

9 de febrero de 1996,

Señora
MAYIN CORREA
Alcaldesa del Distrito
de Panamá
E.S.D.

Señora Alcaldesa:

Acusamos recibo de su Nota No.D.A.3429 de fecha 18 de diciembre de 1995, a través de la cual consulta a este Despacho lo siguiente:

"Pueden los Concejales, por medio de Acuerdo, decretarse una dieta adicional a la establecida por derecho en el Artículo 24 de la Ley 106 de 1973, en concepto de asistencia a las reuniones de comisiones de trabajo ordinarias o accidentales "

Procedemos a absolver su interesante Consulta, previa las siguientes consideraciones:

Como bien Usted conoce el artículo 24 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, regula lo referente al pago de dietas a los Concejales por asistencia a las sesiones del Concejo, señalándose el pago de las mismas dependiendo del ingreso real anual municipal del último ejercicio fiscal. ✓

Igualmente contempla el citado artículo que sólo se pagará una dieta semanal, independientemente que en la misma se hayan realizado sesiones ordinarias y extraordinarias. ✓

En cuanto al concepto de dietas, Guillermo Cabanellas en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, página 249, nos dice que es la "retribución, y en realidad sueldo temporal, que se fija a los diputados o representantes parlamentarios." ✓

En tanto que para Rafael De Pina es la "cantidad que se asigna a los diputados y senadores, a los vocales de juntas o consejos de administración, a los sinodales de los tribunales de examen, etc., por el ejercicio de sus funciones." (Diccionario de ✓

Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México 1977, pág. 192)

Se concluye de las definiciones transcritas que dieta es la asignación que reciben, en este caso los funcionarios parlamentarios, por el ejercicio de las funciones inherentes al cargo.

Por tanto, independientemente que el Acuerdo No.214 de 19 de diciembre de 1995, contemple la denominación de estipendio a la suma erogada por asistencia a las Comisiones de Trabajo del Concejo, el mismo se refiere a "dietas", tal como se infiere de los conceptos transcritos.

Este Despacho conceptúa que la dieta aprobada a través del citado Acuerdo no tiene fundamento por las siguientes razones:

En primer lugar, queremos indicar que una revisión tanto de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, así como del Reglamento Interno del Consejo Municipal (Acuerdo No.8 de 1979), nos lleva a concluir que no existe disposición alguna que faculte al Concejo para el pago de dietas por asistir a las Comisiones de Trabajo.

Es más, lo que sí se encuentra reglamentado es el pago de las dietas por asistencia a las sesiones del Concejo. Así tenemos que el numeral 14 del artículo 2 del Reglamento Interno señala como atribución del Presidente del Concejo el "formular quincenalmente una cuenta contra el Tesoro Municipal, por las dietas correspondientes a los Concejales que hayan asistido a las sesiones ordinarias de esa quincena, especificando en dicha cuenta el nombre de todos los concejales y el número de sesiones atendidas."

Igualmente el numeral 3 del artículo 14, señala que será función de la Comisión de la Mesa (Presidente, Vicepresidente y Secretario General del Concejo), el "autorizar los gastos que ocasionen las sesiones del Concejo"

En segundo lugar, siguiendo un orden de ideas, existe un principio cardinal en todo Estado de derecho y que debe ser respetado, es el Principio de Legalidad, el cual señala que sólo se puede hacer lo que la Ley prevé, y la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984 no contempla el pago de las dietas por asistencia a las Comisiones de Trabajo razón más que suficiente para sostener, que las señaladas en el mencionado Acuerdo no se ajustan a derecho.

Sobre este principio fundamental García Enterría y Ramón Fernández nos dicen: "el principio de legalidad de la administración opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la

actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con la cobertura legal previa su actuación es legítima"...(García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I, Editora Civitas, S.A., 1990, Pág. 44), citado en Fallo de Nulidad de la Sala 3a. de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 13 de octubre de 1993.

En tercer lugar, consideramos que el Acuerdo cuestionado contraviene lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 106 de 1973, en que dicho artículo contempla el pago de la dieta por asistencia a las sesiones del Concejo por una sola vez, independientemente que se reúnan en más de una ocasión.

Sin embargo, el Acuerdo No.214 contempla el pago de la dieta en cada reunión de Comisión de Trabajo, lo cual hace sumamente oneroso el pago de dicho estipendio, ya que tal como Usted lo manifestó en su Consulta, el artículo 12 del Reglamento Interno numera la conformación de 16 Comisiones de Trabajo Permanentes, las cuales deberán contar con la asistencia de por lo menos 67 Concejales, contando el Consejo Capitalino sólo con 19 Concejales; por tanto, 16 Concejales deberán participar en 4 comisiones y 3 Concejales en 5 comisiones, las cuales deberán reunirse por lo menos una vez por semana, según el contenido del artículo 21 del Reglamento Interno.

Lo anterior significa que semanalmente cada Concejal estará recibiendo como mínimo B/.100.00, lo que mensualmente significaría una erogación de B/7,600.00, aproximadamente. Por tanto cada Concejal estará recibiendo en concepto de dieta mensual la suma de B/400.00 por asistir a las Comisiones de Trabajo, más la suma de B/.1,200.00, a razón de B/300.00 por semana por la asistencia a las sesiones del Concejo.

En cuarto lugar, consideramos que al cobrar los B/400.00 adicionales de dieta están contraviniendo lo estipulado en el penúltimo párrafo del artículo 24 de la Ley de Régimen Municipal, el cual textualmente señala:

"...
Las dietas se establecerán todos los años con base a los ingresos reales corrientes del último ejercicio fiscal.
..."

El párrafo transcrito nos indica, que no se está tomando en cuenta el ingreso real del Municipio para proceder al pago de los B/.400.00, ya que según el ingreso real fiscal, los Concejales sólo pueden cobrar la suma de B/.300.00, por sesión del Concejo.

Por último podemos indicar que las Comisiones de Trabajo surgen de las sesiones del Concejo, por tanto es un deber el asistir a ellas ya que éstas son una continuidad de las sesiones, las cuales han sido remuneradas. Consideramos pues, que dicho pago cubre la asistencia a las Comisiones de Trabajo.

Por otro lado, no hay que olvidar que los Concejales son funcionarios públicos, cuyo servicio es retribuido a través de un salario y que las dietas constituyen un estipendio por la función que ejercen dentro del Concejo, por tanto conceptuamos que la fijación de las dietas por asistencia a las Comisiones de Trabajo carecen de asidero jurídico, siendo la asistencia a las Comisiones de Trabajo un deber tanto legal como moral en virtud del cargo que ostentan y para el cual fueron electos.

En atención a lo expuesto, puede usted hacer uso de la facultad que le confiere el literal c) del artículo 41 A, de la Ley sobre Régimen Municipal.

Igualmente el Consejo Municipal puede a través de lo estipulado en el artículo 15 de la misma excerta legal, revocar el Acuerdo NO.214 de 19 de diciembre de 1995.

De esta forma, culminamos nuestra opinión, esperando que la misma sirva a los propósitos de su interesante consulta.

De usted, atentamente,

DR. JOSE JUAN CERALLOS HIJO
Procurador de la Administración
(Suplente).

JJC/12/hf.