

..... de ABRIL de 2023.-

DICTAMEN N° 14/23

Referencia: Expte. N. 41097/23 s/
Gastos Com Serv. CONTADURIA GENERAL

SR. PRESIDENTE:

Me remite Ud. los actuados de la referencia mediante los cuales tramita la consulta efectuada por la Contaduría General de la Provincia en relación al **Dictamen N° 129/06 TC** (ver fs 23) solicitando se analice nuevamente el tema (viáticos y movilidad) y se emita una nueva opinión al respecto, destacando que son innumerables los reclamos de los funcionarios y agentes que incurrir en diversos gastos que, por aplicación del dicho dictamen, no le son reconocidos. .

Así:

I.- ANTECEDENTES

Puedo señalar diversos extremos que he constatado en numerosas actuaciones que, a lo largo de mis años en este Tribunal, he tenido a la vista. Así, por ejemplo:

a.- Formulario "OBSERVACIONES" en el cual la Contaduría General de la Provincia consigna que **"... De acuerdo a lo dictaminado por el Tribunal de Cuentas sólo se reconocerán los gastos de taxi desde el Aeropuerto – Hotel y viceversa..."**.

b.- Formulario "CIERRE DE COMISIÓN DE SERVICIOS", en el cual se detallan diversos traslados, del aeroparque al Hotel, e incluso de folletería y de material promocional a diversos sitios, ya sea a un depósito, a una feria, etc..

c.- DICTAMEN 103/06 C.F., fs. 23, en el cual, en alusión al Decreto N° 181/02, se sostiene que **"...La interpretación del artículo 3°... debe ser de carácter restrictivo, y por lo tanto, dentro del concepto de movilidad, con independencia del viático, debería reconocerse únicamente, con comprobantes, el traslado, ya sea por llegada o salida al lugar de alojamiento..."** "concluyendo que **"... El resto de los gastos de movilidad...deben ser considerados dentro del concepto de viático diario..."** (la citada opinión fue compartida por este Tribunal de Cuentas mediante el mentado DICTAMEN DEL TRIBUNAL N° 129/06, ambos agregados a fs 23.

II.- NORMATIVA APLICABLE

Entiendo que el análisis de la presente cuestión ha de considerar diversos aspectos, siendo que cada uno de ellos se encuentra expresamente previsto en la legislación de esta Provincia, esto es:

II.A.- Ley I N° 74 (antes, Decreto Ley 1987), concretamente su Título I, Capítulo II, Punto 3.- Compensaciones, Artículo 24°.

De este modo tenemos que:"...**Las compensaciones se asignarán por los siguientes conceptos: 1) Importe que debe recibir el agente en concepto de devolución de gastos originados como consecuencia del cumplimiento de órdenes de servicio y cuya situación no se encuentre prevista en el rubro retribuciones...**" (los subrayados y el resaltado son míos).

A su turno, la norma establece que dichas Compensaciones se acordarán en la forma y por el monto que establezca la respectiva reglamentación y por determinados motivos, a saber:

- a) VIATICOS: “...Es la asignación diaria que se acuerda a los agentes para atender todos los gastos personales que le ocasione el desempeño de una comisión de servicios, a cumplir fuera del lugar habitual de prestación de tareas...” (norma citada, inciso a.-).
- b) MOVILIDAD: “...Es el importe que se acuerda al personal para atender los gastos de traslado que origina el cumplimiento de una comisión de servicios...” (norma citada, inciso b.-).

Por último, la citada norma en su párrafo final prescribe que “...Las respectivas reglamentaciones preverán el pago anticipado de los conceptos enunciados en los incisos a), b) y c) con cargo de rendir cuenta en los plazos que se establezcan...” (el subrayado y resaltado es mío).

