



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de junio de 2024.
C-097-24

Licenciado
Amauri A. Castillo
Superintendente de la
Superintendencia de Bancos de Panamá
Ciudad.

Ref.: Viabilidad jurídica de considerar los gastos de representación como parte del salario, para el cálculo del Décimo Tercer Mes.

Señor Superintendente:

Damos respuesta a su nota SBP-2024-02874 recibida en este Despacho el 6 de mayo de 2024, mediante la cual eleva una consulta a esta Procuraduría en los siguientes términos:

“¿La Superintendencia de Bancos, institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, presupuestaria y financiera, ha de reconocer los gastos de representación como parte del salario a considerar para el cómputo en el pago del Décimo Tercer mes, que reconoce la Ley 52 de 1974, considerando que, en atención a lo establecido por el Artículo 36 del Código Civil, el Artículo 3 de la citada Ley 52 de 1974, se ha de estimar insubsistente, por cuanto que el Artículo 75 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 como norma más reciente y especial al desarrollar la Carrera Administrativa, reconoce a los gastos de representación como parte del salario de todo servidor público para el cómputo de los derechos laborales, máxime que dichas normas son de carácter supletorio a las normas de carrera de los servidores público de la Superintendencia de Bancos, tal y como lo señala el Artículo 40 de la Ley Bancaria?”

Con relación a su interrogante, es la opinión de este Despacho que, en atención al principio de estricta legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que expresamente les permite la ley, la Superintendencia de Bancos, **no está legalmente facultada** para reconocer los “gastos de representación” como parte del salario a considerar para el cómputo del Décimo Tercer mes, que reconoce la Ley No.52 de 1974; toda vez que de conformidad con el artículo 3 de dicha excerta legal, dicho rubro no forma parte del salario del servidor público.

Es importante indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de la Procuraduría de la Administración.

La consulta que nos ocupa recae sobre el concepto de salario (es decir, qué elementos lo integran) y la viabilidad de considerar como parte del mismo los “gastos de representación”, para los efectos del cálculo del Décimo Tercer Mes.

Sobre el particular, es pertinente hacer referencia al principio de estricta legalidad, un precepto cardinal que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones, consagrado dentro de nuestro derecho interno en el artículo 18 de la Constitución Política y, en concordancia con dicho precepto, en el artículo 34 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000. Dichas normas jurídicas señalan lo siguiente:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas..”

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de legalidad (...).”

Las normas citadas hacen referencia al principio de legalidad, el cual profesa que todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, al igual que todo ejercicio de un poder público; siendo así que, en general, los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite.

Los artículos PRIMERO y TERCERO de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974, “*Por la cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos*”, como quedó modificada por la Ley No.133 de 31 de diciembre de 2013, disponen:

“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.”

“ARTÍCULO TERCERO: No se considerará como sueldo, para los efectos de esta Ley, las sumas percibidas por trabajos realizados en horas extras, gastos de representación, dietas, viáticos y cualquier otra remuneración extraordinaria. Para los mismos efectos tendrán el carácter de días trabajados aquellos en que el servidor público haya laborado de manera efectiva y, además aquellos en que haya hecho uso de vacaciones, licencia por gravidez, licencia por razón de riesgo profesional o licencia por enfermedad.” (Énfasis suplido)

Se desprende con meridiana claridad de los artículos ut supra citados, el establecimiento del derecho de los servidores públicos a recibir el pago del Décimo Tercer Mes, bonificación cuyo cálculo ha de realizarse utilizando como base el salario mensual; igualmente es claro que **dicho monto base (salario) excluye las remuneraciones que revistan carácter extraordinario, entre ellas, “los gastos de representación”**.

Ahora bien, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público¹, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, define y separa los conceptos de **“sueldo”** y **“gastos de representación”**, de la siguiente manera:

“...

000 SUELDOS

¹Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público. Versión Actualizada 2018. Resolución N° MEF-RES-2018-819 del 29 Marzo de 2018. Gaceta Oficial N° 28500-A del 9 de Abril de 2018, Páginas 50 y 51.

001 Personal Fijo. Comprende los gastos por concepto de sueldos básicos del personal nombrado en puestos fijos 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.”

En tal sentido, el artículo 294 de la Ley No.418 de 29 de diciembre de 2023, “*Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2024*”, lista los cargos públicos cuyos titulares tienen derecho a gastos de representación, condicionando el mismo, a que en el Presupuesto se provea la correspondiente asignación y al ejercicio efectivo del respectivo cargo.

Así las cosas, el artículo 75 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, señala lo siguiente:

“Artículo 75. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por retribución del puesto de trabajo el sueldo, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos, siempre que les corresponda por sus servicios. La retribución debe adecuarse al tiempo efectivamente laborado por el servidor público; y no serán parte de la retribución los gastos de alojamiento, alimentación, uniformes, transporte y otros similares que son catalogados como viáticos o dietas. (Énfasis suplido)

Como es posible apreciar y, de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa, los gastos de representación en el sector gubernamental, constituyen una prestación, **de naturaleza distinta al sueldo**, que reciben los servidores públicos en concepto de retribución del puesto de trabajo.

