

26 de abril de 1996.

Honorable Concejal
SERGIO RAFAEL GALVEZ
Presidente del Consejo Municipal del
Distrito de Panamá
E. S. D.

Señor Presidente del Concejo:

Doy respuesta a su Nota NQCMPP/020/96, del 8 de marzo pasado, por medio de la cual eleva consulta sobre aspectos relacionados con el pago de Dieta a los Honorables Concejales.

Concretamente se nos consulta:

"1. ¿La autorización "Licencia" dada por el Pleno del Concejo, para que un miembro del mismo cumpla una misión a él asignada, tiene algún asidero legal?

2. ¿La mencionada autorización "Licencia" otorgada por el Concejo en base a los fundamentos expresados puede considerarse legal?

3. ¿El hecho de encontrarse un miembro de la Cámara Edilicia en uso de Licencia, lo exceptúa de recibir el emolumento de la o las sesiones correspondientes?

4. ¿Cómo se puede cubrir los gastos propios en que incurre el Concejal en Licencia, cuando lo único que lo ayuda a sufragar dichas erogaciones es la dieta o dietas recibidas por las sesiones correspondientes?

5. ¿Puede pagarse al Concejal en Licencia la dieta de la o las sesiones correspondientes?

6. ¿El pago mencionado en la interrogante anterior sería legal o no?"

Plantea usted seis interrogantes que de una u otra manera guardan conexión con la posibilidad de pagar la mencionada dieta a los Ediles que, en uso de Licencia concedida por el Concejo, no asistan a las sesiones del mismo.

Como es de su conocimiento, el artículo 24 de la Ley 106 de 1973, modificado por el 9 de la Ley 52 de 1984, establece que los Concejales devengarán dietas por cada sesión ordinaria a que asistan, cuyo monto será establecido según las posibilidades fiscales de cada Municipio y con base a una escala de ingresos reales que la norma instituye. Dispone además, que las dietas se establecerán todos los años con base en los ingresos reales corrientes del último ejercicio fiscal y que, en ningún caso, "habrá más de una sesión semanal con derecho a dieta, aunque en dicha semana se hayan celebrado sesiones ordinarias y extraordinarias".

Esta disposición mejoró y aclaró lo establecido en el inciso segundo del artículo 24 de la Ley 8 de 1954, que en su parte pertinente preceptuaba que "los Concejales podrán recibir dietas por cada sesión". Resalta en esta norma el hecho de que no se exigía en forma expresa que las dietas se pagarán por cada sesión a la que asistiera el Concejal, así como tampoco limitaba el derecho a las mismas a la asistencia a las sesiones ordinarias y una vez por semana.

Así pues, en la actualidad el derecho de los Concejales a recibir una dieta, se da cuando se cumplen los siguientes requisitos:

1. Que se lleve a cabo una sesión ordinaria.
2. Que el Concejal asista y permanezca físicamente en la misma.
3. En todo caso este derecho está limitado a una sesión semanal, aunque en dicha semana se celebren sesiones ordinarias y extraordinarias.

De otro lado, el artículo 34 de la Ley 106 de 1973, modificado por el artículo 16 de la Ley 52 de 1984, dice lo siguiente:

"ARTICULO 34. Las sesiones de los Concejos se celebrarán con la asistencia de la mayoría de sus miembros principales. Sin embargo, puede formarse mayoría con suplentes si éstos hubieren sido llamados a ocupar los puestos de sus principales, por excusa de los mismos.

El quórum para las sesiones de los Consejos Municipales estará constituido por más de la mitad de sus miembros. Las licencias ausencias temporales sin excusa previa o con ella, relativas a los Concejales, serán materia del Reglamento Interno."

Dicha norma en su parte final reserva a los ediles municipales

la atribución para regular dentro de sus Reglamentos Internos lo relativo a las licencias, ausencias temporales sin excusa previa o con ella, a efecto de establecer el quórum en las sesiones de los Concejos. Es esta última disposición la que ha originado sus interrogantes, ya que ella se infiere de los artículos 159 y 161 del Reglamento Interno objeto de este estudio. Señalan dichas normas lo siguiente:

"ARTICULO 159: Son excusas legítimas:

1. La indisposición corporal.
2. Duelo por muerte de alguno de los miembros de la familia del Concejal o gravedad de los mismos.
3. Licencia concedida por el Concejo, de cuya concesión haya constancia".

