

13 de noviembre de 1992

Licenciado
Alberto Guerra P.
Abogado Consultor del
Consejo Municipal de Panamá
E. S. D.

Señor Abogado Consultor:

Nos referimos a su atenta Nota No.4 del 7 de febrero del año que recurre, mediante la cual nos consulta si ¿Puede la Presidenta del Consejo Municipal cobrar sus respectivos gastos de Representación aún cuando esté incapacitada y no asista a las sesiones?

Gustosamente absolvemos su interrogante, previas las consideraciones siguientes:

Los gastos de representación no constituyen salarios propriadamente, sino asignaciones que llevan aparejados ciertos cargos públicos, en atención a la importancia, el decoro y la dignidad que debe revestir el ejercicio de las funciones inherentes a aquellos. Así lo han reconocido tanto la doctrina como la jurisprudencia. A guisa de ejemplo, el Jurista Benjamín Villegas Basabilbaso, en su obra "Derecho Administrativo", Tomo III, página 495, expresa:

"...Los gastos de representación y los aguinaldos, no tienen el carácter jurídico de sueldo, no son accesorios del mismo. Añade este autor: ...los gastos de representación se conceden a la investidura del agente, no a la persona para aumentar su estipendio."

Por su parte, CABANELLAS los define así:

"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 extranjero. Tienen por finalidad que los cargos a las

o solemnidad que a la representación ostentada corresponde en las circunstancias." (CABANELLAS, GUILLERMO, "Diccionario de Derecho Usual", Tomo II, pág.251).

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, recientemente ha prohiado el concepto de gastos de representación recogido en el Manual de Clasificaciones Presupuestaria del Gasto Público, emitido por el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Contraloría General de la República, mediante sentencia de 22 de mayo de 1992, que en lo medular expresa:

"Gastos de Representación Fijos:

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

Esta definición nos indica de manera clara que los emolumentos en conceptos de gastos de representación que no tienen el carácter jurídico de sueldo, están directamente relacionados en función del cargo que en un momento dado desempeña un determinado funcionario público, en tal sentido observamos que la Ley de Presupuesto a través del respectivo artículo, señala aquellos cargos que tienen derecho a percibir esta remuneración adicional, en atención a la investidura de dicho cargo.

Dentro de este contexto, cabe destacar la situación que se produce en lo relativo a la asignación de gastos de representación a los funcionarios con jerarquía de Directores Nacionales, originada fundamentalmente por los cambios, traslados o relevos administrativos que se dan en las instituciones públicas, lo cual trae como resultado que venían ejerciendo el cargo de Directores Nacionales, son reubicados en otros cargos de menor nivel jerárquico y responsabilidades, es decir, que son cesados en sus funciones como

Directores Nacionales, pero mantienen la misma posición dentro de la estructura de cargos y por ende, continúan recibiendo esa asignación suplementaria.

En consecuencia, los nuevos Directores Nacionales que por lo general, son funcionarios que forman parte de las respectivas instituciones públicas, a quienes se les asignan esas funciones y responsabilidades, no pueden percibir los gastos de representación en función de su jerarquía, lo cual tiene su génesis en que tales cambios y designaciones se dan sin que medie el correspondiente Decreto, ya que se trata de acciones de personal que implican modificación al estado de funcionarios en ejercicio o variaciones en sus remuneraciones".

.....
.....
"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".

.....
.....
"Los servidores públicos que en la actualidad perciben gastos de representación en atención a la jerarquía que revisten, tienen que estar conscientes que los gastos de representación se conceden a la investidura del cargo que desempeñan, no a la persona para aumentar sus estipendio.

Esta medida tienen fundamento en la norma contenida en el Artículo 164 de la Ley de Presupuesto que expresa

lo siguiente: 'Todas las Instituciones Públicas están obligadas a observar los sistemas y Procedimientos que la Contraloría General establezca para controlar la Administración Presupuestaria y Financiera del Estado.'

En este mismo sentido, se observa que la legislación nacional ha prohibido que se paguen gastos de representación "a personas que hayan cesado en sus funciones (V. Art. 13, L. 116 de 1960). Lo propio prescribía el Artículo 7 del Acuerdo Municipal Nº.111 de 7 de agosto de 1960, por el cual se reglamentó el manejo de la Hacienda Municipal del Distrito de Panamá.

De otra parte, la Resolución Nº.173 de 31 de diciembre de 1982, sobre administración presupuestaria, emitida por el Consejo de Gabinete, dispuso:

"Los gastos de representación se reconocerán y pagarán a los funcionarios públicos, única y exclusivamente en función del cargo que ocupan, siempre que exista la asignación correspondiente."

De lo anterior se colige que, la Presidenta del Consejo Municipal puede cobrar los gastos de representación correspondientes a dicho cargo, mientras no haya cesado en el ejercicio de sus funciones, lo cual como es evidente no ocurre cuando la referida funcionaria se encuentre de licencia por enfermedad, con derecho a sueldo pagado por el Municipio. Distinto es cuando la licencia por enfermedad corre a cargo de la Caja de Seguro Social, en cuyo caso se entiende se produce una suspensión del cargo, por la inactividad del titular de carácter no-intencional, que da lugar, sin embargo, al pago de los gastos de representación a la persona que se encargue del ejercicio de las funciones, puesto que la percepción de los mismos se produce por razón de la investidura y no de la persona que lo desempeña.

En estos términos, dejamos expresada nuestra opinión sobre el particular.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION