Junta de Transparencia y Ética Pública

ANTE LA PRÓROGA EN LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL RÉGIMEN GENERAL DE VIÁTICOS

El 18 de diciembre de 2019 el Parlamento sancionó la Ley N° 19.860, que fue promulgada por el Poder Ejecutivo el día 23 del mismo mes.

La referida norma establece:

"Artículo único.- Prorrógase la entrada en vigencia de la Ley N° 19.771, de 12 de julio de 2019, hasta el 1° de enero de 2021".

El Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) ha considerado necesario hacer pública su preocupación por la postergación en la implementación del régimen general de viáticos previsto en la norma cuya entrada en vigencia se posterga.

1) ANTECEDENTES

1.1. Con fecha 3 de octubre de 2017 ingresó a la Cámara de Representantes un proyecto de ley referido al "Otorgamiento y uso de viáticos a funcionarios públicos".

Por el mismo, se proponía unificar el régimen de determinación, rendición y devolución de viáticos generados por el cumplimiento de servicios o funciones **en el exterior del país**.

De acuerdo con el Artículo 1 del Proyecto dicho régimen sería aplicable a *"todos los funcionarios públicos, incluidos los que ocupen cargos electivos y los de particular confianza o políticos, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas, de la Corte Electoral y de los Servicios Descentralizados"*.

A su vez, el Artículo 8 se establecía una disposición especial con el objetivo de que los organismos no comprendidos (Entes Autónomos y Gobiernos Departamentales) tuvieran en cuenta los principios de transparencia y rendición de cuentas al regular el régimen de viáticos de sus funcionarios.

1.2. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes en sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2018 y durante su tratamiento se incorporaron algunas modificaciones entre las que debe destacarse especialmente la referida a la extensión del ámbito de aplicación en tanto a los organismos previstos originalmente en el Artículo 1 se agregaron:

- Los Entes Autónomos, los Gobiernos departamentales y municipales.
- Los funcionarios contratados en relación de dependencia por las Personas Públicas no Estatales, y las Sociedades Comerciales respecto de las cuales una persona pública estatal o no estatal tengan participación mayoritaria en su capital social.
  En el caso de que el Estado no posea la mayoría del capital social, de todas formas resultarían igualmente obligados aquellos funcionarios que ocupen cargos en representación de un órgano estatal.

Esta modificación requirió un acuerdo ente los partidos con representación parlamentaria ya que según el Artículo 64 de la Constitución de la República la extensión del régimen a los Entes Autónomos y Gobiernos Departamentales requería una mayoría especial (dos tercios de los componentes de cada Cámara).

Asimismo, se detallaron en el Artículo 6 las acciones a tomar por las autoridades competentes en los casos en que un funcionario no cumpliera con la obligación de presentar la rendición de los viáticos prevista en la nueva normativa.

1.3. El proyecto sufrió nuevas modificaciones en la Cámara de Senadores, siendo relevante la referida a la extensión del régimen a los viáticos generados por servicios o funciones desarrolladas dentro del país.

El nuevo texto fue aprobado en la sesión del Senado del 18 de junio de 2019 y la Cámara de Representantes aceptó las modificaciones dando sanción definitiva al proyecto en su sesión del 3 de julio.

El 12 de agosto de 2019 la Ley N° 19.171 es promulgada por el Poder Ejecutivo.

2) TEXTO DE LA LEY N° 19.771

Artículo 1º. (Ámbito).- *Todos los funcionarios públicos, incluidos los que ocupen cargos electivos y los de particular confianza o políticos, a título oneroso o gratuito, que deban cumplir sus servicios o sus funciones fuera de su lugar habitual de trabajo, sea que se desarrollen en el país o en el exterior, tendrán derecho a la percepción de los viáticos que se regirán por lo dispuesto en la presente ley.*

Quedan comprendidos en esta definición los funcionarios designados en:

A) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

B) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y los Servicios Descentralizados.

C) Los Entes Autónomos, los Gobiernos Departamentales y Municipales.

Los funcionarios contratados en relación de dependencia por las personas públicas no estatales, y de las sociedades comerciales, respecto de las cuales una persona pública estatal o no estatal tengan participación mayoritaria en su capital social.

En el caso que el Estado no posea la mayoría del capital social, de todas formas resultarán igualmente obligados aquellos funcionarios que ocupen cargos en representación de un órgano estatal.

