

Consulta No. 16

21 de enero de 1997.

Doctor
HUGO TORRIJOS RICHA
Director General de la
Autoridad Portuaria Nacional
E. S. D.

Señor Director:

A través de la presente damos respuesta a Nota D.G. No. 1931-96-LEG de fecha 31 de diciembre de 1996, en la que tuvo a bien formularme la interrogante que a continuación transcribimos:

“ Esta institución se encuentra en un proceso de indemnización y pago de prestaciones laborales de sus funcionarios que voluntariamente quieren retirarse, dentro de los cuales están servidores públicos, que reciben gastos de representación.

Somos de la opinión que dentro de esta indemnización deben estar incluidos estos últimos gastos, en razón de que según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público del Ministerio de Planificación y Política Económica, éstos son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo del cargo que desempeñan.”

Sobre el particular, analizaremos la situación planteada ajustándonos como es nuestro deber a las normas de Derecho Positivo y al tenor literal de las mismas, a objeto de interpretar las disposiciones conforme ha sido la intención del legislador al momento de elaborarlas.

En este sentido veamos, en primer lugar lo que expresa el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, antes aludido en relación con los Gastos de Representación, el cual dispone:

Gastos de Representación Fijos, “ Son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios, por motivo del cargo que desempeñan. Se establecen de acuerdo con la disposición legal que señala los

funcionarios que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto."

Tal como podemos observar, se desprende de la definición transcrita, que los *gastos de representación* son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que en razón del cargo perciben determinados funcionarios, todo ello conforme con lo establecido por la Ley General Presupuestaria, la cual determina los procedimientos que rigen en materia de Presupuesto del Estado.

De este modo, esta Procuraduría en reiteradas ocasiones ha externado el concepto que le merece el término *gasto de representación*, atendiendo no sólo la doctrina más autorizada sino también la jurisprudencia y sobre todo la legislación vigente. Así puede decirse, que en cuanto a la historia legislativa del gasto de representación, apreciamos que generalmente las Leyes de Presupuesto del Estado, las que excepcionalmente son prorrogadas más allá de un (1) año, son las que determinan de manera más o menos uniforme los elementos de este derecho que ostentan algunos servidores públicos en razón del cargo que desempeñan.

Los *Gastos de Representación* son, pues, sumas complementarias al salario asignadas por 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-No.224/87). Por eso se ha afirmado que los mismos se otorgan a los cargos y no a los servidores o dicho de otra manera son anejos al ejercicio de la investidura oficial. (C-No.021/83).

Tal concepción se ve reflejada también en la definición que trae el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual del jurista Guillermo Cabanellas, sobre el vocablo *gastos de representación*, el cual textualmente dice:

Gastos de Representación. Asignación complementaria del 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 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. (v. "Legatum"). CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV. Editorial Heliasa. pág. 159.

De esta definición se desprende indudablemente, que el *gasto de representación* constituye una asignación complementaria del salario que no debe concebirse por tanto como parte del mismo; establece a quienes le corresponderá percibir este derecho, así por ejemplo, Jefes del Estado, Ministros, Altas Autoridades Nacionales, Diplomáticos, etc.; de igual modo, señala la finalidad de este pago, el cual no es más que satisfacer con decoro y solemnidad el desempeño de las funciones encomendadas conforme a la representación ostentada y, según las circunstancias.

Cabe señalar, que el artículo 165 del Presupuesto General del Estado aprobado por la Asamblea Legislativa para la vigencia fiscal de 1996, mediante Ley No 51 de 11 de diciembre de 1995 (G.O.# 22,929 de 13 de diciembre de 1995), tiene un contenido exactamente igual al de la norma presupuestaria recién transcrita.

Así, pues, se desprende de la disposición copada algunos aspectos básicos relativos a los gastos de representación que pasamos a enumerar:

1. Los gastos de representación constituyen un derecho reconocido a quienes ejerzan, en calidad de titular, alguno de los cargos mencionados en dicha norma;
2. También tienen este derecho otros funcionarios a los cuales una ley especial se lo haya reconocido;
3. La asignación correspondiente a estos gastos deben ser incluidos en el respectivo presupuesto;
4. Sólo pueden ser pagados los gastos de representación 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; y,
6. No pueden crearse nuevos gastos de representación para algún otro cargo no mencionado en el precepto transcrito.

Como puede observarse, la Ley Presupuestaria establece como principio general, que los gastos de representación solo pueden pagarse mientras exista un ejercicio efectivo del cargo. El derecho al pago de gastos de representación está, pues, en relación directa con el desempeño de las funciones que corresponden al cargo para el cual dicha asignación fue establecida. En el caso que usted nos consulta, por el contrario, se hace referencia a la culminación de la relación de trabajo entre la Autoridad Portuaria Nacional y un grupo de trabajadores que, hasta el momento del cese de labores gozaban de este derecho. Es decir, que se pretende hacer efectivo el pago de gastos de representación a ciertos funcionarios, que por razón de la culminación de la relación de trabajo, no ejercerán el cargo para el cual fueron nombrados.

