

Panamá, 8 de febrero de 2000

Licenciado
Juan Carlos Navarro
Alcalde del Distrito de Panamá
E. S. D.

Señor Alcalde:

Procedo a responder la Consulta que formuló a esta Procuraduría a través de Nota N-D-A-127, registrada en nuestras oficinas el día 1 de febrero del presente año, en la cual solicita nuestra opinión jurídica respecto a lo siguiente:

"La Oficina de Control Fiscal de la Contraloría General de la República en el Municipio de Panamá, ha suspendido el trámite de pago de viáticos a los funcionarios municipales que deben participar en eventos internacionales, aduciendo que estos viajes no han sido autorizados por el Ministerio de la Presidencia, tal como lo preceptúa el artículo 175 de la Ley 61 de 31 de diciembre de 1999, por medio de la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del año 2,000."

OPINIÓN JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN DE ASESORÍA LEGAL DE LA ALCALDÍA DE PANAMÁ.

"Por su parte el Acuerdo N°127 de 21 de diciembre de 1999, relativo al Presupuesto Municipal, en su artículo 33 prevé en iguales circunstancia la misma materia, sin señalar en su contexto literal que para estos efectos se requiera de la autorización del Ministerio de la presidencia.

Que la Ley N°61 de 31 diciembre de 1999 "por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del año 2000", frente al citado Acuerdo N°27 de 1999"Por el cual se aprueba el Presupuesto de rentas y Gastos del Municipio del Distrito de Panamá para el periodo

fiscal del año 2000", son normas cuyo ámbito de aplicación corresponden y reglamentan dos esferas diferentes, una es de aplicación general y la otra es de aplicación especial, ambas gozan de independencia y autonomía tanto administrativa como presupuestaria, por lo que el artículo 175 de la Ley 61 de 31 de diciembre de 1999, no les es aplicable a los funcionarios municipales y por lo tanto no están obligados a pedir autorización al Ministerio de la Presidencia para viajar al exterior, ya que el Presupuesto General del Estado es una norma de carácter general y el presupuesto del Municipio es una norma de carácter especial, privando entonces ésta última sobre el Municipio.

Sobre la base de lo anterior, consideramos oportuno señalar que de acuerdo al principio de autonomía del acto administrativo municipal, consagrado en las normas de rango constitucional contempladas en el título VIII, Capítulo II de la Constitución Nacional, desarrollado en la Ley 106 de 1973, modificada por ley 52 de 1984, ley especial que regula el Régimen Municipal. En consecuencia, no se puede en este caso aplicar la regla general del Estado en materia presupuestaria, toda vez que, el Municipio de Panamá no es subsidiado por el Gobierno Central; aunado a esto, el hecho de que el artículo 148 de la propia Ley N°61 de 1999 se infiere que ésta norma es aplicable solamente en los casos en que sea necesario."

ANÁLISIS DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Para efectos de una mejor exposición de la Consulta que absolvemos y en aras de una mejor comprensión, procederé en primer lugar, a definir el concepto de viático y posteriormente, exteriorizaré el criterio de este Despacho sobre los puntos Consultados.

El jurista Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define el concepto de viático de la siguiente forma:

"Viático: Previsión, en especie o en dinero, de lo necesario para el sustento del que hace un viaje." Ésta retribución hecha por el empleador a sus empleados, es destinada a cubrir total o parcialmente los gastos de éstos cuando tienen que realizar sus trabajos fuera de su lugar habitual." (Cf. p.1009)

En nuestro medio, de conformidad con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación, del Ministerio de Planificación y Política Económica, los viáticos comprenden:

"Los desembolsos por conceptos de gastos de hospedaje, alimentación y en general gastos de subsistencia pagados temporalmente a empleados gubernamentales en viajes por asuntos oficiales. También comprende los gastos pagados a personas que no sean funcionarios públicos, pero que deben trasladarse para recibir los servicios brindados por las instituciones públicas".

En el mismo documento, se definen los Viáticos fuera del país como "Viáticos a funcionarios que viajan fuera del país", para diferenciarlos de los que se pagan a funcionarios que viajan dentro del país, titulados Viáticos Dentro del País.