Artículo 2º. (Concepto).- *Se entenderá por viático la asignación de recursos económicos, sea mediante la entrega de dinero o medios de pago electrónicos, destinado a las expensas originadas en los viajes realizados, entendiéndose por expensas las que deriven de gastos de alojamiento, alimentación, transporte y otros de naturaleza extraordinaria que deriven necesariamente del ejercicio de sus servicios o funciones.*

Artículo 3º. (Determinación).- *Los montos de viáticos al exterior se otorgarán de acuerdo con la escala básica que fija el Ministerio de Relaciones Exteriores en base a la elaborada por Naciones Unidas según el destino.*

Los montos de los viáticos generados en el país serán determinados por el Poder Ejecutivo y ajustados anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 4º. (Liquidación de viáticos).- *La liquidación de viáticos al exterior se realizará por los días que comprende la misión, teniendo en cuenta el día de partida y el de llegada a nuestro país. Podrá adelantarse hasta un 20% (veinte por ciento) más del viático que corresponda para cubrir imprevistos que puedan surgir durante el transcurso de la misión.*

La liquidación de viáticos diarios generados en el país se hará por periodos de veinticuatro horas a contar desde la hora de partida del funcionario de su domicilio o de la oficina hasta la hora de regreso al mismo. Las comisiones que no generen gastos no devengarán viáticos.

Las fracciones de viáticos generados en el país, se liquidarán en la siguiente forma de acuerdo con la duración de la comisión o traslado:

A) Desde las horas correspondientes a la jornada laboral habitual hasta las doce horas, 50% (cincuenta por ciento).

B) De más de doce horas, 100% (cien por ciento).

Artículo 5º. (Rendición).- *Dentro de los treinta días hábiles siguientes de su regreso del exterior del país o del fin de la comisión de servicio, los funcionarios comprendidos en la definición dada en el artículo 1º de la presente ley, deberán presentar ante la oficina respectiva la rendición de cuentas de los recursos asignados según lo establecido en los artículos anteriores, y a tales efectos deberán agregar:*

A) Fotocopia del pasaporte o de los tickets aéreos de embarque si correspondiere.

B) Toda la documentación respaldante de los gastos incurridos los que deberán corresponder en caso de que fueran necesarios, propios del evento o de la misión desarrollada. Se admitirá que hasta un 20% (veinte por ciento) del total de gastos realizados no cuenten con comprobantes que los respalden. En tal caso el funcionario deberá adjuntar nota justificando dichos gastos, la que tendrá valor de declaración jurada.

C) Un informe dirigido a las autoridades que correspondan, sobre la actividad para la cual fue designado.

D) Reintegrar, en caso de corresponder, los excedentes del viático asignado

Artículo 6º.- *Vencido el plazo indicado en el artículo anterior, si el funcionario no hubiere presentado la rendición de cuentas conforme a lo preceptuado en la presente ley y en la reglamentación de la misma, las autoridades competentes deberán tomar las acciones que se indican a continuación considerando las particularidades del caso:*

A) En el caso de funcionarios que perciban retribución salarial, en el desempeño de la función o cargo por el cual se le ha designado para cumplir con una misión en el exterior o en una comisión de servicio en el país; se procederá a descontar el monto total del viático asignado en las retribuciones siguientes, hasta completar la totalidad del monto del mismo, y conforme a la legislación específica en materia salarial.

B) En el caso de quienes desempeñan un cargo o función en forma honoraria, se enviarán todos los antecedentes del caso a las autoridades que lo hubieren designado para la adopción de las medidas que correspondan.

C) En todos los casos en que el funcionario no haya cumplido con el deber de rendir los viáticos asignados, conforme a lo estipulado en la presente ley y su reglamentación, no podrá bajo ninguna hipótesis ser designado a una nueva misión en el exterior o en comisión de servicio en el país que genere derecho a viático, hasta no cumplir con la misma.

Artículo 7º. (Reglamentación).- *En el plazo de seis meses a partir de la promulgación de la presente ley, todos los organismos, estatales y no estatales alcanzados por la misma deberán adecuar las reglamentaciones o Estatutos correspondientes conforme a la misma, dando cuenta a las autoridades de las cuales dependen.*

3) AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA

3.1. Con fecha 15 de octubre la Contaduría General de la Nación publicó los instructivos mediante los que se reglamenta la Ley N° 19.771 para los funcionarios del Poder Ejecutivo.

El Instructivo N° 04/2019 establece los procedimientos referidos a la percepción de viáticos por quienes desempeñen sus funciones fuera de su lugar habitual de trabajo en el exterior del país, complementando lo previsto en el Instructivo N° 05/2017.

A su vez, el Instructivo N° 05/2019 hace lo propio parà los viáticos internos, es decir los correspondientes a quienes deban desempeñar sus funciones dentro del país, pero fuera de su lugar habitual de trabajo.

