



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de octubre de 2024  
Nota C-236-24

Licenciado  
**Roger Mojica Rivera**  
Director General del  
Servicio Nacional de Migración  
Ciudad

Ref.: Pago de viáticos a funcionarios del Servicio Nacional de Migración en misión oficial de custodia internacional.

Señor Director General:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", se da respuesta a la Nota SNM-SG-252-2024 de 30 de septiembre de 2024, mediante la cual eleva consulta en los siguientes términos:

- *¿Cuál sería el monto a pagar a cada funcionario en concepto de custodia internacional, tomando en cuenta que dicha misión oficial no completa 24 horas (1 día)?*
- *Si la Ley 418 del 29 de diciembre de 2023 nos indica que no se reconocerán viáticos al funcionario en misión oficial el día de regreso al país. ¿Cuál sería el monto a pagar a cada funcionario en concepto de custodia internacional, tomando en cuenta que el mismo sale y regresa el mismo día?"*

Este Despacho, en relación con las interrogantes planteadas en la consulta, debe advertir que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que sus actuaciones "...**se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**", condición excepcional que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que entrar a conocer respecto del contenido y legalidad de actos administrativos materializados, cuya competencia corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia, conforme lo expuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, en caso que interpongan acciones quienes consideren vulnerados sus derechos, podría implicar que se rebasen los límites impuestos en la Ley, y constituir un pronunciamiento prejudicial.

Es decir, la Procuraduría de la Administración no tiene entre sus facultades legales (Ley No.38 de 2000), señalar y/o pronunciarse jurídicamente respecto al reconocimiento y cálculo del monto a pagar en concepto de viáticos, a cada funcionario del Servicio Nacional de Migración, con motivo de misiones oficiales de custodia internacional, puesto que dicha potestad compete a la propia Institución.

En consecuencia, bajo estas restricciones de ley, no es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo, en cuanto a las interrogantes planteadas; no obstante, en esta ocasión se le brindará el presente *razonamiento orientativo*, aclarando que el mismo, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

#### I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

*“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ...”*

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita<sup>1</sup>.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *“el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.”* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“ ...

---

<sup>1</sup> “... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

*Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados."*

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

## II. Del presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2024.

La Ley No.418 de 2023<sup>2</sup> sienta las normas generales de administración presupuestaria, las cuales son de obligatorio cumplimiento para las instituciones del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y los intermediarios financieros, según instruye el artículo 261 de dicho texto jurídico.

En torno a los viáticos correspondiente a viajes al extranjero, en su artículo 297 *ibidem*, dispone:

**"Artículo 297.** *En los casos en que sea necesario enviar a funcionarios en misiones oficiales del país, el titular de la institución pública que solicite la autorización para el viaje, o en quien delegue, presentará al Ministerio de la Presidencia la petición de autorización con no menos de quince días de antelación a la fecha de partida. Esta autorización solamente será revocada por el Ministerio de la Presidencia. La solicitud debe tener la información siguiente: el nombre del funcionario que habrá de viajar; el país o los países que visitará; el objeto del viaje; los resultados esperados de la misión; el costo total del viaje, **desglosando los gastos de transporte y de viáticos del funcionario**, y el detalle de la ruta itinerario de las líneas aéreas que se utilizarán. ...*

...

**No se reconocerán viáticos al funcionario en misión oficial el día de regreso al país.**

*Cuando un funcionario participe en un evento internacional y la institución patrocinadora del exterior no cubra la totalidad de los viáticos, recibirá el 50% del viático establecido en este artículo según la región a la que viaje.*

..." (Lo resaltado es del Despacho)

Dicha excerta, precisa la prohibición jurídica, para el caso de funcionarios que viajen al exterior en misión oficial, de reconocer los viáticos que hubieran podido corresponder al día de regreso al país. Siendo así, en atención al principio de estricta legalidad, pilar del ordenamiento jurídico patrio, que proclama el ejercicio de los poderes estatales en riguroso acato de lo permitido por el derecho positivo, las autoridades nacionales no están facultadas para reconocer viáticos (*hospedaje y alimentos*) a los servidores públicos, en misión oficial internacional, que salgan y retornen al país en el mismo día (fecha), por lo que no resulta viable jurídicamente el pago de dicha provisión en la fecha<sup>3</sup> de retorno a Panamá. Cabe destacar que el rubro transporte no se encuentra incluido en esta medida.

<sup>2</sup> Ley No.418 de 29 de diciembre de 2023, "Que dicta el Presupuesto general del Estado para la Vigencia fiscal de 2024". Publicada en la Gaceta Oficial No.29940-B de 29 de diciembre de 2023.

