

26 de octubre de 1995.

3

Las asignaciones refleja un incremento en las asignaciones mensuales presupuestarias de esta Embajada por el orden de CUATRO MIL BALBOAS (B/4,000.00) para el año de 1995.

Por lo tanto, se cuenta con la partida de CUATRO MIL BALBOAS mensuales, para cubrir los gastos de alquiler de la Excelencia para la secretaria y conductor y los gastos de ALEXIS R. CABRERA Embajador de Panamá en la República de Paraguay. La nueva redistribución de los fondos de las partidas presupuestarias de su Embajada, tienen como objetivo primordial, el Señor Embajador: contabilidad gubernamental del servicio exterior.

Me complace ofrecer respuesta a la interrogante contenida en su nota fechada 28 de septiembre del año que decurre, por medio del la cual se nos consulta ciertos aspectos referentes a las partidas asignadas a esa representación diplomática en la República de Paraguay. (Oficina, alquileres, Honorarios), se paguen por medio de cheques de una cuenta bancaria que debe tener la Misión Diplomática en un banco de ese país.

Concretamente, las interrogantes que se nos plantean se refieren a la legalidad del Instructivo para la confección del Informe Bimestral de Relación de Gastos de Funcionamiento de las Misiones Diplomáticas Panameñas", confeccionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y la obligatoriedad de su cumplimiento de Auditoría Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, hace las diligencias pertinentes con el objeto de responder a los interrogantes.

Antes de brindar una respuesta a sus interrogantes, consideramos pertinente hacer algunos comentarios preliminares, orientados a esclarecer la misma. En la Embajada en el rubro de alquileres, y dividirlo por partidas individualmente, para que los mismos no se presten a confusión.

Mediante Decreto No. 459 de 7 de diciembre de 1994, se nombró a su Excelencia como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República de Panamá ante el Gobierno de la República, del Paraguay, con un salario mensual de MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/1,500.00); MIL SETECIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/1,650.00) de gastos de representación y TRECIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/350.00) de gastos de oficina, lo que hacia un gran total de TRES MIL QUINIENTOS BALBOAS mensuales (B/3,500.00) p. alcanzan los DOS MIL BALBOAS (B/2,000.00.)

Por medio del Decreto No. 142 de 3 de febrero del presente año, se dejó sin efecto la asignación de gastos de oficina (B/350.00) de la Embajada de Panamá en Paraguay y la misma se le sumó a los gastos de representación, para quedar esta asignación en DOS MIL BALBOAS (B/2,000.00) bimestrales de gastos que rinde su Embajada a dicha Dirección, a los cuales tuvimos acceso para realizar un mayor estudio de los gastos de oficina. Para compensar la transferencia de la partida de gastos de oficina, mediante Decreto No. 144 de 3 de febrero del presente año, se le asignó la suma de CUATRO MIL BALBOAS (B/4,000.00) en concepto de gastos de alquiler, por lo que sumadas estas nuevas

Una vez aclarado el uso que se le debe brindar a las partidas presupuestarias de esta Embajada por el orden de CUATRO MIL BALBOAS (B/4,000.00) para el año de 1995.

Por lo tanto, se cuenta con la partida de CUATRO MIL BALBOAS (B/4,000.00) mensuales, para cubrir los gastos de alquiler de la oficina, honorarios para la secretaria y conductor y los gastos de aseo de oficina.

La nueva redistribución de los fondos de las partidas presupuestarias de su Embajada, tienen como objetivo primordial, el regularizar la contabilidad gubernamental del servicio exterior.

Para ello, se creó con la colaboración de la Contraloría General de la República, el Instructivo para la confección del Informe Bimestral de Relaciones de Gastos de Funcionamiento de las Misiones Diplomáticas Panameñas, determinándose que todos los gastos (Oficina, alquileres, Honorarios), se paguen por medio de cheques de una cuenta bancaria que debe tener la Misión Diplomática en un banco de ese país. De esta forma, se podrá detectar las necesidades más urgentes del servicio exterior y tomarse las previsiones presupuestarias para el año de 1996.

Vale la pena destacar que, en la actualidad el Departamento de Auditoría Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, hace las diligencias pertinentes, con el objeto de desglosar en el presupuesto de 1996, los CUATRO MIL BALBOAS (B/4,000.00) asignados a su Embajada en el rubro de alquileres, y dividirlo por partidas individualmente, para que los mismos no se presten a confusión.

De acuerdo con la información anterior, a usted le está asignada una partida contabilizada en el rubro de alquileres, por la suma de CUATRO MIL BALBOAS (B/4,000.00) mensuales, de la cual puede cubrir todos estos gastos que, por los "Informes Bimestrales de Gastos" enviados por su Embajada a la Dirección de Auditoría Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, durante los meses de mayo, junio, julio y agosto del presente año, no alcanzan los DOS MIL BALBOAS (B/2,000.00.)

Dicha aseveración, se fundamenta en el Oficio No. D.A.I. No. 111-95 de 30 de agosto del presente año, remitido a su Despacho por la Dirección de Auditoría Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores y los informes bimestrales de gastos que rinde su Embajada a dicha Dirección, a los cuales tuvimos acceso para realizar un mejor estudio de la consulta jurídica que usted tuvo a bien elevar a este Despacho.

Entre una instrucción y una orden, NIENHOFF explica:

Una vez aclarado el uso que se le debe brindar a las partidas presupuestarias asignadas a la Embajada de Panamá en la República de Paraguay, pasamos a analizar la obligación o no de cumplir con el "Instructivo" para la confección del Informe Bimestral de Gastos de Funcionamiento de las Misiones Diplomáticas Panameñas."

