



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 marzo de 2026.
Nota C-044-26

Ref.: Procedencia del reconocimiento y pago de determinados gastos complementarios, solicitados por un estamento de seguridad pública

Señor Secretario General:

Damos respuesta a la Nota No.018/SGMSP-2026, recibida por este Despacho el 25 de febrero de 2026, mediante la cual solicita a esta Procuraduría, que emita su criterio jurídico respecto a la viabilidad jurídica del reconocimiento y pago de gastos complementarios (Gastos de asistencia por traslado, gastos incidentales de viajes al exterior, gastos de excedencia y traslado de retorno al país), a favor de dos agregados de seguridad y defensa de un estamento de seguridad, como resultado de la designación y finalización de la comisión oficial a un país de Suramérica; en uno de los casos, durante el período 2019-2021; y, en el otro, de marzo de 2022 a enero de 2023.

- I. El control fiscal de la administración pública, consideraciones constitucionales y legales.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, corresponde a la Contraloría General de la República, la función de **fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos**, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la ley; dicho precepto constitucional igualmente prevé que la Contraloría podrá determinar los casos en que ejercerá dicho control; tanto el previo como el posterior, sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.

Dicha norma constitucional, sustenta la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República, la cual consiste en el deber de ésta, de analizar las actuaciones administrativas que producen o pueden producir la afectación de fondos o bienes públicos, antes o después de que se produzca la afectación, con la finalidad de que las mismas se realicen con corrección y de acuerdo con la ley.

Licenciado
JUAN CARLOS RODRÍGUEZ
Secretario General del
Ministerio de Seguridad Pública
Ciudad.

Así ...

Así pues, el *control previo*, al cual se refiere la aludida norma constitucional, en concordancia con el numeral 2 del artículo 11 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, como quedó modificado por el artículo 14 de la Ley N° 351 de 22 de diciembre de 2022, y demás disposiciones concordantes, es el que realiza dicha entidad fiscalizadora, *antes de que tal afectación se produzca*, de modo tal que si el acto de manejo, cumple con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico, el Contralor General o el funcionario en quien éste hubiere delegado esa función, consignará su conformidad mediante *refrendo*; pero, si el acto de manejo no cumple con los requisitos legales, deberá *improbarlo* por escrito y de manera motivada.

El refrendo, es la autorización del ente fiscalizador para que el acto de manejo de fondos y otros bienes públicos pueda perfeccionarse y surtir sus efectos. De ahí, que la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia haya señalado que los actos de manejo son actos administrativos complejos, pues requieren de la intervención de dos o más entes públicos para la formación de la voluntad del Estado y su consecuente perfeccionamiento. (Cfr., Sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 24 de julio de 2008 y 31 de agosto de 2017).

De conformidad con el artículo 77 la Ley N° 32 de 1984, modificado por la Ley N° 351 de 2022, cuando la Contraloría General de la República, advierta razones de orden *legal* o *económico* que le impidan estimar que una orden de pago o acto administrativo (*en el caso que nos ocupa, el que ordene el pago de las dietas*), se ajusta a los criterios jurídicos o económicos establecidos, para garantizar que el uso y/o afectación de los recursos y bienes del Estado se realice de acuerdo con la ley y de manera eficiente; dicha entidad fiscalizadora *podrá*, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, *improbar* tales actos de manejo.

De conformidad con la normativa citada, la Contraloría General de la República, es la institución a la cual corresponde, por mandato constitucional y legal, ejercer el control fiscal de las órdenes de pago y actos administrativos que afecten el patrimonio público; siendo así la entidad competente para decidir, fundadamente, si se refrenda o no un acto de manejo, previa constatación del cumplimiento los requisitos jurídicos y criterios económicos pertinentes.

II. Fundamento jurídico del reconocimiento y pago de viáticos complementarios al personal rentado del sector público, que labora en el exterior.

El artículo 302 de la Ley N° 494 de 29 de octubre de 2025, “*Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2026*”, establece la tabla de viáticos en el exterior, aplicable a todos los funcionarios de las entidades públicas en ejercicio de sus funciones.

