

,30 de diciembre de 1993.

Licenciada
IRENE E. SANCHEZ G.
Auditora Provincial de Contraloría
BOCAS DEL TORO.
E. S. D.

Señora Auditora Provincial de Contraloría:

A seguidas me permito dar contestación a su atenta Nota No. 354-93- A.U.D. P.B T., fechada 30 de noviembre de 1993, en la que nos plantea dos interrogantes relacionadas con los gastos de representación.

Por su orden me refiero a dichas interrogantes:

Si un Representante que forma parte de la directiva se encuentra gozando de vacaciones.

- 1- ¿Tiene derecho a que se le pague gastos de representación en ese mes de vacaciones?
- 2- ¿Cuáles son las bases legales que sustentan la respuesta a esta interrogante?

Antes de entrar a emitir nuestro criterio sobre la materia que se nos consulta, debemos entrar a definir lo que son gastos de representación y enmarcar la diferencia con el goce de vacaciones.

Así tenemos que el autor CABANELLAS DE TORRES, define el vocablo jurídico denominado gastos de representación como:

"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. Tienen por finalidad que los cargos o las funciones se desempeñen con el decoro o solemnidad que a la representación ostentada corresponde en las circunstancias..."

(Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual T.IV, 21 a ed., Edit. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1989, pág. 159-Subrayado nuestro).

Después de haber definido lo que son gastos de representación observamos, pues, que tanto a nivel doctrinal como en nuestro derecho positivo se determina la finalidad del gasto de representación, ya que los mismos, aunque sean fijados por primera vez a un funcionario público constituyen asignaciones que complementan el sueldo del servidor público en pago de los servicios que éste ha recibido por razón del ejercicio del cargo que ostenta.

De lo anterior se puede destacar la particularidad que tienen los gastos de representación, y es que los mismos no constituyen sueldo, sino que son remuneraciones para el mejor ejercicio del puesto público. Sobre el particular el autor y jurista Benjaam VILLEGAS BISABILBASO, en su obra Derecho Administrativo, Tomo III Pág. 495, expresa:

"...los gastos de representación y los aguinaldos no tienen el carácter jurídico de sueldo; no son accesorios del mismo.

...
los gastos de representación se conceden a la investidura del agente, no a la persona para aumentar su estipendio." (Subrayado nuestro).

Se desprende el carácter jurídico y como tales no son sueldos o parte de éste, sino asignaciones que vienen a complementar a aquél; percibidos por el funcionario público para afrontar los gastos que en determinados momentos hayan de realizar por el desempeño, de allí

resulta que el gasto de representación recaiga sobre la investidura del cargo y no a la persona del funcionario.

Siguiendo ésta misma línea de pensamiento, haremos un señalamiento en cuanto al goce de vacaciones que pueda existir en un funcionario que adquiera dicho derecho y la diferencia que existe con el gasto de representación.

Es de vital importancia señalar que el inciso primero del Artículo 796 del Código Administrativo establece el derecho al goce de vacaciones a favor del funcionario público con el correspondiente pago del salario o sueldo. Veamos:

"ARTICULO 796: Todo empleado público nacional, provincial, o municipal, así como también el obrero que trabaje en obras públicas, y en general todo servidor público aunque no sea nombrado por el Decreto, tiene derecho, después de once meses continuados de servicio, a treinta días de descanso con sueldo..."
(Subrayado nuestro).

Lo anterior se traduce en que para adquirir el derecho a gozar de vacaciones remuneradas el funcionario público debe prestar servicios continuos al Estado por un mínimo de once meses, siendo dichos periodos acumulables en el caso de que no se tome el descanso de un mes anualmente; pero con la posibilidad de ser cancelados por el Estado al tiempo de cesar en el cargo público tal funcionario. Este supuesto se encuentra consignado en el acápite segundo del precitado Artículo 796.

