



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de diciembre de 2018
C-090-18

Licenciado

Aníbal Miranda Cruz

Director General

Centro Ann Sullivan Panamá

E.S.D.

Ref.: Devolución de viáticos no utilizados.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota N.º 090-DG-CASPAN, de 24 de julio de 2018, recibida en este Despacho el 25 del mismo mes y año, por la cual nos consulta si puede una institución pública regida por un patronato, como es el caso del Centro Ann Sullivan, establecer mediante resolución motivada de su máxima autoridad, un sistema que ordene a los servidores públicos que laboran en ella y, reciben viáticos de acuerdo con la Ley de Presupuesto General de la Nación, para realizar misiones oficiales dentro y fuera del territorio nacional, presentar facturas que justifiquen el uso de los mismos y devolver el saldo restante a la institución.

Con relación a lo consultado, es la opinión de este Despacho que el Patronato del Centro Ann Sullivan Panamá carece de facultad legal para reglamentar lo concerniente al manejo de los viáticos que conceda a los servidores públicos que allí laboran; toda vez que, por ser éste un organismo público, cuyos recursos financieros revisten el carácter de fondos públicos y estar sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República, le son aplicables las normas generales de administración presupuestaria contenidas en la Ley de Presupuesto General del Estado, mismas que regulan lo concerniente al pago de viáticos; siendo igualmente aplicables a dicho Centro, las disposiciones reglamentarias sobre la materia, dictadas por las autoridades con competencia legal para ello, entre éstas, la “Guía para el uso del formulario ‘Solicitud y pago de viáticos y transporte, versión 1.1.’”, edición de Septiembre de 2018, aprobada por el Contralor General de la República mediante el Decreto N.º52-2018-DNMySC, instrumento normativo que prevé la obligación de los servidores

públicos que hayan sido beneficiados con el pago de viáticos de reintegrar, de manera inmediata, a la Dirección de Administración y Finanzas, Departamento de Tesorería o su equivalente, la suma del viático que por alguna circunstancia no llegara a utilizar.

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

En aras de determinar la naturaleza jurídica del Centro Ann Sullivan y de los fondos que maneja, resulta preciso partir de lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 159.** La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

(...)

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales **y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.**

(...).” (Resaltado del Despacho).

De manera cónsona con la citada norma constitucional, el numeral 3 del artículo 64 del Código Civil, como quedó modificado por la Ley 43 de 13 de marzo de 1925¹, señala que son personas jurídicas “las corporaciones y fundaciones de interés público **creadas o reconocidas por ley especial**”.

Tal es precisamente el caso del establecimiento público al cual se refiere su consulta, cuyo régimen constitutivo es la Ley 68 de 11 de octubre de 2012, que crea y organiza el Centro Ann Sullivan Panamá (en adelante, CASPAN), como una entidad de interés público y social, sin fines de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional; con la finalidad de brindar educación y atención integral a la población con autismo y otras condiciones de discapacidad cognitivas, a sus familias y a la comunidad, para que logren ser independientes, productivos e incluidos en la sociedad. (Ver artículos 1 y 3).

De conformidad con el artículo 2 de Ley 68 de 2012, el CASPAN estará dirigido por un patronato, como máxima autoridad, que tendrá como objetivo administrar, conservar y proteger las instalaciones, los bienes que integran su patrimonio y aquellos previstos que el Capítulo IV de dicha ley. Dicho Patronato, al tenor del artículo 8 de la citada excerta legal,

¹ Disposición legal vigente desde inicios de la República y que ha subsistido, aunque con carácter vestigial, aún después de entrar en vigor las constituciones sociales de 1941, 1946 y 1972.

está integrado por servidores públicos, organizaciones no gubernamentales, un gremio empresarial y una asociación de padres, madres y tutores de usuarios; recayendo en el Ministro de Educación, quien es funcionario público, la presidencia del mismo.

Es precisamente el Ministerio de Educación, en su calidad de rector de las políticas educativas, el ente ministerial que representa al CASPAN ante el Órgano Ejecutivo, pues así lo dispone el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.º695 de 4 de diciembre de 2012, que reglamenta la Ley 68 de 2012, orgánica de dicho Centro. Por ello, a juicio de este Despacho, ha de entenderse que su presupuesto (aprobado por el Patronato, a propuesta del Director General) es sometido por conducto de dicho Ministerio, a la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional.