"ARTICULO 161: El Concejo podrá conceder licencia a los Concejales que la solicitaren, ya sea por razones particulares o bien con el fin de dedicarse a trabajos urgente de Comisiones Asignadas".

Luego de estas breves consideraciones, procedemos a absolver su interrogantes así:

PRIMERA PREGUNTA

" ¿La autorización "Licencia" dada por el Pleno del Concejo, para que un miembro del mismo cumpla una misión a él asignada, tiene algún asidero legal?

SEGUNDA PREGUNTA

" ¿La mencionada autorización "Licencia" otorgada por el Concejo en base a los fundamentos expresados puede considerarse legal?"

Sobre sus dos primeras interrogantes, pensamos que es claro el contenido de los transcritos artículos 159 y 161 del Reglamento Interno, que al desarrollar el también citado artículo 34 de la Ley 106 de 1973, señalan como una atribución de la Cámara Edilicia la de otorgar licencias a los Concejales que las solicitaren, ya sea para realizar trabajos urgentes de las Comisiones Asignadas, o por motivos personales.

TERCERA PREGUNTA

" ¿El hecho de encontrarse un miembro de la Cámara Edilicia en uso de Licencia, lo exceptúa de recibir emolumento de la o las sesiones correspondientes?"

QUINTA PREGUNTA

" ¿Puede pagarse al Concejal en Licencia la dieta de la o las sesiones correspondientes?"

SEXTA PREGUNTA

" ¿El pago mencionado en la interrogante anterior sería legal o no?"

Por la estrecha relación que guardan entre sí su tercera, quinta y sexta preguntas procedo a contestarlas de manera conjunta para una más fácil comprensión del tema.

El Diccionario de la Lengua Española define dietas como "el estipendio que se da a los que ejecutan algunas comisiones o encargos por cada día que se ocupen en ellos o por el tiempo que se empleen en realizarlos", definición idéntica a la dada por Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales; por su parte la Nueva Enciclopedia Jurídica nos informa que dieta "es la indemnización y emolumento que los funcionarios públicos devengan por la concurrencia a sesiones de consejos, Juntas, etc.", y Eduardo Couture en su "Vocabulario Jurídico" dice que dieta "es la retribución o estipendio que perciben determinados funcionarios para realizar las diligencias o tareas inherentes a su cargo."

Al integrar las definiciones arriba mencionadas, con las dadas por el "Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público" que precisa dietas como: "las retribuciones devengadas por miembros de juntas y comisiones, determinadas en función del número de sesiones; y el artículo 24 de la Ley 106 de 1973, se colige que las dietas son las retribuciones de carácter no salarial que, por su naturaleza, sólo pueden ser reconocidas en función de la efectiva y real asistencia de los miembros del Consejo Municipal a las sesiones realizadas.

Sobre este tópico, debemos recordar que el Consejo Municipal es un organismo colegiado integrado por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito y para que pueda sesionar es necesaria "...la asistencia de la mayoría de sus miembros principales." Sin embargo puede formarse mayoría con suplentes si estos hubieren sido llamados a ocupar los puestos de sus principales, por excusa de los mismos (artículo 34 ut supra).

Si bien es cierto la Licencia concedida por el Concejo constituye una excusa legítima, que permite ausentarse justificadamente de las sesiones del legislativo municipal, la misma no debe entenderse concebida para mantener un derecho que únicamente se origina por la concurrencia corpórea del Edil a las sesiones, sino con el sentido de garantizar la reunión continua y ordenada de las Corporaciones Municipales. En efecto, el artículo

157 del Reglamento de marras al determinar los mecanismos de convocación de los Suplentes a las sesiones de la Cámara Municipal, dispone lo siguiente:

"ARTICULO 157: En las faltas temporales u ocasionales por causas justificadas el Concejal deberá remitir una carta al Concejo por conducto de la Presidencia, solicitando que se llame a su suplente para que lo sustituya durante su ausencia.

