



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de agosto de 2020
C-089-20

Comandante
Ramón Nonato López L.
Director General
Servicio Nacional Aeronaval
Ciudad

Ref.: Pago de Gastos de representación y décimo tercer mes a miembros juramentados de la institución que han sido reintegrados mediante sentencia por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No.031-2020-SENAN/DIGE de 25 de junio de 2020, recibida en esta Procuraduría el 2 de julio del año en curso, mediante la cual nos eleva consulta respecto a si procede o no el pago de gastos de representación y décimo tercer mes dejados de percibir por miembros juramentados de la institución bajo su cargo que han sido reintegrados mediante sentencia por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, toda vez que al gestionar el pago de dichos emolumentos, la Contraloría General de la República, ha señalado que no puede proceder al refrendo de dicho pago, ya que los mismos no hacen parte del salario del servidor público.

La consulta busca un pronunciamiento de este Despacho en los siguientes términos:

- “1. ¿Procede reconocer el pago de décimo tercer mes y gastos de representación a personal juramentado, que goza de ley especial, que ha sido reintegrado por orden judicial, la cual ordena el reintegro y se haga efectivo el pago de salarios dejados de percibir, desde que se hizo efectiva su destitución hasta el momento de su reintegro?”
2. ¿Procede reconocer el pago de décimo tercer mes y gastos de representación a personal juramentado, que goza de ley especial, que ha sido reintegrado por orden judicial y a su reintegro ya cumple con los requisitos para obtener su jubilación especial?”

Como primer punto, esta Procuraduría considera pertinente señalar que no podemos soslayar lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que establece que las actuaciones de este Despacho se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales, como es el caso de la Contraloría General de la República que mantiene la función constitucional¹ de fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos; por

¹ Cfr. Artículo 280, numeral 2, de la Constitución Política.

lo tanto se advierte que no nos es dable emitir un criterio jurídico, respecto de la posición adoptada por la Contraloría General de la República al manifestar que no puede proceder al refrendo de los pagos.

Ahora bien, es propicia la ocasión para señalarle, que esta Procuraduría ha indicado en criterios anteriores² que los “gastos de representación”, son sumas complementarias al salario asignadas por la Ley a ciertos funcionarios, por razón del cargo que ocupan; que tienen la finalidad de permitir a éste, hacer frente a las erogaciones necesarias para mantener el decoro y la dignidad del cargo que ostenta.

Del mismo modo, este Despacho es del criterio que los gastos de representación, de ser pagados de manera fija, entiéndase por esto, de manera permanente o constante, deben ser integrados como parte del salario, tomando en cuenta que, uno de los elementos que determina esencialmente el carácter de pagos consecutivos de salario, tanto en el sector de los servidores públicos, como de los trabajadores particulares es su habitualidad, razón por la que se pueden considerar para tal efecto, los gastos de representación siempre que sean pagados de manera constante.³

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de 4 de octubre de 2018, fundamentada en el refrendo de cheques emitidos por ENA para el pago de bonificación o incentivo navideño, incluyendo gastos de representación, señaló entre otras cosas, lo siguiente:

“... el Tribunal concuerda con el criterio vertido por el Procurador de la Administración, pues se constata que Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado, para la vigencia fiscal correspondiente, establecía que las posiciones ocupadas por los señores Carlos E. Barnes W., Jorge A. Cosulich y Juan Carlos Narbon M., tenían asignados el pago de gastos de representación de manera permanente; razón por la que los mismos deben ser considerados como parte del salario, y en consecuencia, al hacer el cálculo respectivo para la emisión del incentivo navideño aprobado por la Junta Directiva de la Empresa Nacional de Autopistas, S.A., mediante Resolución 009-13- JD-ENA de 25 de noviembre de 2013, las sumas recibidas en concepto de gastos de representación su podría ser incluidas al tenor de lo establecido en el artículo 147 del Código de Trabajo, que expresamente dispone que: *“gastos de representación que se reconozcan al trabajador como asignaciones permanentes constituyen salario”*... (Lo subrayado es nuestro)

El Diccionario de la Real Academia Española define el término ***gasto de representación*** como la “Asignación presupuestaria aneja a ciertos cargos públicos o privados para atender a sus actividades sociales.”

En el ámbito de la administración pública, el autor Rafael De Pina, ha definido los gastos de representación como: *“Cantidad que, aparte de sus sueldos perciben determinados funcionarios, para que atiendan a los desembolsos que se ven obligados a hacer por razón de sus cargos.”*⁴

² Cfr. Nota C-074-20 de 22 de julio de 2020, dirigida al Lic. David Montenegro.