En lo concerniente a los viáticos que corresponden a los servidores públicos designados en cargos públicos de tiempo definido en el exterior, y a las capacitaciones y entrenamientos en el exterior de los servidores públicos cuando sean superiores a treinta días ordinarios, la aludida norma legal (el artículo 302 de la Ley de Presupuesto), señala:

“Las tablas de viáticos en el exterior arriba señaladas no se aplicarán a los servidores públicos designados en cargos públicos de tiempo definido en el exterior, y a las capacitaciones y entrenamientos en el exterior de los servidores públicos cuando sean superiores a treinta días ordinarios. **En su lugar se aplicará una tabla de viáticos complementarios fijados por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante decreto ejecutivo, aplicada a la totalidad de las entidades públicas.**

Se entiende que corresponde a cargos públicos de tiempo definido en el exterior, entre otras, la designación de personal diplomático en el exterior, **incluida las agregadurías policiales o de seguridad en las sedes diplomáticas**, la representación del país o de instituciones estatales ante organismos internacionales similares.

(...)” (Énfasis suplido)

En desarrollo de la citada norma de administración presupuestaria, el Decreto Ejecutivo N°14 de 8 de febrero de 2018 “*Que fija la ‘Tabla de Viáticos Complementarios’ aplicable a los cargos públicos por tiempo definido en el exterior, y a las capacitaciones y entrenamientos en el exterior*”, señala en sus artículos 2, 4, 5 y 6, lo siguiente:

“**Artículo 2.** Para efectos de este Decreto Ejecutivo, **se entienden que corresponden a cargos públicos de tiempo definido en el exterior**, entre otros, la designación de personal especializado en las sedes diplomáticas, **incluidas las agregadurías policiales**, de seguridad o migración, la representación para la promoción del país o de instituciones estatales ante organismos internacionales o similares. Se excluyen de la aplicación de la tabla señalada en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo, a los jefes de misión y al personal de Servicio Exterior que provenga del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyas asignaciones se encuentran reguladas por la Ley 28 de 1999.”

“**Artículo 4.** Los viáticos complementarios comprenden la asignación al personal rentado del sector público que labora, se capacita o entrena en el Exterior por períodos que superen treinta (30) días calendarios, **a los efectos de compensar sus emolumentos por variaciones en el costo de la vida.**

(...)”

“**Artículo 5.** La asignación de Viáticos Complementarios que corresponda será pagada de manera mensual incluyendo los primeros treinta (30) días. En el evento de que algún mes no se cumpliera entero, el servidor público

tendrá ...

tendrá derecho a la parte proporcional diaria de dichos Viáticos. Los Viáticos Complementarios se calcularán y reconocerán a partir del día en que se verifica la llegada efectiva del funcionario al país receptor. **Al término de la misión, capacitación o entrenamiento, los Viáticos Complementarios serán suspendidos desde la fecha de viaje que indique su pasaje de regreso.**”

“**Artículo 6.** Salvo excepción establecida en el último párrafo del artículo 3 del presente decreto, bajo ninguna circunstancia serán asignados viáticos complementarios y viáticos contingentes de manera simultánea a una misma posición o cargo, capacitación o entrenamiento, en el exterior.

Los vacíos en esta reglamentación se suplirán con la normativa vigente del Ministerio de Relaciones Exteriores.”

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N°368 de 17 de agosto de 2018, “*Que dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y desarrolla el Título II de la Ley N° 28 de 7 de julio de 1999, sus modificaciones y adiciones posteriores*”; define “**viático**” en el numeral 48 del artículo 4, como la “*Provisión en dinero, de lo necesario para el sustento del servidor público que debe trasladarse fuera del lugar habitual de trabajo, sea en territorio nacional o al exterior del país*”; y, en el numeral 49 de la misma excerta legal, señala que “**viático contingente al servicio exterior**”, es un “*Emolumento, distinto del salario, que comprende la asignación al personal rentado que labora en el Servicio Exterior para compensar variaciones en el costo de vida por inflación, cambios de monedas y otros.*”

A lo anotado, cabe agregar que los artículos 153 al 158 del referido Decreto Ejecutivo N°368 de 2018, reglamentan los gastos de asistencia por traslado, gastos incidentales de viajes al exterior, e igualmente, los gastos de excedencia y traslado de retorno al país, que corresponden a los funcionarios designados, que haya laborado un mínimo de un (1) año continuo en el servicio exterior.