Importa señalar, asimismo, que el artículo 26 de la Ley 68 de 2012 sujeta las compras, adquisiciones y contrataciones que realice el CASPAN a la Ley de Contrataciones Públicas, y, los artículos 27 y 28, reconocen continuidad laboral a los servidores públicos que a la fecha de entrada en vigencia de la misma estuvieran laborando por nombramiento o por asignación de funciones en dicho Centro.

Una interpretación conforme a la norma constitucional citada, de las normas legales y reglamentarias relativas a CASPAN que hemos mencionado, nos permite inferir que el mismo tiene una composición y finalidad eminentemente pública, toda vez que fue creado mediante ley formal emitida por la Asamblea Nacional, para prestar un servicio público especializado, de carácter asistencial (brindar educación y atención integral a la población con autismo y otras formas de discapacidad cognitiva); las personas que allí laboran son servidores públicos de acuerdo con dicha ley, y su máximo órgano de deliberación y decisión, el Patronato, está conformado por servidores públicos de alto rango de los sectores de educación y salud, con derecho a voz y voto (el Ministro de Educación, quien lo preside, o quien él designe y el Ministro de Salud, o quien él designe); y por representantes de entidades públicas, que también son servidores públicos, con derecho a voz (Contraloría General de la República y la Secretaría Nacional de Discapacidad); es representado por el Ministerio de Educación ante el Consejo de Gabinete, institución por cuyo conducto su presupuesto anual ha de ser sometido a las aprobaciones requeridas a las entidades del Estado. De allí que resulte innegable que el CASPAN es una entidad de naturaleza pública.

A lo antes señalado cabe agregar, que esa fue precisamente la intención del legislador al crearlo, tal como quedó plasmado en la sustentación en primer debate del Proyecto de Ley 509 “Que crea y organiza el Centro Ann Sullivan Panamá y se dictan otras disposiciones”, por el señor Ramón Ignacio Alemán Arias, quien para la fecha en que el mismo fue propuesto fungía como Director General de la Secretaría Nacional de Discapacidad; intervención ésta que quedó consignada en el Acta N.º2 de la Comisión de Educación,

Cultura y Deportes de la Asamblea Nacional de 29 de agosto de 2012, que en su parte medular, señala lo siguiente:

“(…)

Allí tenemos al Centro, realmente, es un centro de primera clase. Y algo que se me olvidaba decir: Ann Sullivan, Perú, tiene representantes en casi todos los países del mundo, **pero esta es la primera vez que hay un Ann Sullivan público, es decir, del gobierno, ya que siempre habían sido privados.** El sueño que manejan Ann Sullivan, en Perú, siempre había sido que un gobierno se atreviera, entonces **es la primera vez que hay un gobierno que es noticia a nivel mundial, porque Panamá asumió la atención de los niños con Autismo, a través del programa Ann Sullivan, como Estado.**

(…).” (Resaltado del Despacho).

En cuanto a la naturaleza de los fondos que maneja el CASPAN, resulta pertinente anotar que de conformidad con el artículo 24 de Ley 68 de 2012, sus fuentes de financiamiento serán: 1) Los **recursos que se le asigne en el Presupuesto General del Estado**; Los **subsidios, aportes**, donaciones y legados **que reciba de personas** particulares o **públicas**, naturales y jurídicas, nacionales o internacionales; 3) El **producto de su autogestión** y cualquier otra actividad que se realice a favor del CASPAN.

Como es posible advertir, el CASPAN puede recibir fondos, tanto de fuente pública como privada, e inclusive puede generar sus propios ingresos mediante autogestión; recursos éstos que, a juicio de este Despacho, indistintamente de su origen, una vez ingresan al patrimonio de dicha entidad pública, quedan afectados al cumplimiento de una finalidad de naturaleza pública, adquiriendo en consecuencia, el carácter de fondos públicos.

