



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de enero de 2025
Nota C-005-25

Licenciada
Roxana Ibeth Moreno
Ciudad.

Ref.: Actos administrativos materializados y pago de viáticos.

Licda. Moreno:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota recibida el 19 de diciembre, mediante la cual solicita que este Despacho se pronuncie respecto a un número plural de interrogantes relacionadas, con su designación a través de una Resolución, como Juez de Tránsito en la Provincia de Chiriquí y el pago de viáticos. Veamos:

"...para mediados de mayo de 2024, se me llama nuevamente, y se me da la instrucción de que "(sic) tengo que ir (sic) Chiriquí, pero con mi propio pecunio (B/.1,125.00) ya que la institución no podía pagarme los viáticos que a partir de la Resolución No.1490 del 21 de mayo de 2020, la cual me fue notificada.

Estimamos que dicha resolución no es una resolución que acreditaba la titularidad del cargo, puesto que más bien era un traslado, con mi propio salario, y la propia resolución no plasma que yo hubiera sido designada como Juez Titular de dicho cargo, y por lo tanto no cumple con las formalidades legales; y por ende, me corresponde que me paguen el tiempo laborado...

- a. Que (sic) características debe poseer una resolución de titularidad para un cargo determinado?*
- b. Que (sic) diferencias hay entre una Resolución Provisional y una Resolución que otorgue la Titularidad del cargo?*
- c. Como funcionaria que laboro (sic) en una provincia distinta en tiempos de COVID, la Contraloría General de la República había prohibido este tipo de movimientos laborales. Además de la que A.T.T.T. me tiene que pagar los viáticos pertinentes, cabe la interposición de una demanda de daño y perjuicios en contra de la A.T.T.T....*
- d. Son los viáticos un derecho que no prescribe?*

..."

Sobre el particular, este Despacho debe indicarle en primera instancia, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, establece que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo solicitado y en los términos requeridos, guarda relación con el análisis sobre la legalidad y alcance de un acto administrativo materializado (*Resolución No.1490-2020-OIRH del 21 de mayo de 2020*), por medio del cual se le asigna las funciones de Jueza de Tránsito de Chiriquí, a partir del 01 de junio de 2020.

Aunado a ello, conforme al numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría “Servidor de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinadas interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto”, presupuestos que tampoco se ajusta a lo solicitado.

Es decir, que bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto a los temas objetos de su consulta; no obstante, con fundamento en el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa respecto a la presunción de legalidad y al pago de los viáticos de los servidores públicos, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Al respecto, debemos señalar que la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

En este orden de ideas, para el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra *Teoría General del Acto Administrativo*¹, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades

¹ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Teoría General del Acto Administrativo*. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.1995. Pág. 5.

descentralizadas de carácter individual, *tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente: *"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, vale la pena indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga a los actos proferidos por autoridad competente para ello".*

En consecuencia, la Resolución No.1490-2020-OIRH del 21 de mayo de 2020, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), por medio del cual se le asigna las funciones de Jueza de Tránsito de Chiriquí, a partir del 1 de junio de 2020; es un acto administrativo materializado, que goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes².

De manera que, quien considere tener un interés legítimo, puede presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin de que la jurisdicción contencioso-administrativa de la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, pueda anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

II. Sobre el pago de los viáticos.

En primera instancia, debemos señalar que la Resolución Administrativa No.2-JD-2002 de 2 de febrero de 2002³, define a los viáticos como: *"Provisión de dinero, de lo necesario para el sustento del servidor público que debe trasladarse fuera del lugar habitual de trabajo, sea en el territorio nacional o al exterior del país."*

Por su parte el artículo 28 de la referida resolución, dispone en cuanto al derecho a viáticos, que:

"ARTÍCULO 28: DEL DERECHO A VIÁTICOS *El servidor público que viaje en misión oficial dentro o fuera del país, tendrá derecho a viáticos de acuerdo a lo que establece la tabla aprobada para el pago de los mismos."*

² Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.

³ Publicada en Gaceta Oficial No.24514 de 19 de marzo de 2002. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24514_2002.pdf

Como bien se observa del artículo transcrito, todo servidor público que viaje en misión oficial dentro o fuera del país, tendrá derecho a viáticos de conformidad a lo que establezca la tabla aprobada para su pago.

Cabe resaltar que en cuanto a los gastos en concepto de alimentación y de transporte, los artículos 78 y 79 *ibídem*, son del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 78: DE LOS GASTOS EN CONCEPTO DE ALIMENTACIÓN
Cuando el servidor público incurra en gastos en concepto de alimentación por la realización de trabajos durante jornada extraordinaria la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre procurará cubrir los mismos.

ARTÍCULO 79: DE LOS GASTOS EN CONCEPTO DE TRANSPORTE
Cuando el servidor público trabaje en jornada extraordinaria se le reconocerá por gastos de transporte, según el área geográfica, el valor de la tarifa de transporte selectivo del centro de trabajo al lugar de residencia, si la Institución no provee el transporte.”

Tal como se puede apreciar, se reconoce a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, como el ente encargado de cubrir aquellos gastos que pueda tener el servidor público como resultado de trabajar en jornadas extraordinarias.

Por otro lado, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público⁴, señala que los “viáticos”, comprenden 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 sea servidores públicos, pero que deben trasladarse para recibir los servicios brindados por las instituciones públicas.

Ahora bien, el Presupuesto General del Estado, ha sido reiterativo en cuanto a su apartado de viáticos en el interior del país, indicando los siguientes aspectos:

- Cuando se viaje en misión oficial dentro del territorio nacional, se reconocerán viáticos por concepto de alimentación y hospedaje, por el monto B/.125.00 diarios, a los titulares de entidades públicas (ministros, viceministros, diputados principales y suplentes, secretario y subsecretarios generales de la Asamblea Nacional, procurador general de la nación, procurador de la Administración, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Electoral, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, etc.), y a otros funcionarios (directores, subdirectores

⁴ Resolución No.MEF-RES-2018-819 del 29 de marzo de 2018. Gaceta Oficial No.28500-A del 9 de abril de 2018.

nacionales y de dependencias y el resto de los funcionarios), un monto de B/100.00 diarios.

- Cuando la misión se cumpla en un día, solo se reconocerán como viáticos los gastos de transporte y alimentación. En caso de que deba cumplirse en el lugar habitual de trabajo, fuera de las horas laborables, podrá reconocerse el gasto de alimentación y transporte con cargo a dichas partidas. Estos pagos se harán de acuerdo con el reglamento que establezcan las entidades, y en ningún caso excederán la tabla general de viáticos que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Los servidores públicos deberán rendir un informe de los resultados de la misión oficial realizada a su superior jerárquico.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, queda claro que “*los viáticos*”, son una asignación económica que se otorga a un servidor público, para cubrir los gastos relacionados con viajes o desplazamientos (*transporte, alojamiento, comida, etc.*), cuando previo acto administrativo, deban desempeñar funciones en un lugar diferente de su sede habitual de trabajo.

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración

GVdeA/mabc
C-273-24



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**