Debemos aclarar en este punto, que si bien es cierto que el artículo 140 del Código de Trabajo define el salario como: “*la retribución que el empleador deba pagar al trabajador con motivo de la relación de trabajo, y comprende no sólo lo pagado en dinero y especie, sino también las gratificaciones, percepciones, bonificaciones, primas, comisiones, participación en las utilidades y todo ingreso o beneficio que el trabajador reciba por razón del trabajo o consecuencia de éste*”, **en principio, en el ámbito del servicio público, la ley separa los gastos de representación del concepto de sueldo, tal como lo señalan las disposiciones anteriormente citadas, contenidas en la Ley No.52 de 1974 y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público**, para los efectos del cálculo del décimo tercer mes, y en concordancia con dicha normativa, la propia Ley de Carrera Administrativa, en sentido general.

En este orden de ideas, mediante Sentencia de 27 de abril de 2018, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia señaló, al pronunciarse sobre el pago de salarios caídos a una funcionaria reintegrada en virtud de un pronunciamiento judicial emanado de esa misma colegiatura, señaló que el gasto de representación es una asignación complementaria o adicional al sueldo fijo, por motivo del cargo que desempeñan los funcionarios; aclaró igualmente, 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.

Cabe agregar, además, que el artículo 3 de la Ley No.52 de 1974 no fue declarado inconstitucional por la Sentencia de 12 de enero de 2024, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por lo que el mismo se mantiene vigente y revestido de presunción de constitucionalidad; debiendo entenderse, en consecuencia, que dicha norma resulta aplicable al cálculo del décimo tercer mes de los servidores públicos.

Sobre el particular, la Procuraduría de la Administración se pronunció recientemente, mediante la Nota No.C-091-24 de 16 de mayo de 2024, en la cual, opinó sobre el alcance del artículo 3 de la Ley No.52 de 1974, específicamente, en cuanto a los rubros *que no se consideran salario para los efectos del cálculo del décimo tercer mes de los servidores públicos.*

En tal sentido, manifestó: “... Como se desprende de la norma transcrita, **los gastos de representación no constituyen salario, para los efectos de calcular el pago del décimo tercer mes a los trabajadores del sector público, ya que el artículo tercero de la Ley No.52 de 1974, antes transcrito, excluye estos gastos como salario.**”(énfasis suplido)

Antes de finalizar con el objeto propio de su consulta (*Gastos de Representación y su cómputo como parte del salario en la bonificación denominada Décimo Tercer mes como derecho adicional de los servidores públicos*), debemos referirnos muy puntualmente a lo sostenido en su escrito, en el tercer párrafo (a foja 3) al manifestar:

“La consulta se sustenta en la obligación de esta Superintendencia, de dar cumplimiento a la Ley de Carrera Administrativa, la Ley Bancaria, el Artículo Primero de la 52 de 1974 y el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de 12 de enero de 2024, computando los gastos de representación como parte del salario de aquellos servidores públicos a los que le es reconocido, como parte de su remuneración mensual, para determinar el monto correspondiente al Décimo Tercer Mes como bonificación por servicios prestados.”

Lo anterior, nos lleva a puntualizar lo siguiente:

1. Luego del prolijo y detallado análisis de las normas atendidas en la presente consulta, y en una correcta hermenéutica jurídica, esta Procuraduría mantiene su criterio y sostiene, que los gastos de representación no constituyen salario, para los efectos de calcular el pago del

- décimo tercer mes a los trabajadores del sector público, ya que el artículo tercero de la Ley No.52 de 1974, antes transcrito, excluye estos gastos como salario;
2. Respecto de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 12 de enero de 2024, también aludida en el párrafo transcrito, luego de su total lectura y estudio, debemos indicar que la misma, no abordó en todo su contenido ningún aspecto referido al cálculo y/o pago de los gastos de representación de los trabajadores del sector público; es decir, la misma solo se pronunció respecto de la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 2 del artículo 1 de la No.52 de 16 de mayo de 1974 “*Por la cual se instituye el Décimo Tercer Mes para los servidores públicos*”;
 3. Más allá de lo que sostuvieron los activadores constitucionales, con la promulgación de la Ley No.52 de 16 de mayo de 1974, conforme quedó modificada por la ley No.133 de 31 de diciembre de 2013; el Código de Trabajo de la República de Panamá; el Convenio 95 de 1949 de la OIT; el Convenio 100 de 1951 de la OIT; la Ley No.48 de 2 de febrero de 1967; el Decreto de Gabinete No.181 de 4 de junio de 1970; el Decreto de Gabinete No.221 de 18 de noviembre de 1971; la Ley No.114 de 4 de diciembre de 1973; la Constitución Política de la República de Panamá; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración Universal Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; además de otros instrumentos jurídicos, todos ellos analizados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la ut supra citada Sentencia de doce (12) de enero de dos mil veinticuatro (2024), en el ordenamiento positivo panameño, no se contemplan los gastos de representación de los servidores públicos, como parte del sueldo fijo, para el cálculo, pago y reconocimiento del Décimo Tercer Mes.

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, y en atención al principio de estricta legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite, este Despacho concluye, en respuesta a la interrogante planteada, que la Superintendencia de Bancos **no está legalmente facultada** para reconocer los “gastos de representación” como parte del salario a considerar para calcular el pago del Décimo Tercer mes a sus funcionarios; toda vez que de conformidad con el artículo 3 de la Ley N°52 de 1974, dicho rubro no forma parte del salario del servidor público.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/dc/jabsm
C-080-24