+

II.B.- DECRETO 181/02: (“Reglamento Para Compensación de Viáticos y Movilidad”) trata las dos cuestiones por separado, del siguiente modo:

- 1) VIATICOS: “...es la asignación diaria fija, ... para atender todos los gastos personales que le ocasionen el desempeño de una comisión de servicio...” (Art. 2º), el subrayado es mío.
- 2) MOVILIDAD: “...Son las erogaciones que el personal deba realizar para trasladarse de un punto a otro, en cumplimiento de tareas encomendadas, cuando por circunstancias acreditadas no sea factible el uso de órdenes de pasajes...” (Art. 3º, primer párrafo) el subrayado es mío, a la vez que se agrega que “...Los agentes a quienes se anticipe sumas con cargo a rendir cuenta, deberán hacerlo documentadamente dentro de las 72 horas de finalizada la comisión. Si lo omitiere ... el agente procederá ... al reintegro del total de las sumas anticipadas...” (Art. 3º, inciso c.-) los subrayados son míos. Estos últimos Gastos, si bien se encuentran previstos en el apartado correspondiente a Movilidad, suelen denominarse “*Gastos a Rendir*”, ya fueren propiamente de Movilidad o bien por otro gasto distinto al de traslados (p.ej. de cortesía y protocolares, peajes, inscripciones de cursos, etc).

II.C.- DECRETO 1861/05: (“Reglamento de Órdenes de Pasajes y/o Cargas Oficiales”) el cual establece que “...Los funcionarios y agentes del Estado Provincial que deban desplazarse en cumplimiento de comisiones de servicio, tendrán derecho a que se les otorgue la correspondiente orden de pasaje para la ida y regreso...” (Art. 1º), el subrayado es mío.

II.D.- RESOLUCIÓN 041-2012-EC: (“Clasificador Presupuestario de Recursos y Gastos”) lo cual, en fotocopia, acompaño simplemente a los efectos ilustrativos (si bien cabe aclarar que en diversas reparticiones se lo continúa utilizando).

En se Sección de “Catálogo de Cuentas”, “Clasificación por Objeto del Gasto” en su punto 37, se encuentran previstos los “Viáticos del Personal” (pto. 372.01) y “Otros gastos en comisión de servicios” (pto. 379.01) a la vez que en su Sección “Objeto del Gasto”, “Descripción de las Cuentas” ambos se encuentran descriptos, respectivamente, como “...Asignaciones que se otorgan al personal con motivo de la prestación de servicios fuera del lugar habitual de trabajo, conforme a la legislación vigente...” (pto 372.01) y “...El resto de gastos motivados en la comisión de servicios, como inscripciones, peajes y otros...” (pto 379.01)

Así, tenemos que las respectivas imputaciones presupuestarias son las siguientes:

- 1) Viáticos, I.P.P. 3-7-2;

- 2) Movilidad, I.P.P. 3-7-9, correspondiente a “Otros Gastos en Comisión de Servicios”;
- 3) “Gastos a Rendir”, I.P.P. 3-7-9 también correspondiente a “Otros Gastos en Comisión de Servicios”;

II.E.- Toda vez que en diversas actuaciones se efectúan las menciones a “Reintegro” de gastos y “Comisión de Servicios” cumpla en dejar sentado que NINGUNA de estas dos figuras se encuentra expresamente legislada de modo de contar con una definición **legal** de las mismas.

III.- ANALISIS

Comenzaré el análisis de la presente intentando realizar una aclaración de los conceptos involucrados, luego un análisis de las opiniones vertidas y su “aplicación”.

III.A.- CONCEPTOS. Aclaraciones.

Atento lo expuesto en los acápites precedentes, bien podrían adelantarse los siguientes conceptos inequívocos de las distintas figuras que se encuentran involucradas en la presente, aclarando que en AMBOS casos, necesariamente, hemos de encontrarnos en una situación de estarse realizando una Comisión de Servicios, ya que ésta resulta una condición indispensable para la procedencia de AMBAS figuras.

