Ministros, otras altas autoridades nacionales, los diplomáticos y los que desempeñan determinadas comisiones en el país o en el exterior. Tiene por finalidad que los cargos o las funciones se desempeñen con el decoro o solemnidad que a la representación ostentada corresponde en las circunstancias.

ASIGNACIÓN: Cantidad para un gasto determinado.

SUMA: Agregado conjunto. El resultado total de varios componentes o partes.

(Diccionario Jurídico Usual de Cabanellas).

En nuestro ordenamiento jurídico, la Ley No. 65 de 24 de diciembre de 1996, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1997, en su artículo 166, alude a la Escala Salarial y Limite de Remuneración, para el nivel directivo de la Administración Pública.

Dicha disposición es del siguiente tenor literal:

“ARTICULO 166. ESCALA SALARIAL Y LÍMITE DE REMUNERACIÓN. La escala salarial para el nivel directivo de la Administración Pública quedará consignada conforme a la estructura de puestos aprobada para cada institución.

Con excepción del Presidente de la República, ninguna persona que preste servicio en el Sector Público en calidad de funcionario podrá devengar en concepto de sueldos, gastos de representación y cualquiera otra asignación, una suma mayor que la asignada para el cargo de Ministro de Estado, sin perjuicio de lo que por ley pueda tener derecho como sobresueldo. Así, mismo, los cargos de Subdirectores generales, Subgerentes Generales, Directores Nacionales, Asesores y funcionarios de similar jerarquía no podrán devengar en concepto de sueldos, gastos de representación y otra asignación una suma mayor que la asignada para el cargo de Viceministro.

Quedan comprendidos dentro de la excepción que señala este artículo los cargos que en forma expresa autorice el Órgano Ejecutivo.”

Antes de entrar al análisis jurídico de la disposición reproducida, debemos señalar que este Despacho realizó investigaciones en los Archivos de la Asamblea Legislativa, a fin de conocer sobre los antecedentes legislativos de esa norma, pero se observó que el mismo fue aprobado sin mayor debate.

No cabe la menor duda, que la norma en comento, tiene como objetivo el establecer un tope o límite de ingreso para los servidores públicos de alto nivel dentro del engranaje estatal, entendiendo por ingreso el conjunto de prestaciones económicas que obtiene el servidor público a consecuencia de su trabajo, es decir la suma del sueldo, gastos de representación y otras asignaciones. Dicho límite se establece para los cargos de subdirectores Generales, Subgerentes Generales, Directores Nacionales y Subdirectores, Asesores y funcionarios de similar jerarquía, quienes no podrán devengar en conceptos de sueldos, gastos de representación y otra asignación una suma mayor que la asignada para el cargo de Viceministro.

Esta Procuraduría, luego de analizar su Consulta comparte el criterio por usted esbozado, en el sentido que acorde con el artículo 166 de la Ley ya mencionada, no es permisible el que algunos funcionarios de la Asamblea Legislativa devenguen un salario mayor al asignado para el cargo de Viceministro. Es más, debemos hacer énfasis, en que de acuerdo a lo normado en el artículo 166, un servidor público no puede recibir una suma mayor a la de un Viceministro en concepto de sueldo, gastos de representación y otra asignación, en forma global, y mucho menos individualmente.

A seguidas veamos un ejemplo: Si un Viceministro percibe B/14,000.00 de sueldo, otro servidor público que no ostente dicho cargo, no puede percibir en

concepto de sueldo más de esa suma. De igual forma, si el Viceministro recibe en concepto de gastos de representación la suma de B/3,000.00, otro funcionario sin tener dicho cargo, no puede recibir más de esa suma, en dicho concepto.

De procederse de otro modo, sería el interpretar la norma en forma diferente y se estaría violando la ley.