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene entre sus funciones a nivel político-directivo, las de dirigir, coordinar y conducir la buena marcha y funcionamiento de las dependencias de ese Ministerio, siguiendo las instrucciones del señor Presidente de la República; además, fungir como autoridad superior de la Cancillería y el servicio exterior de la República de Panamá.

Con el nombre de Circulares, Instructivos o instrucciones de servicio u órdenes, se designan las comunicaciones por las cuales un superior jerárquico, normalmente el Ministro, hace del conocimiento de sus subordinados sus directrices sobre un punto relativo a la ejecución del servicio o a la interpretación de una ley o de un reglamento.

Sobre las Instrucciones Administrativas, el Profesor Rafael Bielsa nos dice:

Por todo lo antes expuesto, nuestra respuesta a sus interrogantes es:

"La Instrucción administrativa es un medio-formal empleado en la Administración Pública,

por el cual el órgano superior comunica al

órgano inferior una decisión de orden interno,

o le instruye la aplicación de un precepto

administrativo, o le indica un criterio

interpretativo en punto a una Ley, a un

reglamento o a una decisión administrativa.

El objeto de la instrucción es proveer a la

mejor actuación de la Administración pública,

atendiendo a la satisfacción del interés

público que ella gestiona.

b. La Embajada de Panamá en la República de Paraguay, debe

pagar con cheques todos los gastos que genere esa representación

diplomática..

c. Como se ha dicho, ellas instruyen, aclaran

preceptos, y a veces obligan a ejecutar esos

preceptos; pero aún en estos casos no dejan

de ser instrucciones o circulares, puesto que

la obligación ya está impuesta a los órganos

de la administración." (BIELSA, RAFAEL,

Derecho Administrativo Tomo II, pág. 487).

En cuanto a la diferencia entre una instrucción y una orden,

MARIENHOFF explica:



26 de octubre de 1903

Esperamos de esta forma, haber absuelto las inquietudes planteadas en su interesante consulta. Reciba, tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

"La diferencia sugerida entre 'Instrucción y orden', basada en que la primera es sólo una indicación de conducta', en cuanto que la segunda es 'es un imperativo de conducta', no la creo trascendente en la esfera de su aplicación, por cuanto si el funcionario o empleado actuaren desoyendo la instrucción o la orden, en ambos casos tal hecho puede influir en la aplicación de una sanción disciplinaria, sin perjuicio de que la gravedad de ésta puede ser mayor en un caso que en el otro." (MARIENHOFF, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo". Tomo II, pág. 664).

De lo expuesto por los grandes maestros del Derecho Administrativo, se infiere que las instrucciones o instructivos son actos administrativos internos dirigidos a los subordinados, quienes deben sujetarse a los mismos en virtud de la obediencia jerárquica.

Por todo lo antes expuesto, nuestra respuesta a sus interrogantes, es la siguiente:

a. El Instructivo confeccionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores con la colaboración de la Contraloría General de la República, es obligatorio para todo el servicio exterior de la República de Panamá, pues con el mismo se pretende uniformar la contabilidad gubernamental de todas la representaciones diplomáticas, que posee la República de Panamá en el exterior.

b. La Embajada de Panamá en la República de Paraguay, debe abrir una cuenta en un banco de esa localidad, con el fin de que pague con cheques todos los gastos que genere esa representación diplomática.

c. El instructivo confeccionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores no pretende burocratizar la rendición de cuentas del servicio exterior panameño; sino más bien, llevar un control ordenado del uso de las asignaciones presupuestarias que envía el Ministerio de Relaciones Exteriores a sus Misiones, para que las mismas cubran los gastos en los que incurren en el ejercicio de sus funciones.



Unido a lo anterior, por el día 26 de octubre de 1995.

Esperamos de esta forma, haber absuelto las inquietudes planteadas en su interesante consulta. Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Ingeniero  
**FERNANDO MENDIZABAL**

Director General de Aduanas

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

13/ANDE/au

Señor Director:

Pláceme dar contestación a la consulta, que se sirvió plantearnos a través de Nota Nº701-1052-DGA, que li de septiembre de 1995, cuyo cuestionamiento gira en torno a la factibilidad jurídica de admitir arreglos de pago, por sumas adeudadas a su Institución en concepto de cualquier impuesto, tasa o multa, una vez iniciados los trámites del proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva; no sin antes solicitarle a usted que en adelante toda consulta que tenga a bien remitir a este despacho, se acompañe del criterio de su Departamento Legal tal como lo establece el artículo 346, numeral 6 del Código Judicial.

A este respecto, observamos que el artículo 1808, del Capítulo VIII, sobre Proceso por Cobro Coactivo, del Título XIV, Procesos de Ejecución, del Libro Segundo, Procedimiento Civil, del Código Judicial, de manera clara, diáfana y expresa dispone:

ARTICULO 1808: En cualquier tiempo, antes de verificado el remate de los bienes, podrá el ejecutado afianzar el monto total del proceso por cualquiera de los medios legales, a satisfacción del funcionario, para celebrar un arreglo directo con el funcionario ejecutor y adoptar un sistema de pago a plazos, que sea convenido por las partes. En caso de incumplimiento, se procederá al remate con arreglo a lo dispuesto en la Sección 10a, del Capítulo I, Título XIV de este Libro.