- **Viáticos:** es una asignación diaria FIJA para atender los gastos PERSONALES ocasionados durante la realización de una comisión de servicios.
- **Movilidad:** son gastos, variables en función de cada comisión de servicio, acordados para atender los traslados necesarios para cumplir las tareas encomendadas.

De este modo, entonces, con independencia de la definición legal (de la normativa), tenemos que en lo conceptual los “Viáticos” constituyen gastos PERSONALES, ajenos al trabajo en si mismo, que el trabajador ha de realizarlos sólo por estar prestando servicios fuera del ámbito de su residencia habitual: tales son, por ejemplo, los gastos de alimentación, alojamiento, esparcimiento y determinados traslados entre una y otra de estas actividades. En definitiva, son gastos que NADA tienen que ver con la realización de las tareas encomendadas sino que son en virtud que tales tareas deben ser ejecutadas fuera del ámbito de la residencia habitual del agente debiendo éste afrontar sus gastos personales fuera de la misma.

Por el contrario, los gastos de “Movilidad” son, exclusivamente, los realizados en virtud de la tarea encomendada y son afrontados, precisamente, para llevar a cabo tales tareas siendo que si no fueran solventados tales gastos NO se podrían ejecutar las tareas encomendadas. Atento que están estricta e ineludiblemente relacionadas con las tareas a realizar (son inherentes a las mismas) no puede pretenderse que el agente haga frente a los mismos de su propio peculio debiendo estar a cargo, enteramente, de su empleador (el Estado Provincial, en el caso).

Desde ya, tales Gastos no sólo han de ser PREVISTOS (con sus correspondientes aprobaciones, autorizaciones y pagos anticipados) sino que han de resultar imprescindibles para la realización de las tareas encomendadas.

Vale decir, no resultan ellos “convenientes” para “mayor comodidad”, ni son producto de un capricho espontáneo en el momento mismo, sino, MUY POR EL CONTRARIO, son PREVISTOS para la propia realización de las tareas sin los cuales éstas NO se podrán llevar a cabo (en razón de las distancias, la cantidad de lugares a los cuales asistir y todo ello en función del tiempo con el que se cuenta).

Con este breve análisis de ambas figuras, entiendo que los CONCEPTOS de cada una han de quedar clara y definitivamente delimitados, de modo de no poder, en caso alguno, confundirlos entre sí.

Distinta es la cuestión relativa a lo que se da en llamar el “REINTEGRO” de gastos (obviamente, ya efectuados) respecto de lo cual, como ya lo adelantara, NO se cuenta con una definición legal y TAMPOCO con una previsión normativa concreta y expresa al respecto que prevea y disponga su procedencia.

En este sentido, como he expuesto en el acápite II.A.- del presente, al referirse a las COMPENSACIONES el Art. 24° de la Ley I N° 74 (antes, Ley 1987) en su apartado 1) establece, a modo de “Regla General”, que las mismas serán “*el importe que debe recibir el agente en concepto de DEVOLUCIÓN de gastos originados como consecuencia del cumplimiento de órdenes de servicio y cuya situación no se encuentre prevista en el rubro retribuciones*”.

Si bien la citada norma seguidamente establece que dichas Compensaciones serán acordadas en la forma y por el monto que establezca la reglamentación, “por los siguientes motivos” (que se detallan del inciso a.- al d.- y entre los cuales NO se encuentra el “Reintegro de Gastos”) entiendo que NADA obstaría a la procedencia, en casos excepcionales, debidamente justificados, acreditados y autorizados, en virtud de la aplicación del Principio General al que haré mención en el 2° párrafo, parte final, del acápite III.C.- del presente.

En este sentido, normalmente NO corresponde el “reintegro” de gastos en concepto movilidad (ni los demás que enumeré más arriba) ya que, reitero, éstos deben estar PREVISTOS y consecuentemente pagados con anticipación.

