



República de Panamá

Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de mayo de 2006.

C No. 29.

Licenciado

Héctor E. Alexander H.

Viceministro de Economía

Ministerio de Economía y Finanzas

E. S. D.

Señor Viceministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota Núm. DS-AL-N-306, mediante la cual solicita la opinión de la Procuraduría de la Administración sobre la procedencia del pago de gastos de representación a las funcionarias del Ministerio de Economía y Finanzas que se acojan a una licencia por gravidez.

Con el objeto de absolver la interrogante que constituye el objeto de su consulta, estimo necesario citar la definición de gasto de representación del Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas:

“Gasto de Representación: Asignación complementaria del sueldo que perciben el jefe del Estado, los ministros, otras altas autoridades nacionales, los diplomáticos y los que desempeñen 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.**”(las negrillas son nuestras).

En el marco de nuestro derecho positivo, el artículo 188 de la Ley 38 de 24 de noviembre de 2005 “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2006”, se refiere a los gastos de representación en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 188. GASTOS DE REPRESENTACIÓN.

...

Sólo tendrán derecho a gastos de representación los funcionarios que ocupen como titulares los cargos de: ...
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 están expresamente citados en el párrafo anterior.” (las negrillas son nuestras)

Por su parte, el Manual de Clasificación Presupuestaria elaborado por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, define los gastos de representación fijos como “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 Presupuestaria de la Ley General del Presupuesto General del Estado que señala los cargos que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto.”

Del contenido de la norma legal antes citada, al igual que de las definiciones contenidas en el Diccionario de Cabanellas y en el Manual de Clasificación Presupuestaria se desprende que los gastos de representación son una asignación adicional al salario que se reconoce a ciertos funcionarios por motivo del cargo que desempeñan en la Administración Pública.

En lo que se refiere de manera particular al tema objeto de su consulta, es decir, a la viabilidad de pagar gastos de representación a una servidora pública durante el período que se encuentra separada del cargo por razón de una licencia de gravidez, debo señalar en primer lugar que este tipo de licencia es consecuencia de la protección a la maternidad consagrada en la Constitución Política de la República y desarrollada a través de distintas normas legales y reglamentarias.

Al referirse a esta protección, el artículo 72 de la Constitución establece que “...Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parto y las ocho que le siguen...” la mujer trabajadora “... gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato”

Por su parte, la Ley 9 de 20 de junio de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa, en sus artículos 82, 84 y 88 reconoce a la gravidez como causa justificada para ausentarse del puesto de trabajo y dispone que la remuneración que se percibe durante el tiempo que dura este tipo de licencia, a la que denomina “especial”, será sufragada por el sistema de seguridad social.

En igual sentido, el Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas, adoptado mediante la Resolución Núm. DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000, señala que de acuerdo con la Constitución Política de la República y con las disposiciones legales de la Caja de Seguro Social, la licencia por gravidez debe entenderse como el descanso forzoso que se le concede a la servidora pública en estado de embarazo. El artículo 66 del mismo Reglamento clasifica la licencia por gravidez como “**especial**” y establece que la servidora pública que se acoja a la misma deberá cumplir con las disposiciones establecidas por la Caja de Seguro Social.

Lo expuesto nos permite anotar, que durante el tiempo que dura la licencia por gravidez la servidora pública se ausenta, de manera justificada, del cargo que ocupa y *deja de recibir de la institución en la que está nombrada, el pago correspondiente, que en algunos casos incluye el gasto de representación.*

Durante este período, la servidora pública, al igual que las trabajadoras del sector privado, recibe un subsidio de la Caja de Seguro Social, que de acuerdo a las normas de Seguridad Social, es calculado en base al “...sueldo medio semanal sobre el cual hubiere cotizado en los últimos nueve (9) meses de cotizaciones...”

Sobre este aspecto, es necesario aclarar que el Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, definía sueldo como “la remuneración total, gratificación, bonificación, comisión, participación en beneficios, vacaciones o valor en dinero y en especie, que reciba el trabajador del patrono o empleador o de cualquier persona natural o jurídica como retribución de sus servicios o en ocasión de éstos”, pero para efectos del pago de cuotas del seguro social, se excluía expresamente a los gastos de representación. Como consecuencia de lo anterior, el calculo del subsidio de maternidad y de las demás prestaciones reconocidas por el Régimen de Seguridad Social no tomaba en consideración estos emolumentos.

A partir del 1 de enero de 2006, fecha en que entra en vigencia la nueva ley de la Caja de Seguro Social, la definición de salario o sueldo varía. El artículo 91 de ley 51 de 2005 establece que “...se entenderá como salario o sueldo toda remuneración sin excepción, en dinero o especie, que reciban los empleados de sus empleadores como retribución de sus servicios o con ocasión de estos, incluyendo...Los gastos de representación de los trabajadores del sector público...a partir del 1 de enero de 2006”.

Este mismo artículo establece que los gastos de representación serán gravados a partir del 1º de julio de 2006, razón por la cual, el calculo del subsidio de maternidad de las trabajadoras que se acojan a licencia de gravidez a partir de esa fecha, incluirá el importe de lo que hayan devengado en este concepto.

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que durante el período que dura la licencia por
gravedad, la servidora pública sólo recibe el subsidio que le otorga el Régimen de Seguridad
Social, por lo que no procede en estos casos, el pago de gastos de representación por parte
de la institución en la que está nombrada.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi aprecio y consideración.

Atentamente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/52/au