<sup>3</sup> Conforme el Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, es: "*Indicación del día, mes y año, en nuestro caso del calendario gregoriano, en que sucede o se hace algo*". <https://www.rae.es/dpd/fecha>

Ahora bien, es pertinente aclarar que el término "día", utilizado en el artículo *ut supra*, debe entenderse "en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras"<sup>4</sup>, de manera tal que su acepción solo se prolonga "hasta la medianoche", pasada la cual inicia un nuevo día, tal como se desprende del artículo 34-E del Código Civil.

En consecuencia, el "día de regreso al país" tiene su inicio a las doce de la noche (12:00 a.m.), referencia temporal en la que no podría reconocerse viático alguno. Por ende, *contrario sensu*, el citado artículo 297 de la Ley de Presupuesto General del Estado, vigencia 2024, si contempla el posible desembolso de los viáticos a que haya lugar por misiones iniciadas el día o los días anteriores al de retorno a Panamá.

Con igual contundencia señala la norma de administración presupuestaria, que si la entidad patrocinadora no cubre la totalidad de los gastos en concepto de viáticos (hospedaje y alimentación), el funcionario recibirá el cincuenta por ciento (50%) del monto establecido para cada elemento del viático aplicable, siempre que no corresponda a la fecha de regreso al país. Para estos efectos, entre otros, el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>5</sup> dicta la Tabla de Viáticos pertinente, desglosando el concepto de viáticos en hospedaje, desayuno, almuerzo y cena, con un monto máximo para cada uno.

## II. Del manual de clasificaciones presupuestarias del gasto público.

El Detalle de la Clasificación del Gasto, según su Objeto, contenido en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público<sup>6</sup>, en lo pertinente a los gastos de alimentación y transporte mencionados en el escrito de consulta, expone lo siguiente:

### "140. VIÁTICOS.

*Comprende los desembolsos por conceptos de **gastos de hospedaje, alimentación y en general gastos de subsistencia** pagados temporalmente a empleados gubernamentales en viajes por asuntos oficial. También comprende los gastos pagados a personas que son sean servidores públicos, pero que deben trasladarse para recibir los servicios brindados por las instituciones públicas.*

#### 141. Dentro del país.

*Viáticos a servidores públicos que viajan dentro del territorio nacional.*

#### 142. En el Exterior.

*Viáticos a servidores públicos que viajan fuera del país.*

...

### 150. TRANSPORTE DE PERSONAS Y BIENES.

*Comprende las cantidades desembolsadas en conceptos de **pasajes** de las personas y el pago de fletes por el transporte de animales, equipo, materiales y suministros*

#### 151. Transporte de personas dentro del País.

***Comprende gastos de pasajes y peajes** para atender el traslado de servidores públicos, **dentro del territorio nacional**. El concepto de transporte abarca todos los medios de movilización terrestre, aérea, marítima y fluvial e incluso, el arriendo de bestias de carga. Excluye los servicios de Mensajería institucional.*

<sup>4</sup> Cfr. artículo 10 del Código Civil.

<sup>5</sup> Cfr. artículo 360 de la Ley No.418 de 29 de diciembre de 2023.

<sup>6</sup> Resolución No.MEF-RES-2018-819 de 29 de marzo de 2018 del Ministerio de Economía y Finanzas, "Por la cual se aprueba el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, Versión Actualizada 2018". Gaceta Oficial No.28500-A de 09 de abril de 2018.

- 152.** Transporte de personas de o para el Exterior.  
Comprende los gastos de **pasajes y peajes** para atender el traslado de servidores públicos, **deben viajar con cargo a instituciones públicas**, incluyendo la tasa aeroportuaria y costos adicionales a los mismos tales como penalizaciones.  
..." (Lo resaltado es del Despacho)

Del texto citado resalta, en concordancia con la Ley No.418 de 2023, que la noción de viáticos comprende primordialmente los gastos de hospedaje y alimentación, mas no así los de transporte.

Según se desprende de las descripciones *ut supra*, existe un renglón para el reconocimiento del transporte interno, lo cual será a criterio de la entidad, mientras que el transporte de salida y regreso al país corre por cuenta de la institución, o en esta ocasión, de la patrocinadora del evento. Por ello, es dable deducir que los gastos de transporte aéreo no han de ser considerados para el cálculo de viáticos.

De esta manera se da respuesta al contenido de su nota, reiterando que la orientación aquí brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante,

Atentamente,

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



RGM/drc  
C-207-24

c.c. Licenciada  
**Mayra Silvera**  
Secretaria General del  
Servicio Nacional de Migración  
Ciudad