Abonando al concepto antes examinado, encontramos dentro de la Ley de Presupuesto General del Estado Para la Vigencia Fiscal del año 2000", o sea la Ley 61 de 31 de diciembre de 1999, en el artículo 175, referente a los viáticos en el exterior del país, dice lo siguiente:

"Artículo 175. VIÁTICOS EN EL EXTERIOR DEL PAÍS.

En los casos en que sea necesario enviar funcionarios públicos en misiones oficiales fuera del país, el titular de la institución pública que solicite la autorización para el viaje, presentará al Ministro de la Presidencia la autorización con no menos de quince días de antelación a la fecha de partida. Esta autorización solamente es revocada por el Ministerio de la Presidencia. La solicitud debe tener la siguiente información: el nombre del funcionario que habrá de viajar, países que visitará, objeto del viaje; resultados esperados de la misión; costo total del viaje, desglosando los gastos de transporte y de viáticos del funcionario; y el detalle de la ruta o itinerario de las líneas aéreas que se utilizarán. En los casos de los órganos Legislativo, Judicial, Ministerio Público y la Contraloría General de la República, solamente se le comunicará. Los viáticos serán los siguientes:

Para los Ministros, Viceministros, Miembros de la Asamblea Legislativa incluyendo al Secretario y Subsecretario General, Procurador General de la Nación, Procurador de la Administración, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Contralor y Subcontralor General, Magistrados del Tribunal Electoral, Defensor del Pueblo, Directores y Gerentes Generales y funcionarios de similar o superior jerarquía:

Europa, Asia, África y OceaníaB/.450 .00
diarios

Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Chile
B/.350.00 diarios.
México, Centroamérica, el Caribe y Resto de América
Latina... B/. 225.00

Subdirectores y Sugerentes y funcionarios de similar
jerarquía:

Europa, Asia, África y Oceanía.....B/.400.00
diarios.
Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Chile...
B/.300.00 diarios
México, Centroamérica, el Caribe y Resto de América
Latina..... B/.200.00 diarios.

Para otros Funcionarios Públicos:

Europa, Asia, África y Oceanía.....B/. 350.00
diarios
Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y
Chile...B/.250.00. diarios
México, Centroamérica, el Caribe y Resto de América
Latina.... 175.00 diarios.

Cuando un funcionario participe en un evento
internacional, cuya duración no exceda de 10 días
laborables y la institución patrocinadora del exterior no
cubra la totalidad de los viáticos, recibirá la diferencia del
viático establecido para misiones oficiales."

La norma comentada, determina en atención al cargo del servidor público el monto o suma a pagar en concepto de viático al Exterior del país; y analizando, la situación planteada por usted, la norma bajo examen no le es aplicable al Municipio de Panamá, toda vez que, es aplicable a los funcionarios titulares, del Gobierno Central, entidades autónomas y semiautónomas, descentralizadas y a otros funcionarios similares o de superior jerarquía.

De acuerdo a lo que dispone el artículo 148, "las Normas Generales del Presupuesto se aplicarán para el manejo del Presupuesto de las instituciones del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas o Personas Jurídicas en donde el Estado posea la totalidad de las acciones o participación e Intermediarios Financieros, **y en los Municipios y Juntas Comunales en lo que les sea aplicable**".

Lo antes expuesto evidencia con claridad, que las normas Generales del Presupuesto, Ley N°61 de 1999, les son aplicables a los Municipios y Juntas Comunales en aquellos casos en que la ley de su origen, no disponga nada al respecto, en ese sentido, si dicho Municipio cuenta con un Presupuesto propio, y mantiene dentro de sus renglones los viáticos al exterior en materia de asistencia

a Seminarios y otro evento en el extranjero, es obvio que no le es aplicable el artículo 175 de la Ley 61 de 1999. No obstante, advertimos que, debe existir un control en la cantidad asignada de viáticos, por razón del lugar de destino, haciendo un desglose de los gastos de transporte, comida, hospedaje entre otros.