Si bien es cierto, como ya se ha expuesto, que el CASPAN es una entidad creada por Ley, con personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo, en manera alguna ello implica que el mismo posea facultades que lo aparten de la fiscalización, **regulación**, control e intervención que, por mandato constitucional y legal corresponde a la Contraloría General de la República, toda vez que, tanto los numerales 2, 3, 4, y 13 del artículo 280 de la Constitución Política, como el artículo 25 de la propia Ley 68 de 2012, le confieren explícitamente estas facultades a dicha institución.

De allí que deba entenderse que las normas de administración presupuestaria relativas al pago de viáticos a los funcionarios públicos, contenidas en los artículos 270 al 272 de la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2018, le son aplicables al CASPAN; cuyo Patronato, tiene atribuidas de conformidad con los numerales 3, 4 y 18 del artículo 14 de la Ley 68 de 2012, las funciones de “Administrar, custodiar y proteger su patrimonio y los bienes a él confiados, **así como**

propiciar el uso racional de sus recursos”, “Aprobar el presupuesto anual de dicha entidad, presentado por la Dirección General, conforme a los ingresos disponibles y las necesidades del servicio y autorizar cualquier gasto adicional” y **“Fiscalizar el fiel cumplimiento de las leyes, reglamentos y procedimientos”**. Siendo ello así, en lo que toca al manejo de los viáticos no utilizados por sus beneficiarios, los servidores públicos que laboran en dicho Centro deberán acogerse al estándar aplicable de manera general a las instituciones del sector público regidas por la Ley de Presupuesto, contenido en la “Guía para el uso del formulario ‘Solicitud y pago de viáticos y transporte, versión 1.1.’”, edición de septiembre de 2018, aprobada por el Contralor General de la República mediante el Decreto N.º52-2018-DNMySC, de 12 de septiembre de 2018, que en los numerales 15, 16 y 17, del aparte titulado “Medidas de Control”, regula el tema objeto de su consulta, en los siguientes términos:

“II. MEDIDAS DE CONTROL.

(...)

15. **El beneficiario está obligado a reintegrar a la Dirección de Administración y Finanzas, Departamento de Tesorería o su equivalente, la suma del viático, que por alguna circunstancia no llegara a utilizar.** El reintegro del viático se debe efectuar de manera inmediata.

16. La Administración de la entidad solicitante, será responsable de salvaguardar la documentación debidamente ordenada y disponible para los tribunales competentes y la Contraloría General de la República, de acuerdo a las disposiciones que rigen sobre la materia.

17. El Formulario ‘Solicitud y Pago de Viáticos y Transporte’, no aplica para el pago de alimentación y/o transporte de caja menuda (objeto de gasto 201).”

El citado procedimiento permite a las entidades públicas controlar el uso racional de los viáticos asignados a sus funcionarios, al prever el reintegro inmediato de aquellos que por alguna circunstancia no se llegasen a utilizar (v.g., en el supuesto de que el servidor público culmine su misión antes de lo previsto y, por tanto, no se justifique el consumo de viáticos otorgados, por el tiempo no laborado).

Cabe anotar asimismo, que los numerales 10 y 13 de las citadas “Medidas de Control” establecen, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 270 y 271 de la Ley de Presupuesto, los documentos que los servidores públicos beneficiados con el pago de viáticos deberán entregar a su retorno, a saber: 1) Un informe de resultados, a entregar a su superior jerárquico, en el caso de misiones oficiales dentro del territorio nacional; 2) Un informe sustantivo sobre los resultados de la misión oficial, a presentar ante la Dirección Administrativa de su entidad, en el caso de misiones oficiales en el exterior del país, relacionadas con las funciones que ejerce y 3) El certificado que otorga el organismo, en el caso de misiones oficiales relacionadas con una capacitación.

Por último, estimamos prudente observarle que de conformidad con el artículo 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, “Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. (...)”; disposición jurídica en virtud de la cual, a juicio de este Despacho, no es dable al CASPAN exigir a los servidores públicos que laboran en el mismo, requisitos o trámites adicionales para el manejo de viáticos a los ya establecidos en la Ley de Presupuesto vigente y en la citada “Guía para el uso del formulario ‘Solicitud y pago de viáticos y transporte, versión 1.1.’”, edición de Septiembre de 2018.

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/