PARAGRAFO: El Pleno por unanimidad y por votación normal decidirá llamar o no al suplente en caso de que el principal no cumpla con lo establecido en el artículo 157".

A mayor abundamiento sobre el punto, reproducimos el criterio del tratadista argentino Rafael Bielsa, que, al reflexionar sobre el instituto de la suplencia y su finalidad, dice lo sigue:

"La función (o el encargo) en el orden administrativo no es delegable, a menos que la ley lo autorice; el principio admite excepciones justificadas por la "continuidad" de la actividad administrativa, es decir, por motivos fundados no sólo en la obligación del agente, sino en la función misma. A esto precisamente obedece, ante todo, la institución de la suplencia, que se justifica legalmente por el fin de asegurar la continuidad de la actividad administrativa, aun cuando falte el funcionario considerado titular; la institución de la suplencia tiene también por objeto la preparación de eventuales sustitutos". (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial La Ley, Buenos Aires; 1980, T III, p. 239)(El subrayado es nuestro).

Por las anteriores consideraciones, es la opinión de este Despacho que no es procedente el pago de dietas a los Concejales que no concurren a las sesiones respectivas, aún en el uso de licencia concedida por el Concejo para dedicarse a trabajos urgentes de Comisiones Asignadas por la propia Cámara.

CUARTA INTERROGANTE

"¿Como se puede cubrir los gastos propios en que incurre el Concejal en Licencia, cuando lo único que lo ayuda a sufragar dichas erogaciones es la dieta o dietas

recibidas por las sesiones correspondientes?"

Hemos decidido dejar para el final esta pregunta, por el hecho de que la Licencia otorgada a los Ediles para dedicarse a trabajos urgentes de Comisiones a ellos asignadas por el Honorable Consejo Municipal, se asemeja en mucho a lo que en la práctica administrativa se conoce como "misión oficial". En efecto, la misión oficial puede ser definida, de manera genérica, como el viaje que, en directa relación con el ejercicio de sus funciones, realiza un servidor público fuera de su centro de trabajo.

El desembolso de las sumas de dinero dirigidas a cubrir los gastos de transporte, hospedaje y alimentación, en la que incurran los funcionarios públicos que lleven a cabo misiones oficiales, son denominados dentro del lenguaje presupuestario y fiscal: viáticos. La Ley N251, del 11 de diciembre de 1995, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1996, y que es supletoriamente aplicable al régimen presupuestario municipal, por propia disposición de la Ley, regula en su artículo 167 el derecho a viáticos cuando preceptúa:

"ARTICULO 167. Cuando su viaje en misión oficial dentro del territorio nacional, se reconocerán viáticos por concepto de alimentación y hospedaje, de acuerdo a la siguiente tabla:

Para Ministros, Miembros de la Asamblea Legislativa, incluyendo al Secretario y subsecretario General, Procurador de la Nación, Procurador de la Administración, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Contralor General, Magistrados del Tribunal Electoral, Directores y Gerentes Generales, y Rectores de las U n i v e r s i d a d e s Oficiales.....B/.55.00 diarios.

Para Viceministros, Subcontralor General, Subdirectores y Subgerentes Generales y Vicerectores de las Universidades Oficiales.....B/.50.00. diarios.

Para otros funcionarios públicos.....B/.35.00 diarios.

Cuando la misión se cumpla en un día, sólo se reconocerán los gastos de transporte y alimentación. En caso de que deba cumplirse en

el lugar habitual de trabajo, podrá reconocerse la alimentación, siempre y cuando se realice fuera de horas laborales".

Consideramos que en el caso de los Concejales a los cuales el legislativo municipal otorgue licencia, para que en representación del mismo atiendan trabajos urgentes, Comisiones a ellos asignadas, puede procederse al reconocimiento y pago de viáticos en concepto de los gastos en los que incidan, ya sea por transporte, hospedaje o alimentación. Es obvio que dichos desembolsos 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, MIPPE y Auditoría Interna del Municipio.

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

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

23/AMdeF/cch.