Solamente en casos excepcionales procedería la “Devolución” de importes erogados por el agente en virtud de supuestos imprevisibles con anticipación a la salida del lugar habitual de trabajo.

Como tal, pues, deberá analizarse cada caso puntual ya que como “regla” no cabría formulación alguna al respecto.

III.B.- OPINIONES VERTIDAS. Su “Aplicación.”

Seguidamente habré de repasar, someramente, las opiniones vertidas y que constan en las presentes actuaciones. Así:

1.-) Comenzaré por el ya citado DICTAMEN 103/06 C.F., (fs. 23) en el cual, en alusión al Decreto N° 181/02, se sostiene, sin argumentar fundamento alguno al respecto, que dentro del concepto de Movilidad debería reconocerse “únicamente” (¿?) el traslado, ya sea por llegada o salida, al lugar de alojamiento, para concluir que “EL RESTO” de los gastos de movilidad deben ser considerados dentro del concepto de viático diario.

Sólo habré de mencionar que al señalar “el resto” de los gastos de movilidad se está reconociendo expresamente la existencia de OTROS de estos gastos PERO, aclara, éstos (repito, Gastos de Movilidad) deben ser considerados dentro del concepto de viáticos (¿?!).

Recurriré al absurdo para poner de manifiesto esta incongruencia: ello es como sostener que las únicas horas extras que debieran reconocerse (y pagarse) son las realizadas hasta las 17 horas; “el resto” de las horas extras deben considerarse dentro del concepto de “horas comunes”.

2.-) En el citado Formulario “OBSERVACIONES”, la Contaduría General de la Provincia sostiene que de acuerdo a lo dictaminado por este Tribunal de Cuentas sólo se reconocerán los gastos de taxi desde el “Aeropuerto” – Hotel y viceversa...”

Tal como se desprende de las transcripciones arriba citadas (todas rigurosamente textuales) en momento alguno se sostuvo que el traslado lo era desde el “Aeropuerto” sino sólo se afirmaba “llegada o salida” al lugar de alojamiento.

3.-) En relación a la cuestión de qué funcionario se encuentra facultado para autorizar las “Comisiones de Servicio” rigen las previsiones del Decreto N° 181/02, Art. 5°.

III.C.- COROLARIO

Aclarados (delimitados) los respectivos conceptos de Viáticos y de Movilidad, se desprende que son DOS cuestiones bien diferenciadas, independientes entre si, a tal punto que se encuentran regulados cada uno por normas separadas (tanto en la Ley, los Decretos como en el propio “Nomenclador de Gastos”).

Cuestión que sí tienen en común es el requisito ineludible de encontrarse el agente realizando una “Comisión de Servicios”, concepto éste que NO cuenta con una definición legal, pudiendo decirse, no obstante, que la misma **“...se caracteriza por la afectación del agente a otra dependencia –dentro o fuera de la jurisdicción presupuestaria en la que revista-, a fin de cumplir una misión específica, concreta y temporaria que responde a necesidades del organismo de origen, de modo que técnicamente no se generan inasistencias, pues el agente no se encuentra en uso de licencia con goce de haberes, sino cumpliendo una comisión de servicio, agregando que es principio general del derecho que informa la materia que el patrimonio del trabajador debe permanecer incólume frente al cumplimiento de las obligaciones que emergen de su relación de empleo...”** (“Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional”; Fernando GARCÍA PULLES; Ed. Abeledo Perrot; 2° edición, págs. 188-189).

Ahora bien, al autorizarse una Comisión de Servicios, necesariamente, se habrán de determinar: **1)** las tareas a realizar, **2)** quiénes la integrarán, **3)** los días que habrá de ocupar, **4)** los traslados que implicará, tanto para Pasajes Oficiales como, de ser el caso, Movilidad; **5)** los gastos que demandará, tanto de Viáticos como, de ser el caso, de Movilidad –obviamente, en relación a lo detallado en el punto anterior-, y **6)** TODA otra cuestión que pudiere estar relacionada con la Comisión en cuestión, como, por ejemplo, Gastos a Rendir (inscripciones, peajes, compras de elementos de trabajo, etc..)