³ Cfr. Nota C-075-18 de 6 de noviembre de 2018, dirigida a la Caja de Ahorros de Panamá.

⁴ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Edición México, 1977. P., 227.

Por su parte el autor Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, lo define como aquella: *“Asignación complementaria al sueldo que perciben el Jefe de Estado, los Ministros, otras altas autoridades nacionales, los diplomáticos y los que desempeñan determinadas comisiones en el país o en el extranjero, que tienen por finalidad que los cargos o las funciones se desempeñen con el decoro y solemnidad que a la representación ostentada corresponde en las circunstancias”*.⁵

En cuanto al ordenamiento positivo panameño, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución MEF-RES-2018-819⁶, define y separa los conceptos de “sueldo” y “gastos de representación”, en los siguientes términos:

“...
000 SUELDOS
001 Personal Fijo. Comprende los gastos por concepto de sueldos básicos del personal nombrado en puestos fijos y permanentes.
...
030 **GASTOS DE REPRESENTACIÓN.** Son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo del cargo que desempeñan. Se establecen de acuerdo con las Normas Generales de Administración Presupuestarias de la Ley de Presupuesto General del Estado que señala los funcionarios titulares que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto.
...” (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

Por su parte, la Ley N°110 de 12 de noviembre de 2019, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020”, establece en su artículo 279 que sólo tendrán derecho a gastos de representación los funcionarios que ocupen como titulares diferentes cargos, entre los cuales se encuentran los de comisionados, subcomisionados, mayores y capitanes del Servicio Nacional Aeronaval, entre otros, siempre que en el Presupuesto se provea la correspondiente asignación, mismos que se pagarán a los funcionarios mientras ejerzan sus respectivos cargos.

De lo anterior se desprende que el gasto de representación es una remuneración adicional al sueldo fijo o base, percibido por ciertos funcionarios por motivo de su cargo y que a su vez, la Ley de Presupuesto General del Estado⁷ detalla o enlista cuales son los funcionarios que tiene derecho a percibir dicha remuneración.

En este orden de ideas, resulta oportuno señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 22 de mayo de 2017⁸, en

⁵CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta S.R.L.; página 149.

⁶Publicado en la Gaceta Oficial 28500-A de 9 de abril de 2018.

⁷ Cfr. Artículo 279 de la Ley N°110 de 12 de noviembre de 2019, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia 2020”.

⁸ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Eliécer A. Pérez Sánchez, en representación de Emérito Abdiel Villarreal González, para que se declara nulo, por ilegal, el

cuanto a la declaratoria de nulidad por ilegal de un Decreto de Personal y su consecuente orden de reintegro, donde se solicitaba hacer efectivo el pago de los salarios dejados de percibir, desde la fecha de su destitución hasta la fecha de su restitución y, el pago de sobresueldos por antigüedad y exclusividad y los gastos de representación a que haya lugar, expresó lo siguiente:

“ ...

Por lo antes expuesto, debido a que la norma legal permite el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios del Servicio Nacional Aeronaval destituidos y luego reintegrados a sus cargos, este Tribunal Colegiado puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor.

Con respecto al resto de las pretensiones consistentes en el pago de sobresueldos y gastos de representación, es necesario advertir que el demandante no sustenta legalmente dichas pretensiones ni acredita que le asiste el derecho invocado, por lo que no es procedente acceder a las mismas.”

De lo anterior se colige, que la pretensión de pago de gastos de representación debe estar sustentada legalmente y acreditado el derecho invocado.

Del mismo modo, en Sentencia de 27 de abril de 2018 de Plena Jurisdicción⁹, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia efectuó algunas precisiones conceptuales en torno a los “gastos de representación” que perciben algunos servidores públicos.

El fallo señalado, ordenó el pago de los salarios caídos a una funcionaria reintegrada en virtud de un pronunciamiento judicial proferido por esa misma colegiatura y aclaró, en base a la definición de Cabanellas y el Ministerio de Economía y Finanzas contenida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público que el gasto de representación es una asignación complementaria o adicional al sueldo fijo, por motivo del cargo que desempeñan los funcionarios. Señaló además, que el Ministerio de Economía y Finanzas hace una distinción fiscal en cuanto al gasto de representación *por ser de naturaleza distinta al salario*, pues es una prestación reconocida por *el ejercicio efectivo del cargo*.

Sobre la base de los planteamientos anteriores, se desprenden los caracteres de los gastos de representación y los requisitos que deben cumplirse para hacer efectivo su pago a los funcionarios públicos:

1. Los gastos de representación constituyen un derecho reconocido a quienes ejerzan en calidad de titular alguno de los cargos que señala la norma presupuestaria.
2. La asignación de los recursos correspondientes a estos gastos debe estar incluida en el respectivo Presupuesto.
3. La Ley expresamente debe contemplar el cargo a ser ocupado por el servidor público, como uno de los beneficiados con dicho emolumento adicional.