Ahora bien, a quién le corresponde dar autorización para la asistencia a los seminarios y Eventos Internacionales, somos del criterio que esto dependerá de la autoridad que nombra a dichos funcionarios municipales y no al Ministro de la Presidencia, por ejemplo en el caso del Tesorero, éste es nombrado por el Consejo Municipal, veamos lo que dispone el artículo 52 de la Ley 106 de 1973.

"Artículo 52. En cada Municipio habrá un Tesorero Municipal escogido por el Consejo Municipal para un período de dos años y medio, el cual podrá ser reelegido."

Del texto reproducido se extrae, que quien autoriza los viáticos del Tesorero, es el Consejo Municipal, ya que es la autoridad que lo nombra, igual que el resto del personal que es elegido en su seno, tales como: Presidente, Vicepresidente, Secretario y subsecretario, al ingeniero, agrimensor o inspector de obras municipales, y el abogado consultor del Municipio (Cf. Artículo 17 numeral 17 de la Ley 106 de 1973). En cuanto a los Concejales y Alcaldes, debemos tener presente que estos son elegidos por votación popular, sin embargo, para los primeros, los Viáticos serán autorizados por la Cámara Edilicia en una Resolución. (Cf. Artículo 42 de la Ley 106 de 1973). En cuanto a los segundos debemos analizar detenidamente lo que dispone la Ley 25 de 1996, al respecto.

La Ley N° 25 de 25 de enero de 1996(G.O. No. 22,965 de 2 de febrero de 1996)"**por la cual se dictan normas relativas a las ausencias especiales de los alcaldes municipales**" preceptúa en sus artículos, lo siguiente:

"Artículo 1. Los alcaldes podrán ausentarse del territorio nacional, sin pedir licencia del cargo, por un tiempo máximo de cinco(5) días hábiles, cuando sean invitados oficialmente, por parte de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, a participar en actos, seminarios, conferencias u otras actividades o eventos relacionados con los municipios." En estos casos especiales, queda entendido que los alcaldes conservarán la investidura del cargo."

"Artículo 2. Cuando la ausencia exceda los cinco(5) días hábiles, el alcalde requerirá licencia concedida por el gobernador de la respectiva provincia, de acuerdo con la Ley."

“Artículo 3. Para acogerse al beneficio que señala el Artículo 1, el alcalde deberá informar por escrito al gobernador, con la debida anticipación, los motivos que justifiquen su ausencia, indicando los días que estará fuera del despacho, adjuntará copia de la invitación oficial correspondiente.”

“Artículo 4. El gobernador examinará la referida documentación y dará su consentimiento a la petición del alcalde, si estuviera debidamente justificada.

Durante la ausencia del alcalde titular, el secretario atenderá y resolverá los asuntos de mero trámite del despacho.”

“Artículo 5. Una vez cumplida su misión oficial, el alcalde deberá presentar un informe técnico y académico de su gestión y actividades en el extranjero, al consejo municipal y al gobernador de la provincia.”

Las normas bajo examen, detallan con precisión, que los alcaldes para poder salir a una misión oficial, o a seminarios o actos al extranjero, deberá primero, informar por escrito al Gobernador, anticipadamente, justificando los motivos de su ausencia. Esta documentación será analizada por el Gobernador, quien dará su consentimiento a dicha petición siempre y cuando esté debidamente justificada. Mediante Nota el Gobernador comunicará su aceptación al Alcalde, y éste la presentará ante el Tesorero para el pago correspondiente de los Viáticos. Sin embargo, cumplida la misión oficial, el Alcalde está obligado a presentar un informe técnico académico de su gestión y actividades en el extranjero tanto al Consejo Municipal como al Gobernador.

Por último, los desembolsos de las sumas de dineros dirigidas a cubrir los gastos de transporte, hospedaje y alimentación en la que incurran los funcionarios públicos municipales que llevan a cabo misiones oficiales, deberán estar respaldados por las correspondientes partidas presupuestarias y sujetos en todo caso a los procedimientos regularmente exigidos por la Contraloría General de la República y Auditoría Interna del Municipio.

Con la esperanza de haber satisfecho su solicitud, me suscribo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.

c.c. Dirección de Control Fiscal de la
Contraloría General de la República.