

Panamá, 9 de septiembre de 1999.

Licenciado  
JOSE MARÍA HERRERA  
Gerente General del  
Instituto de Seguro Agropecuario  
E. S. D.

Señor Gerente General:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Nota N° GG-326-99, fechada 10 de agosto de 1999, llegada a este Despacho el día 19 de agosto del mismo año, mediante la cual se elevó Consulta Jurídica a esta Procuraduría, relacionada con ciertos aspectos del pago de Gastos de Representación.

En el oficio se hace el detalle de los antecedentes de la situación planteada, de la siguiente manera:

¿El señor Roberto Jiménez Solís, Gerente Ejecutivo Institucional del I.S.A., fue nombrado para dicho cargo el 1 de septiembre de 1994 y en el año 1996 fue APROBADO EN EL PRESUPUESTO DE LA NACION, gastos de representación por la suma de B/.1,000.00 mensuales para el cargo de Gerente Ejecutivo Institucional, los cuales debería iniciar a percibir a partir del mes de enero de 1996.

En el Presupuesto de la Nación de 1997 se aprobó también la partida correspondiente para el pago de los gastos de representación, pero no es hasta el mes de octubre de 1997 que al señor Roberto Jiménez Solís, se le comienza a pagar los gastos de representación.

El señor Jiménez Solís, reclama que se le adeudan 21 meses de gastos de representación correspondientes a los meses de enero de 1996 a septiembre de 1997.

¿Le corresponde al Ingeniero Roberto Jiménez Solís, Gerente Ejecutivo de la Institución desde septiembre de 1994, los veintiún (21) meses de gastos de representación de los años 1996 y 1997?¿

Antes de emitir nuestro criterio sobre el tema consultado, expondremos algunas consideraciones al respecto.

En primer lugar, debemos indicar que el MANUAL CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS DEL GASTO PÚBLICO, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación del 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 Fijo. Son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo 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¿.

La definición anterior, nos permite evaluar las características que distinguen la figura del Gasto de Representación; veamos:

1. Es una remuneración adicional al sueldo.
2. Tiene lugar en razón del desempeño de un cargo.
3. El derecho a percibirlo, así como el monto que corresponda nacen de la ley.

La primera de las características señaladas, determina con absoluta claridad la independencia o separación que existe entre el Gasto de Representación y el salario, pues la definición de Gasto de Representación citada, se distingue uno y otro, cuando habla de ¿remuneraciones adicionales al sueldo¿

Por su parte, la segunda característica, indica que habrá lugar al cobro del Gasto de Representación, siempre y cuando se desempeñe el cargo, es decir, cuando el funcionario se encuentre en ejercicio de su cargo.

En cuanto al tercer elemento descrito, tenemos que sólo surge el derecho a recibir el Gasto de Representación cuando la Ley (Ley de Presupuesto en nuestro medio) señale o indique el funcionario que goza de ese derecho y el monto del mismo.

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 a hacer por razón de sus cargos¿. (DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Edición México. 1977. p.227).

Cabanellas, por su parte los conceptúa como:

¿Asignación complementaria del sueldo que perciben el Jefe del Estado, los Ministros, otras altas autoridades nacionales, los diplomáticos y lo que desempeñan determinadas comisiones en el país o en el extranjero, 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¿. (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Editorial Heliasta S.R.L. P.149).

Tal como se puede apreciar de las definiciones transcritas, los Gastos de Representación 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 Gastos de Representación, atendiendo para ello, la doctrina más autorizada, la jurisprudencia y sobre todo la legislación aplicable. Así, por 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 (V. 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. (V. C ¿ 021/88)

Los gastos de representación como tales deben responder al principio general de la ejecución del presupuesto, que claramente dice: ¿No se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación,...¿. Lo cual significa que si tales gastos no están expresamente contemplados en la Ley Presupuestaria no pueden ser pagados, porque para tales efectos la Ley define cuáles funcionarios del Estado tendrán derecho al pago de dichos gastos.

Los criterios emitidos por este Despacho se han fundamentado en la Ley de Presupuesto que regía 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 pues, la Ley N° 51 de 11 de diciembre de 1995, mediante la cual se aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1996, en su artículo 165, disponía:

¿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; Vicepresidentes de la República; Ministros y Viceministros de Estados; Secretarios Generales; Legisladores, Secretario y Subsecretario General de la Asamblea Legislativa; Rector y Vicerrectores de las Universidades Oficiales; Procurador General de la Nación; Procurador de la Administración; Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; Magistrados de los Tribunales Superiores y del Tribunal Electoral; Contralor y Subcontralor General de la República; Gobernadores; Directores y Subdirectores Generales de las instituciones del Sector Descentralizado; Director y Subdirector de la Policía Nacional; Director y Subdirector de la Policía Técnica Judicial; Director y Subdirector del Servicio Aéreo Nacional; Director y Subdirector del Servicio Marítimo Nacional; Jefes de Zona de la Policía Nacional; Director y Subdirector General de Tránsito; Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad; Director y Subdirector de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República; Jefes de Misiones Diplomáticas; Presidente, Secretario y Tesorero de los Consejos Provinciales de Coordinación; Directores Regionales y Provinciales y Directores y Subdirectores Nacionales; Comisionados y Subcomisionados, Mayores y Capitanes de la Fuerza Pública; de la Policía Técnica Judicial; del Servicio Aéreo Nacional y del Servicio de Protección Institucional de la Presidencia de la República 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.