La tesis expuesta, en nuestro concepto, se ve reforzada por la definición que trae el precitado Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, en el que se indica muy claramente que los gastos de representación son remuneraciones adicionales al sueldo que perciben determinados funcionarios "por motivo del cargo que desempeñan". Nótese, que este concepto dado por el Ministerio de Planificación y Política Económica, aplicable al Sector Público, no dice expresamente, que los gastos de representación forman parte del salario, sino que se trata de una remuneración adicional al sueldo fijo, dada en razón del cargo que se desempeña.

La Ley No.65 de 24 de diciembre de 1996, "Por la cual se aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia 1997", en su artículo 171 regula lo relativo a los denominados *Gastos de Representación* de la siguiente manera:

“ARTICULO 171. 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 Estado; 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 General de la Policía Nacional; Director y Subdirector General de la Policía Técnica Judicial; Director y Subdirector General del Servicio Aéreo Nacional; Director y Subdirector General 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, 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).

Debe recordarse, en este punto, que los funcionarios de la Autoridad Portuaria Nacional que prestaron sus servicios en los Puertos de Cristóbal y Balboa, si bien estaban sujetos al régimen laboral establecido en la Ley No. 34 de 26 de septiembre de 1979 (G.O.# 18.931 del 22 de octubre de 1979), eran funcionarios públicos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 17 de dicha Ley, el cual establece lo siguiente:

“ARTICULO 17. Habrá dos clasificaciones de trabajadores portuarios, a saber:

a) Los trabajadores al servicio de la Autoridad Portuaria Nacional que tienen la calidad de servidores públicos;

b) Los trabajadores particulares (sic) contratados por los concesionarios, usuarios, agentes de Naves o sus contratistas.”

(Lo subrayado es nuestro).

La anotación hecha es importante, ya que, a nuestro juicio, corrobora la aplicabilidad de las disposiciones presupuestarias comentadas a los funcionarios de la Autoridad Portuaria Nacional, las que, por cierto, son disposiciones de orden público y, por tanto, no sujetas a cambios o modificaciones por la voluntad de los particulares o de los funcionarios públicos.

Estimamos así, que la situación planteada en cuanto al pago de los gastos de representación a aquéllos funcionarios no parece, pues, ajustarse a las disposiciones presupuestarias citadas que establecen como presupuesto para dicho pago (“...se pagarán”) el ejercicio efectivo del cargo (“...mientras ejerzan sus respectivos cargos”). En nuestra opinión, la cancelación de estos pagos a funcionarios o ex-funcionarios que no hayan ejercido realmente el cargo contrasta con la letra y el espíritu de la parte final del primer párrafo del artículo 171 supracitado, que lo que pretende es dotar a los funcionarios públicos allí mencionados, de un ingreso adicional a su sueldo fijo que perciben, para que así puedan ejercer con decoro y dignidad “ el cargo público que ocupan”.

Es conveniente anotar que en materia de gastos de representación, como en general a nivel de las actuaciones de la Administración Pública, prevalece el principio de legalidad, consagrado en el artículo 18 de nuestra Carta Política. (C-No. 242/93 y C-No. 254/93); y no la discrecionalidad, lo cual se traduce en que los gastos de representación que deba percibir un funcionario han de ser debidamente autorizados por la ley.

Como es evidente, la situación planteada, no debe confundirse con el caso de aquellos funcionarios públicos que efectivamente han ejercido el cargo, pero que, por alguna razón, el Estado no les ha cancelado los gastos de representación a que tenían derecho. Tal es el caso, por ejemplo, de los empleados que, al momento de fenecer su condición de servidores públicos, tengan acumulado uno o más meses de vacaciones. En este supuesto, como ha dicho el Pleno de la Corte en su Sentencia del 30 de noviembre de 1993, existe el derecho “a percibir los gastos de representación, como parte de la

remuneración que debe recibir por las vacaciones acumuladas pendientes al presentar su renuncia" (Registro Judicial de noviembre de 1993, págs. 161-162).

Se plantea, por otra parte, una circunstancia práctica y es el hecho de que es la Ley Presupuestaria la que determina anualmente los cargos a los cuales corresponde la asignación de gastos de representación y además señala que los mismos se pagaran siempre que en el Presupuesto respectivo se provea la partida correspondiente. En el caso de los funcionarios de la Autoridad Portuaria Nacional, en cambio, se alude a pagos en conceptos de gastos de representación de cargos que, entendemos, dejarán de existir para las vigencias fiscales siguientes.

En conclusión, en nuestra opinión, que los gastos de representación que reclaman algunos empleados de la Autoridad Portuaria Nacional, luego de la culminación de su relación de trabajo, no deben ser cancelados, ya que el pago de este rubro responde al ejercicio efectivo de un cargo, y en este supuesto de hecho no se enmarcan los trabajadores portuarios de los Puertos de Balboa y Cristóbal que reclaman el pago del mismo como parte de la indemnización que el Gobierno Nacional ha acordado pagarles.

De esta forma esperamos haber zanjado el interesante cuestionamiento planteado, quedo de usted con mis respetos de siempre.

A atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLECHER,
Presidenta de la Administración

AMdeF/TG/na