Así las cosas, es afirmable que el goce de vacaciones es pagado por el sueldo que le corresponde al servidor público como derecho adquirido; en cambio la asignación complementaria denominada gastos de representación sólo tiene razón de ser por el ejercicio del cargo y jerarquía del mismo, de lo cual se colige

que las vacaciones hacen cesar el ejercicio del cargo temporalmente y con ello el consiguiente derecho a percibir gastos de representación durante dicho período destinado al descanso reparador de fuerzas.

Cabe repetir que dicha remuneración adicional no tiene el carácter jurídico de sueldo, sino que constituyen asignaciones complementarias de éste con una finalidad preestablecida.

En otro supuesto, creemos necesario indicar que dicho miembro del Consejo Provincial de Coordinación debe estar incluido dentro de los tres primeros puestos de la Junta Directiva del organismo colegiado. Esto en razón de que sólo tienen derecho a recibir la asignación en concepto de gastos de representación a tenor del Artículo 118 del Decreto de Gabinete No. 1 de 2 de enero de 1993, el "...Presidente, Secretario y Tesorero de los Consejos Provinciales de Coordinación..." Es decir, esta norma contenida en el actual Presupuesto General del Estado, es limitativa y expresa al señalar los cargos beneficiarios de la asignación conocida como gastos de representación.

Recientemente, en Consulta absuelta al Director del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, este Despacho externó el criterio siguiente sobre la materia tratada:

"Para nosotros existe un PRINCIPIO DE LEGALIDAD en cuanto a la asignación denominada gastos de representación, el cual se desprende del Artículo 118 del Decreto de Gabinete No. 1 de 2 de enero de 1993.
...

Este principio de legalidad es indicativo de que sólo la Ley puede establecer los cargos públicos a los cuales le son asignables Gastos de Representación, atendiendo, claro está, los criterios anteriormente

establecidos al comentar las definiciones sobre la figura jurídica." (Cfr. Nota No.242 de 25 de noviembre de 1993).

Lo anterior no es sino una derivación del Artículo 297 de la Constitución Nacional que manda que los derechos y deberes de los funcionarios públicos, como lo es al rubro relativo a gastos de representación, "...serán determinados por la Ley."

Arribamos, luego de todo lo antedicho, al dictamen de que no es viable que a dicho Representante se le reconozca el pago de este derecho durante el período en el cual no se encuentra ejerciendo el cargo que ostenta. Para nosotros durante el período de vacaciones no se causa el derecho a recibir gastos de representación, precisamente, por el hecho de no encontrarse el titular representando el cargo público; en todo caso, el período de vacaciones es retribuido por el salario que devenga el funcionario.

De esta manera dejamos absuelta la primera interrogante.

En cuanto a las bases o fundamento jurídico de la anterior respuesta vemos que la legislación patria en esta materia ha mantenido un criterio semejante. Así tenemos que en la Ley No. 116 de 29 de diciembre de 1960 se dispuso:

"Artículo 13. El Estado no pagará gastos de representación a personas que hayan cesado en sus funciones."

Esta disposición del Presupuesto de Rentas y Gastos vigente en el año de 1961, a claras luces se encuentra redactada en términos genéricos, por lo que abarca cesamientos temporales y definitivos.

Por otro lado, en la Resolución No. 173 de 31 de diciembre de 1982, sobre administración presupuestaria, emitida por el Consejo de Gabinete, se consignó lo siguiente:

"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." (Cfr. Nota No. 21 de 1º de febrero de 1988, consulta absuelta por el Procurador de la Administración a la Directora Administrativa de la Universidad Tecnológica de Panamá).

Por último, señalamos que desde la adopción de la ley 2 de 1985, la tendencia sobre la materia es asignar a los servidores públicos un salario o sueldo y, por excepción, gastos de representación.

Esperando haber dado adecuadas respuestas a su interesante consulta, nos despedimos con muestras de consideración y aprecio.

**LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.**

17/ichdef.