Decreto de Personal No.345 de 11 de junio de 2014, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

⁹ Demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de declarar nula, por ilegal, la Nota N° 2514-16LEG de 12 de septiembre de 2016, emitida por la Contraloría General de la República, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

4. Los gastos de representación sólo pueden ser pagados a los servidores públicos mientras ejerzan el cargo.

En cuanto a este último punto, este Despacho mediante Nota C-90-03 de 2 de mayo de 2003, indicó lo siguiente:

“El gasto de representación como regla general, sólo debe percibirse mientras exista el ejercicio efectivo del cargo que expresamente contempla la Ley Presupuestaria vigente. Sobre esto se pronunció la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 22 de mayo de 1992, estableciendo ‘...que los gastos de representación serán solamente otorgados, mientras esté en ejercicio del cargo y dicho cargo debe estar expresamente contenido en la Ley de presupuesto vigente...’ ”.

Por último, debemos manifestar que sobre el particular, esta Procuraduría igualmente se pronunció en el sentido de que el servidor público que es titular de un cargo que da derecho al pago de gastos de representación, debe además estar ejerciendo las funciones propias del mismo.¹⁰

Ahora bien, con relación al Décimo Tercer Mes, tenemos a bien señalar que en ocasiones anteriores¹¹, este Despacho señaló que la Ley N° 52 de 16 de mayo de 1974, “Por la cual se instituye el Décimo Tercer mes para los servidores públicos”, modificada por la Ley N° 133 de 31 de diciembre de 2013, dispone:

“ARTÍCULO PRIMERO. A partir del presente año, las entidades públicas pagarán a sus servidores una bonificación especial como un derecho adicional que se denominará Décimo Tercer Mes y consistirá en un día de sueldo por cada doce días o fracción de día de trabajo.

Esta bonificación se calculará sobre el sueldo mensual percibido, de la siguiente manera:

1. Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta de quinientos cincuenta balboas (B/.550.00), se tomará como base la totalidad del sueldo del respectivo servidor público; y
2. Para los que devenguen un sueldo superior al indicado, se tomará como base únicamente la suma de quinientos cincuenta balboas (B/.550.00) mensuales.

A las personas que laboren en dos o más dependencias del Estado, solo se les pagará la bonificación que esta Ley instituye en aquella que devengue mayor salario.” (Lo subrayado es nuestro)

De tal forma que el Décimo Tercer Mes es una bonificación que reciben las personas que tienen la categoría de servidores públicos, que laboran en entidades estatales brindando un

¹⁰ Cfr. Nota C-01-16 de 7 de enero de 2016, dirigida a la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS).

¹¹ Cfr. Nota C-078-19 de 8 de agosto de 2019, dirigida al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)

servicio a cambio de un salario mensual, el cual es la base para el cálculo del monto a recibir.

Hecha las observaciones anteriores, resulta oportuno señalar que Constitucionalmente, las decisiones de la Corte son finales, definitivas y obligatorias, veamos:

“**Artículo 206.** La corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. ...

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo **son finales, definitivas, obligatorias** y deben publicarse en la Gaceta Oficial.” (Lo resaltado es nuestro)

Adicionalmente el artículo 99 del Código Judicial, en concordancia con la norma constitucional, señala que las sentencias que dicte la Sala Tercera son finales, definitivas, obligatorias y no admiten recurso alguno.

“**Artículo 99. Las sentencias que dicte la Sala Tercera**, en virtud de lo dispuesto en esta Sección, **son finales, definitivas y obligatorias; no admiten recursos alguno**, y las de nulidad deberán publicarse en la Gaceta Oficial.” (Lo resaltado es nuestro)

En ese sentido, si la Sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia, además de reintegrar a él o los funcionarios (*incluyendo los que ya cumplen con los requisitos para obtener su jubilación*), les reconoce esos derechos (*Gastos de Representación y Décimo Tercer Mes*), **se deberá cumplir con lo ahí ordenado**, bajo el principio constitucional anteriormente mencionado, que establece que los fallos son definitivos, irrecurribles y de obligatorio cumplimiento.

En virtud de las consideraciones anteriores, esta Procuraduría es del criterio que el Servicio Nacional Aeronaval deberá reconocer y cumplir con la decisión proferida mediante Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, tanto para el personal juramentado que haya sido reintegrado, así como también al personal que cumpla con los requisitos para obtener su jubilación al momento de su reintegro.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mork/mabc



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**