De este modo, pues, tenemos que PREVIO al inicio de la Comisión se encuentra todo aprobado y autorizado de manera tal que el agente sale a la misma con los respectivos pagos ANTICIPADOS por cada uno de los conceptos por los que habrá de efectuar erogaciones, ello, claro está, a tenor del detalle de la Comisión al que me refiriera en el párrafo anterior.

En este contexto, entonces, NO habría lugar a los pretendidos “reintegros” (“devoluciones” a las que me referí en el acápite III.A., últimos dos párrafos) toda vez que el gasto por este concepto (movilidad, traslado de materiales, etc..) DEBIÓ ser previsto y proveído los fondos de manera ANTICIPADA a la realización de la respectiva Comisión de Servicios.

IV.- COMENTARIOS FINALES

A tenor de lo expuesto en el presente, puedo hacer los siguientes comentarios:

1.-) El “Viático” es la asignación fija diaria para atender todos los gastos *personales* que ocasione el desempeño de una Comisión de Servicios a cumplir fuera del lugar habitual de prestación de tareas (vg. Alojamiento, comidas, esparcimiento).

2.-) La “Movilidad” es el importe que se acuerda al agente para atender los gastos de traslado que origina el cumplimiento de las tareas encomendadas durante la realización de una Comisión de Servicios.

3.-) En AMBOS casos los respectivos Gastos han de ser PREVISTOS y en función de ello aprobados, autorizados y, en consecuencia, abonados en forma anticipada a la Comisión de Servicios..

4.-) En casos EXCEPCIONALES (a ser analizados cada uno en particular) podría proceder el “Reintegro” de Gastos no previstos y, no obstante, realizados en virtud que resultaron absolutamente imprescindibles teniendo en cuenta las particularidades del caso concreto de ESA Comisión de Servicios. Desde ya, el correspondiente pedido de ese Reintegro ha de venir avalado (aprobado) por el superior jerárquico y autorizado el pago por parte del funcionario competente para ello.

5.-) El Artículo 5° del Decreto N° 181/02 se encuentra vigente y es de plena aplicación a las Comisiones de Servicio a llevarse a cabo dentro del territorio de la Provincia de Chubut.

6.-) A cuanto a un reclamo concreto, cualquiera, en relación a “autorizar” los reintegros en concepto de traslados en taxi (por traslado de folletería, material promocional, etc.) cuando los agentes deben participar de Jornadas, Convenciones, etc. entiendo que, tal como expusiera en el presente, si dichos traslados resultan imprescindibles para la realización de la Comisión de Servicios deben ser incluidos en el respectivo pedido de la misma y, aprobados y autorizados que fueren, deben ser abonados con anticipación a la salida, correspondiendo imputarlos como “Otros gastos en Comisión de Servicio” (I.P.P. 3-7-9) individualizándolos en el respectivo acto administrativo como “Gastos a Rendir”.

Ahora bien, en el supuesto en particular en el que los gastos ya fueron realizados y se solicita su “reintegro”, entiendo que de modo EXCEPCIONAL podría no objetarse el reintegro eventualmente solicitado y su consecuente pago.

V.- CONCLUSIÓN

En definitiva, entiendo que el Tribunal de Cuentas debe dejar sin efecto el Dictamen N° 129/06 TC aplicándose la extensa normativa que regula las instituciones en cuestión.

(NOTA: acompaño seis -6- fotocopias del Nomenclador de Gastos, Clasificador Presupuestario, del Año 2021, publicado en el Boletín Oficial del día Jueves 22 de Marzo de 2012)

Atentamente.

Pablo Cuenca
Asesor Legal
Tribunal de Cuentas