

Panamá, 6 de noviembre de 1997.

Licenciado  
Aristides Romero Jr.  
Contralor General de la República.  
E. S. D.

Señor Contralor:

En cumplimiento de nuestras funciones de asesores de la administración pública, nos permitimos ofrecer nuestra orientación jurídica en relación a Nota N°.3000-Leg de fecha 11 de septiembre de 1997, en la que nos formula la siguiente interrogante:

**"¿Puede un funcionario devengar gastos de representación, si está nombrado en una posición que contempla dicho emolumento, pero que no ejerce ese cargo; sino que realiza otra función en otra entidad del sector, con el mismo horario a tiempo completo?"**

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 fijos.**

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 Gasto 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 regla 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.

Así, un breve recorrido por las mismas, pone de relieve lo afirmado. Veamos: la Ley 116 de 1960, en el artículo 13 afirmaba:

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

En Resolución N<sup>o</sup>. 173 de 31 de diciembre de 1982, se estableció: Los Gastos de Representación se reconocen

v pagarán a los funcionarios públicos, únicamente y exclusivamente en función del cargo que ocupan, siempre que exista la asignación correspondiente" (Lo subrayado es nuestro.

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, sostiene 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 51 de 11 de diciembre de 1995, mediante la cual se aprobó el Presupuesto General del Estado, para la vigencia fiscal de 1996, en su artículo 165, dispone:

**"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 los preceptos copiados pueden extraerse con claridad meridiana los requisitos que deben cumplirse para hacer efectivo los Gastos de representación a los funcionarios públicos a saber:

- 1º Los gastos de representación constituyen un derecho reconocido a quienes ejerzan, en calidad de titular, alguno de los cargos mencionados en dicha norma;
- 2º La asignación correspondiente a estos gastos deben ser incluidos en el respectivo Presupuesto;
- 3º La Ley expresamente debe contemplar el cargo a ser ocupado por el servidor público;
- 4º Los Gastos, sólo pueden ser pagados a los funcionarios mientras ejerzan el cargo.

Adicional a ello, se establece que los gastos 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 que rige para las instituciones públicas, establece 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, a través de Fallo de 22 de mayo de 1992.

En el caso que Usted nos consulta, hace referencia a un funcionario que según explica está nombrado en una posición, que contempla el pago de gastos de representación, pero éste no ejerce dicho cargo.

De las definiciones de Gastos de Representación anotadas, así como de la normativa vigente en materia presupuestaria, podemos inferir que a este funcionario no le corresponde el pago de dichos emolumentos, ya que este pago según la

doctrina, la jurisprudencia y nuestra legislación lleva insito el ejercicio efectivo del cargo, presupuesto que en este caso no se da.

Ahora bien, a través de Nota N°.96-09-10000-453 de 21 de Julio de 1996, dirigida al Ingeniero Carlos Sousa Lennox, Ministro de Desarrollo Agropecuario; por el Ingeniero Horacio Rodríguez O., Director General de la Corporación Azucarera La Victoria, vemos que se oficializa el traslado del Licenciado Ricardo Herrera al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a partir del 24 de Junio de 1996.

Luego entonces, si el señor Herrera ha sido trasladado formalmente a otra institución del Estado, no entendemos por qué debe efectuársele un pago adicional que no está justificado, en razón de que a partir de su traslado ya no funge como Secretario General, y por tanto no está en ejercicio de ese cargo.

En conclusión, es nuestra opinión, que los gastos de representación que reclama el Licenciado Herrera, no deben ser pagados, toda vez que estas asignaciones sólo se pueden reconocer y pagar durante el ejercicio del cargo, por lo que una vez el funcionario público deja de ejercer el cargo al que le asiste por ley esta remuneración adicional, no puede cobrar tales gastos.

De esta forma, esperamos haber dado respuesta a la interrogante planteada, atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.