Durante la vigencia de la presente Ley no podrán incrementarse los gastos de representación, respecto a la asignación original para el cargo ni crearse para cargos que no estén expresamente citados en el párrafo anterior¿. (Lo subrayado es nuestro)

Hemos considerado oportuno transcribir la disposición copiada a modo de ilustración, ya que su contenido es igual al de la Ley N° 65 de 24 de diciembre de 1996, a través de la cual se aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal

de 1997, y que contenía lo relativo a los gastos de representación en su artículo 171, al que Usted también alude en su consulta. Como puede observarse, estos preceptos señalan diáfamanamente qué funcionarios gubernamentales tendrán derecho al pago de dichos gastos, destacando que tales funcionarios deberán ser titulares de los cargos señalados y que los mismos deben efectivamente estar en ejercicio de las funciones respectivas

De las normas anteriormente citadas, se desprende que los requisitos que deben cumplirse para hacer efectivo los Gastos de Representación a los funcionarios públicos, son los siguientes:

1. Los Gastos de Representación constituyen un derecho reconocido a quienes ejerzan en calidad de titular, algunos de los cargos mencionados en dicha norma.
2. La asignación correspondiente a estos gastos deben ser incluidos en el respectivo Presupuesto.
3. La Ley expresamente debe contemplar el cargo a ser ocupado por el servidor público, el cual se benefician con dichos gastos.
4. Los Gastos sólo pueden ser pagados a los funcionarios mientras ejerzan el cargo.
5. El monto original del Gasto de Representación inherente a cada cargo no puede incrementarse durante la vigencia de la citada ley presupuestaria.
6. No pueden crearse nuevos Gastos de Representación para algún otro cargo no mencionado en el precepto transcrito.

El Gasto de Representación, como regla general, sólo, debe percibirse mientras exista el ejercicio efectivo del cargo, que expresamente contemple 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 se esté ejercicio del cargo y dicho cargo debe estar expresamente contenido en la Ley de Presupuesto vigente¿¿

Tal como se expresó en párrafos precedentes, las Leyes Presupuestarias para la vigencia fiscal de 1996 y 1997, en los artículos 161 y 175, respectivamente, establecen expresamente quiénes pueden percibir Gastos de Representación, haciendo mención de los Directores y Subdirectores Generales de las Instituciones del Sector Descentralizado. No obstante, en el caso que nos ocupa, El Gerente Ejecutivo Institucional del Instituto de Seguro Agropecuario es la segunda autoridad jerárquica de la institución, y dicho cargo tiene la jerarquía de Subdirector Nacional, por lo tanto tiene derecho a percibir Gastos de Representación. Sin embargo, no es hasta el 13 de noviembre de 1997 que el Ministerio de Planificación y Política Económica (hoy Ministerio de Economía y Finanzas) mediante Oficio N° DIPRENA-DAP-SD-5356, dirigido al Ingeniero Julio de León, Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario, efectúa una (1) Asignación de Gastos de Representación por un monto mensual de B/.500.00, al cargo de Gerente Ejecutivo Institucional, en atención al Resuelto N° 012-97 de 6 de octubre de 1997, emitido por el Instituto de Seguro Agropecuario, a través del cual, se asigna Gastos de Representación al señor Roberto

Jiménez, Gerente Ejecutivo Institucional, por el monto de B/.500.00, en la partida N° 3.90.0.1.0.01.00.001, a partir del 1° de octubre de 1997.

En conclusión, este Despacho considera que para poder percibir Gastos de Representación, se requiere que sea asignado mediante una Resolución aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas, y que conste en el Presupuesto de la Nación la partida de gastos para satisfacer la obligación; por lo tanto, no procede el reclamo del Ingeniero Roberto Jiménez Solís, Gerente Ejecutivo de la Institución, en concepto del pago de los veintiún (21) meses de Gastos de Representación correspondiente a los meses de enero de 1996 a septiembre de 1997, ya que la Resolución que le asigna Gastos de Representación señala que comienza a regir a partir del 1° octubre de 1997. Luego entonces, no existiendo las providencias legales sobre el pago de los 21 meses en concepto de Gastos de Representación, que se reclama, carece de sustento legal cualesquiera pago del mismo.

En estos términos, esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y respeto, atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

AMdeF/il/cch