Para mayor ilustración, nos permitimos citar los siguientes ejemplos, de situaciones ilegales que se pueden producir:

Ejemplo No. 1:

VICEMINISTRO		FUNCIONARIO X	
Sueldo Fijo	B/4,000.00	Sueldo Fijo	B/6,000.00
Gastos de Representación	3,000.00	No tiene derecho (Art. 171)	
Otras Asignaciones	0	No tiene derecho	
TOTAL DE INGRESOS	B/7,000.00	TOTAL DE INGRESOS	B/6,000.00

Ejemplo No. 2:

VICEMINISTRO		FUNCIONARIO X	
Sueldo Fijo	B/4,000.00	Sueldo Fijo	B/6,000.00
Gastos de Representación	3,000.00	Gastos de Representación No tiene	
Otras Asignaciones	1,000.00	Otras Asignaciones	1,200.00
TOTAL DE INGRESOS	B/8,000.00	TOTAL DE INGRESOS	B/7,200.00

Por último, debemos reiterar que el artículo 166 es claro y terminante, al establecer un tope o máximo en la retribución total o por renglón o asignación de ciertos funcionarios, en el sentido que tales límites o topes no deben sobrepasar al cargo de Viceministro.

En este aspecto es de interés el transcribir lo señalado en el artículo 171 de la actual Ley de Presupuesto, el cual alude a los funcionarios públicos con derecho al pago en concepto de Gastos de Representación.

Dicha disposición es del siguiente tenor literal:

“ARTÍCULO 171: GASTOS DE REPRESENTACIÓN.
Sólo 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; Legisladores, Secretario y Subsecretario General de la Asamblea Legislativa; 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; 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 del Servicio Marítimo Nacional; Jefes de Zona de la Policía Nacional; Director y Subdirector General de 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 y Subdirectores Nacionales; Comisionados, 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 Presidencia 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.”

Sobre la norma transcrita, nos permitimos hacer los siguientes comentarios:

Las últimas Leyes de Presupuesto que han regido en nuestro ordenamiento jurídico, en lo atinente a los servidores públicos con derecho a devengar gastos de representación, han dictado normas similares a lo señalado en el artículo en análisis. Ahora bien, lamentablemente en la práctica se procedió a otorgarle gastos de representación a funcionarios que por ley no tenían derecho a los mismos.

En el presente año, por orientación del Ministerio de Planificación y Política Económica se aplicó en forma correcta el artículo 171 de la Ley del Presupuesto, trayendo como consecuencia una solución al problema del posible desmejoramiento de ingreso de algunos funcionarios, y se optó por cambiar la nomenclatura y la partida asignada a Gastos de Representación y transferirla a sueldo fijo.

Cabe advertir, que el artículo 171, al mencionar a los servidores públicos de la Asamblea Legislativa, que tienen derecho al pago de gastos de representación, única y exclusivamente señala a los siguientes: Legisladores, Secretario y Subsecretario de la Asamblea Legislativa.

De lo expuesto, se destaca que para poder concederle el derecho al pago de Gastos de Representación a otros funcionarios de la Asamblea Legislativa, es imprescindible que los mismos sean incluidos en la lista establecida en el artículo 171, o que en el Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa se les incluya dicho derecho, previendo en su Presupuesto dicha asignación.

Aunado a lo anterior, es oportuno indicar que el problema también se produce aparte del desuso en que había caído la norma, por el hecho de que entre el artículo 166 y el 171 de la Ley "en comento" existe una incongruencia, pues mientras el artículo 171, no incluye al Asesor dentro de los funcionarios con derecho a percibir gastos de representación, el artículo 166 le incluye dentro de los funcionarios a los que le pone un límite a sus ingresos, tomando en cuenta, entre estos -el Gasto de Representación-.

Finalmente cabe reiterar que el artículo 166 establece un tope o máximo en la retribución- total o por renglón o asignación de los funcionarios ahí incluidos; de tal suerte que dichos límites no podrán ser sobrepasados por los funcionarios de inferior jerarquía que la de VICEMINISTRO.

Así pues, en el caso de los funcionarios de la Asamblea Legislativa, observamos que su situación salarial no se ajustó a lo previsto en el artículo 166 de la Ley de Presupuesto, razón por la cual los entes estatales pertinentes deben buscar los correctivos necesarios.

Con la esperanza de haber absuelto en debida forma su Consulta.

Me suscribo, atentamente.

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración