

Panamá, 14 de septiembre de 1998.

Ingeniero

HORACIO RODRÍGUEZ O.

Director General de la

Corporación Azucarera La Victoria

E. S. D.

Señor Director General:

A continuación, le expresamos nuestro criterio legal sobre la Consulta Jurídica que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, mediante Nota N°.98-09-1000-456, de 20 de agosto de 1998.

Antes de emitir el criterio de este Despacho sobre el tema consultado, esbozaremos algunas consideraciones al respecto.

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 Rerecho. 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 (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 (C-021/88).

Los dictámenes emitidos por este Despacho, se han fundamentado en la Ley Presupuestaria 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.

La Ley N°.32 de 30 de diciembre de 1994, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1995, en el artículo 172, sostenía lo que a continuación transcribimos:

“ARTÍCULO 172. 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, ... y todos aquellos cargos que por Ley tengan derecho, siempre que el Presupuesto vigente prevea las asignaciones correspondientes ...”

La Ley N°.51 de 11 de diciembre de 1995, mediante la cual se aprueba el Presupuesto General del Estado, para la vigencia fiscal de 1996, en su artículo 165, disponía:

“ARTÍCULO 165. 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; ... 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. ...”

La Ley 65 de 24 de diciembre de 1996, a través de la cual se aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del presente año, en su artículo 171, señala:

“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; y Secretario y

Subsecretario General de la Asamblea Legislativa; ... 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. ...”.

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 debe ser incluidos en el respectivo Presupuesto;*
- 3.- La Ley expresamente debe contemplar el cargo a ser ocupado por el servidor público;*
- 4.- Los Gastos, sólo pueden ser pagados a los funcionarios mientras ejerzan el cargo.*

Adicional a ello, se establece que los Gastos de Representación no podrán ser incrementados en relación a la asignación original, ni crearse para cargos que no estén expresamente contemplados en la Ley.

Tal como se ha podido notar, tanto la Ley de Presupuesto del Estado, como el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, establecen como principio general, que los Gastos de Representación se pagarán con motivo del cargo desempeñado, lo que significa que el derecho a pago de Gastos de Representación está vinculado directamente con el desempeño de las funciones que corresponden al cargo, para el cual dicha asignación fue establecida. Este criterio es avalado por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 22 de mayo de 1992.

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

cargos de Director y Subdirector de Asesoría Legal del Ministerio de Educación le corresponden el pago de dichos emolumentos, ya que este pago según la doctrina, la jurisprudencia y nuestra legislación lleva ínsito el ejercicio efectivo del cargo, por lo tanto si tienen derecho a percibir los gastos de representación.

Ahora bien, es conveniente anotar que en materia de gastos de representación, como en general a nivel de las actuaciones de la Administración Pública, prevalece el principio de legalidad, consagrado en el artículo 18 de nuestra Carta Política (C-N°242/93 y C-N°.254/93); y no la discrecionalidad, lo cual se traduce en que los gastos de representación que deba percibir un funcionario han de ser debidamente autorizados por la ley.

Como es evidente, la situación planteada, no debe confundirse con el caso de aquellos funcionarios públicos que efectivamente han ejercido el cargo, pero que, por alguna razón, el Estado no les ha cancelado los gastos de representación a que tenían derecho. Tal es el caso, por ejemplo, de los empleados que, al momento de fenecer su condición de servidores públicos, tengan acumulado uno o más meses de vacaciones. En este supuesto, como ha dicho el Pleno de la Corte en su Sentencia de 30 de noviembre de 1993, existe el derecho "a percibir los gastos de representación, como parte de la remuneración que debe recibir por las vacaciones pendientes al presentar su renuncia" (Registro Judicial de noviembre de 1993, pág. 161-162).

*Se plantea, por otra parte, una circunstancia práctica y es el hecho de que es la Ley Presupuestaria la que determina anualmente los cargos a los cuales corresponde la asignación de gastos de representación y además señala, que los mismos se pagarán siempre que el Presupuesto respectivo se provea la partida correspondiente. **En el caso subjúdice, ningún Presupuesto contempla gastos de representación, en el evento de que una institución estatal vaya a ser privatizada en el futuro; en otras palabras, no existe, ni se puede contemplar, la partida presupuestaria de gastos de representación por indemnización.***

En conclusión, es nuestra opinión jurídica, que no se puede considerar los gastos de representación como parte de la remuneración de los funcionarios públicos, al momento de la liquidación de las indemnizaciones, derivados de la venta de empresas estatales, luego de la culminación de su relación de trabajo; es decir, no pueden ni deben ser cancelados, ya que el pago de este rubro responde al ejercicio efectivo de un cargo, y en este

supuesto de hecho no se enmarcan los trabajadores de la Corporación Azucarera La Victoria, que pudiesen reclamar el pago del mismo como parte de la indemnización que el Gobierno Nacional ha acordado pagarles.

Con la certeza de mi más alta estima y consideración,

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch