



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 19 de marzo de 2019  
C-027-19

Licenciado

**Gilberto Luis Méndez**

Director General

Servicio Nacional Aeronaval

Ministerio de Seguridad Pública

E. S. D.

**Ref.: Reconocimiento y pago de viáticos por nivel de responsabilidad, por labores realizadas antes de entrar en vigencia el instrumento reglamentario que establece ese derecho.**

Señor Director General:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota N.º0102/SENAN/DINAJ-19, recibida por primera vez el 6 de febrero de 2019 (nota fechada 30 de enero), y por segunda ocasión, el día 11 del mismo mes y año (nota fechada 29 de enero), mediante la cual nos consulta si puede la Administración reconocer y ordenar el pago de viáticos por nivel de responsabilidad a funcionarios que aleguen haber ejercido las funciones propias de los cargos de Director Nacional de Infraestructura y Jefe de la Cuarta Región Aeronaval, antes de entrar en vigencia el Decreto Ejecutivo N° 96 de 9 de mayo de 2016, instrumento reglamentario que introdujo estas posiciones en el listado de cargos a los cuales corresponde ese derecho.

Con relación al tema consultado, esta Procuraduría es del criterio que los servidores públicos que hayan ocupado u ocupen los cargos de Director Nacional de Infraestructura y Jefe de la Cuarta Región Aeronaval, tienen derecho al reconocimiento y pago del viático por nivel de responsabilidad, por jefaturas y por designación en áreas de difícil acceso, contemplado en el artículo 210 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014, como quedó modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 96 de 2016, por los viajes que hubieren realizado o realicen en cumplimiento de una misión oficial, **a partir del 11 de mayo de 2016**; sujeto a la verificación tanto del ejercicio del cargo de dirección o jefatura, como del desplazamiento, de ser el caso; debiendo además ceñirse dicha actuación a los procedimientos o instrucciones que la Contraloría General de la República ha dictado al respecto, previa la comprobación de la disponibilidad presupuestaria para afrontar tal erogación.

A continuación, procedemos a abordar los argumentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha conclusión.

De conformidad con el artículo 302 de la Constitución Política de la República, los deberes y **derechos** de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la **Ley**.

Entre los derechos que el ordenamiento jurídico panameño concede a los servidores públicos en general, figura el reconocimiento y pago de “viáticos”, concepto de gasto que de conformidad con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada 2018, aprobado por el Ministro de Economía y Finanzas mediante Resolución N° MEF-RES-2018-819, de 29 de marzo de 2018, comprende “(...) *los desembolsos por conceptos de gastos de hospedaje, alimentación y en general gastos de subsistencias pagados temporalmente a empleados gubernamentales en viajes por asuntos oficiales. También comprende los gastos pagados a personas que no sean servidores públicos, pero que deben trasladarse para recibir los servicios brindados por las instituciones públicas*”.

La Ley N° 93 de 7 de noviembre de 2013, “Que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá”, en concordancia con el numeral 9 del artículo 305 de la Constitución Política, referente a la creación de las carreras de la función pública, instituye la Carrera Aeronaval en el ámbito de la seguridad pública y establece que a ella ingresarán los miembros del Servicio Nacional Aeronaval (en adelante, SENAN) que, en virtud de nombramiento y toma de posesión en un cargo, presten juramento y hayan cumplido el respectivo período de prueba, de conformidad con dicha Ley y sus reglamentos. (Ver artículo 21).

En su artículo 22, la citada Ley N° 93 de 2013 señala que el Órgano Ejecutivo, a través del ministro de seguridad pública, promoverá las condiciones más favorables para la adecuada promoción humana, social y profesional de los miembros del SENAN, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, méritos y capacidad.

El artículo 30 de la Ley N° 93 de 2013, en concordancia con el numeral 7 del artículo 65 y el numeral 13 de la misma excerta legal, dispone que los miembros del Servicio Nacional Aeronaval, pertenecientes al régimen de Carrera Aeronaval tendrán derecho a una *remuneración* que tome en cuenta su formación, especialidad, cargo, nivel académico y responsabilidad y, en el numeral 5 de su segundo párrafo, contempla entre los elementos que la integran, los “*viáticos y gastos por funciones y destino de responsabilidad específicos conforme lo disponga el reglamento de esta Ley*”.

De acuerdo a lo indicado en su nota, la consulta va encaminada a determinar si es jurídicamente viable reconocer y pagar viáticos por nivel de responsabilidad a quienes ocupan los cargos de **Director Nacional de Infraestructura** y **Jefe de la Cuarta Región Aeronaval**, por labores realizadas antes de entrar en vigencia el Decreto Ejecutivo N° 96 de 9 de mayo de 2016, instrumento reglamentario que introdujo estas posiciones en el listado de cargos a los cuales corresponde este derecho, establecido en el artículo 210 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 13 de mayo de 2014, “Que desarrolla la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval”, el cual regula los *viáticos* por nivel de responsabilidad, por jefaturas y por designación en áreas de difícil acceso.

Una atenta lectura de las disposiciones reglamentarias mencionadas permite constatar que el referido artículo 210, previo a la aludida reforma, no contemplaba al Director Nacional de Infraestructura ni al Jefe de la Cuarta Región Aeronaval, dentro del listado de cargos cuyos titulares tienen derecho a percibir tales emolumentos.

Fue precisamente a partir de la entrada en vigencia del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 96 de 2016, que modificó dicho artículo 210 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014, (lo cual, de conformidad con su artículo 2, ocurrió “al día siguiente a su promulgación” en la Gaceta Oficial N° 28027 de 10 de mayo de 2016, es decir, el **11 de mayo de 2016**), que los cargos a los cuales alude su consulta fueron incluidos en el mencionado listado, así:

“**Artículo 1.** El artículo 210 del Decreto Ejecutivo N.º 219 de 13 de mayo de 2014 queda así:

Los viáticos por nivel de responsabilidad, por jefatura y por designación en áreas de difícil acceso, corresponden a asignaciones complementarias de carácter temporal, producto de asignaciones de cargos, en virtud de hacer equitativo el cargo con el nivel de responsabilidad. Los montos de estos viáticos serán establecidos o modificados mediante resolución por el ministro de Seguridad Pública.

Los viáticos se pagarán de acuerdo al siguiente nivel de responsabilidad y con la siguiente asignación mensual, en virtud de hacer equitativo el cargo con el nivel de responsabilidad. Los montos de estos viáticos serán establecidos o modificados mediante resolución por el ministro de Seguridad Pública.

Los viáticos se pagarán de acuerdo al siguiente nivel de responsabilidad y con la siguiente asignación mensual, monto que podrá ser modificado mediante Resolución por el ministro de Seguridad Pública:

1. Director General, B/1,750.00  
(...)
5. Directores Nacionales, B/1,750.00, que incluyen:  
(...)  
**Director Nacional de Infraestructura, B/1,750.00**  
(...)

Los viáticos por jefatura se pagarán a las siguientes posiciones y con la siguiente asignación:

1. Jefes de la(*sic*) Regiones Aeronavales, que incluyen:  
(...)  
**Jefe de la Cuarta Región Aeronaval, b/1,750.00**  
(...).” (Resaltado del Despacho).

De allí que, a juicio de este Despacho, sea claro que los servidores públicos a los cuales se refiere su consulta, solamente podrían tener derecho al reconocimiento y pago del viático por nivel de responsabilidad, por jefaturas y por designación en áreas de difícil acceso, contemplado en el artículo 210 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014, como quedó

modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 96 de 2016, por los viajes que hubieren realizado o realicen en cumplimiento de una misión oficial, **a partir del 11 de mayo de 2016 y no antes de esa fecha.**

Lo antes dicho, cabe anotar, es concordante con el criterio jurisprudencial externado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 12 de abril de 2016, en la cual, ante una situación semejante relativa a personal adscrito a otro estamento de seguridad del Estado, precisó:

“Al respecto, se observa que, en su demanda el actor pretende el pago de viáticos por nivel de responsabilidad y destino durante períodos anteriores a la vigencia del decreto que utiliza como fundamento de derecho, lo cual hace imposible acceder a tal pretensión, dado que **la norma o Decreto es claro al señalar que tiene vigencia a partir de su promulgación, es decir, que no contempla situaciones previas para efectos de darle efectos retroactivos a los beneficios que en ella se contemplan** en materia de viáticos para los funcionarios de la Policía Nacional.