En cuanto al procedimiento para el pago de los gastos de excedencia, pasajes aéreos y asistencia de traslado por retorno al país, el artículo 157 del Decreto Ejecutivo N°368 prevé: “*A la notificación del traslado a la sede, la Oficina Institucional de Recursos Humanos enviará a la Dirección de Administración y Finanzas, junto con las Resoluciones Ministeriales de traslado, la solicitud de compra de pasajes aéreos y la aprobación del pago de los gastos de Excedencia y la Asistencia por Traslado. Estos últimos deberán ser acreditados a la cuenta del funcionario por lo menos un (1) mes antes de la fecha de viaje.*” (Énfasis suplido).

De la normativa citada se colige lo siguiente:

1. Los *viáticos complementarios* son asignaciones por gastos que, de acuerdo con la Ley de Presupuesto General del Estado y el Decreto Ejecutivo N°14 de 2018, pueden

- ser reconocidos y pagados al personal rentado del sector público que labora, se capacita o entrena en el exterior, por períodos que superen los 30 días, *con la finalidad de compensar las variaciones en el costo de la vida.*
2. Los *viáticos complementarios* corresponden a cargos por tiempo definido en el exterior, incluyendo las agregadurías policiales.
 3. Los *viáticos complementarios* se calcularán y reconocerán a partir del día en que se verifica la llegada efectiva del funcionario al país receptor, debiendo pagarse de mensualmente y, en principio, de manera concomitante al ejercicio del cargo en el exterior. *Al término de la misión, capacitación o entrenamiento, serán suspendidos desde la fecha de viaje que indique su pasaje de regreso.*
 4. Los vacíos de los cuales adolezca el Decreto Ejecutivo N°14 de 2018, en cuanto al reconocimiento y pago de los *viáticos complementarios*, se suplirá con la normativa vigente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 5. De acuerdo al procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo N°368 de 2018, el reconocimiento y pago de gastos de asistencia por traslado, gastos incidentales de viajes al exterior, gastos de excedencia y traslado de retorno al país; ha de iniciarse previa la notificación *del traslado a la sede* surtirse, por la *Oficina Institucional de Recursos Humanos, unidad organizativa que enviará a la Dirección de Administración y Finanzas, las correspondientes solicitudes de compra y aprobaciones de pago; lo cual deberá surtirse de manera oportuna y celera, para que puedan ser acreditados a la cuenta del funcionario por lo menos un (1) mes antes de la fecha de viaje.*

III. Consideraciones finales.

El control fiscal que por mandato constitucional y legal, le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, sobre los actos de manejo de la Administración Pública, conlleva no sólo el análisis económico de tales operaciones, sino también el análisis de la viabilidad jurídica de las mismas.


En ese orden de ideas, el control previo que sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, ejerce la Contraloría General de la República, es una función de rango constitucional, y el artículo 77 de la Ley N°32 de 1984 la regula, atribuyendo a dicho ente fiscalizador un poder de improbación (por razones legales o económicas). Asimismo, la referida norma prevé el procedimiento a seguir si el ente emisor del acto, insiste en su cumplimiento.

Siendo ello así, en el evento que el respectivo estamento de seguridad del Estado (En el caso específico que nos ocupa, el Servicio Nacional Aeronaval, SENAN) disponga gestionar el

pago ...

pago de los gastos a los cuales se refiere su consulta, corresponderá a la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguir el procedimiento que de acuerdo con el ordenamiento jurídico resulte procedente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-033-26