(...)

Lo anterior significa que, el Ministerio de Seguridad Pública, a través de la Policía Nacional debe realizar los cálculos correspondientes para efectuar el pago de los montos o sumas que resulten, en razón de los períodos comprobados en los cuales el demandante ejerció los cargos de jefatura dentro de la estructura orgánica de la Policía Nacional, así como lo que le corresponde en razón de su desplazamiento hacia áreas de difícil acceso, como establece el referido decreto. **Todo ello teniendo presente que el reconocimiento del derecho que en esta resolución se hace es a partir del 6 de agosto de 1999, cuando entregó(sic) en vigencia el Decreto Ejecutivo 172 de 6 de agosto de 1999, y sujeto a la verificación tanto del ejercicio de un cargo de jefatura, como al desplazamiento, por parte de la autoridad, para lo cual deberá verificar la documentación que al respecto reposa en la Institución.**

(...).” (Resaltado del Despacho).

Como es posible advertir, de conformidad con el citado pronunciamiento jurisprudencial la norma reglamentaria que desarrolla el derecho al pago de viáticos por nivel de responsabilidad y por trabajo en áreas de difícil acceso, debe ser aplicada a situaciones acaecidas con posterioridad a su entrada en vigencia y sujeto a la verificación de la configuración del supuesto de hecho hipotético previsto en la norma, es decir, del ejercicio del cargo por el peticionario y del desplazamiento hacia tales locaciones, de ser el caso, para lo cual será preciso verificar la documentación que al respecto reposa en sus respectivos expedientes de personal.

Cabe agregar que, el artículo 277 de la Constitución Política, dispone que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley, ni podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto; y

el artículo 278, señala que todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto respectivo.

En concordancia, las Normas Generales de Administración Presupuestaria, contenidas en el Título VIII de la Ley N° 67 de 13 de diciembre de 2018, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2019", hacen alusión al principio de legalidad y a que la institución no podrá realizar ningún pago, sino se ha cumplido previamente con la formalización del registro presupuestario de la obligación (Cfr. artículos 253 y 254); y la Circular Número 23-2018-DNMySc de 6 de julio de 2018, proferida por el Contralor General de la República, establece la implementación del formulario "Solicitud y Pago de Viáticos y/o Transporte", para las misiones oficiales dentro y fuera del país, con carácter obligatorio para todas las instituciones del Sector Público.

En virtud de las normas jurídicas, jurisprudencia y consideraciones anotadas, esta Procuraduría concluye, en respuesta a la interrogante planteada, que los servidores públicos que hayan ocupado u ocupen los cargos de Director Nacional de Infraestructura y Jefe de la Cuarta Región Aeronaval, que hubiesen viajado o viajen en misión oficial, tienen derecho al reconocimiento y pago del viático por nivel de responsabilidad, por jefaturas y por designación en áreas de difícil acceso, contemplado en el artículo 210 del Decreto Ejecutivo N° 219 de 2014, como quedó modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 96 de 2016, **a partir del 11 de mayo de 2016**, sujeto a la verificación tanto del ejercicio del cargo de dirección o jefatura, como del desplazamiento, de ser el caso; debiendo además ceñirse dicha actuación a los procedimientos o instrucciones que la Contraloría General de la República ha dictado al respecto, previa la comprobación de la disponibilidad presupuestaria para afrontar tal erogación.

Por último, estimamos preciso observarle que la nota N.º0102/SENAN/DINAJ-19, contentiva de la consulta que nos ocupa, fue emitida en dos ejemplares con idéntico texto y numeración, uno fechado 29 de enero de 2019 y otro del 30 de enero del mismo mes y año, las cuales fueron impresas en hojas membretadas con características de diseño diferentes y entregadas en la recepción esta Procuraduría en dos fechas distintas; proceder que a todas luces no se ajusta a las buenas prácticas que en el manejo del despacho, debemos guardar las instituciones del Estado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.



RGM/dc