3.2. Posteriormente la Contaduría General emite sendas adendas para los referidos instructivos por las que se establece que visto lo dispuesto por el Artículo 7 de la Ley N° 19.771 ambos serán aplicables a partir del 1° de enero de 2020.

4) PRÓRROGA DE LA ENTRADA EN VIGENCIA

4.1. Tal como ya se mencionó, el 18 de diciembre de 2019 se sanciona la Ley N° 19.860 por la que se prorroga hasta el 1° de enero de 2021 la entrada en vigencia de la Ley N° 19.771.

4.2. El proyecto de ley ingresó ese día a la Cámara de Senadores por lo que su tratamiento fue muy rápido: el mismo 18 pasa a la Comisión de Presupuesto, luego es tratado con moción de urgencia en el Plenario de la Cámara, se aprueba en general, se aprueba en particular, y es remitido a la Cámara de Representantes donde, también con moción de urgencia es aprobado en general, en particular y finalmente sancionado.

4.3. En la exposición de motivos del proyecto presentado al Senado, se plantea como fundamento de la propuesta:

"La amplitud y la diversidad de situaciones planteadas por las instituciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la norma y la heterogeneidad respecto a la adecuación de las reglamentaciones o Estatutos dispuesta por el Artículo 7 de la Ley, dan mérito a prorrogar su entrada en vigencia hasta el 1° de enero de 2021".

4.4. No se ubicaron en la página web de ambas Cámara los respectivos diarios de sesiones del 18 de diciembre ni la versión taquigráfica de la Comisión de Presupuesto del Senado de esa fecha por lo que no es posible conocer si de la discusión procesada surgen nuevos y más precisos argumentos.

5) CONCLUSIONES

5.1. En los últimos años el tema de los viajes de los funcionarios públicos, definidos de manera amplia, ha estado presente en diversas instancias de debate y sin duda ha concitado la atención y la preocupación de la ciudadanía.

5.2. Más allá de que el tema no se limite a la percepción y rendición de los viáticos, ya que en su consideración debe incluirse los motivos de los viajes, el beneficio realmente aportado al país y su relación con el costo incurrido, el tamaño y la integración de las delegaciones, etc., es muy importante que el sistema político asuma la necesidad de dar una respuesta clara, corrigiendo las diversas situaciones que generan dudas sobre el adecuado manejo de los fondos públicos.

5.3. Así se reconoce en la exposición de motivos del proyecto presentado en octubre de 2017: *"La actividad política partidaria debe dar claras señales de transparencia en la toma de decisiones, el uso adecuado de los recursos públicos y la rendición de los mismos a toda la sociedad. Establecer mecanismos claros, transparentes, precisos y exigentes sobre los gastos que implican nuestras tareas y la adecuada rendición de los mismos a la ciudadanía representa un paso más en este camino".*

5.4. La reseña realizada en este informe evidencia que en un proceso que insumió dos años, y más allá de los matices que puedan existir sobre su redacción final, el proyecto original fue mejorado sustancialmente ampliando el universo de aplicación a todos quienes prestan funciones en la actividad pública estatal y no estatal y aún en sociedades comerciales en las que una persona pública estatal o no estatal tenga participación mayoritaria en el capital social.

Se lograría eliminar de esa manera la heterogeneidad y las zonas oscuras actuales y abarcar tanto a

viáticos externos como internos.

Asimismo, el texto final detalla con mucha precisión lo referente a liquidación, rendición y acciones a tomar en caso de omisiones, lo que sin duda facilita su implementación.

5.5. En ese contexto, la decisión de postergar hasta el 1° de enero de 2021 la vigencia del nuevo régimen no parece aportar a los propósitos expuestos en la exposición de motivos del proyecto original.

En primer lugar, y en lo que se refiere al contenido de la Ley N° 19.771, no se plantea modificarlo y solo se posterga su entrada en vigencia, agregando casi un año más a los seis meses previstos en el artículo 7 para la reglamentación.

No surgen de la documentación analizada los fundamentos para establecer un plazo tan prolongado cuando, como ya se mencionó, la Contaduría General de la Nación, tuvo disponible la reglamentación para todo el Poder Ejecutivo a mediados del pasado mes de octubre.

Tampoco surge de la documentación disponible que durante el proceso de discusión se haya consultado a los organismos en que se aplicaría el nuevo régimen a efectos de determinar las eventuales dificultades y planificar adecuadamente su efectiva implementación.

En segundo lugar, porque en momentos en que se requiere la mayor transparencia, la ciudadanía podría entender que no existió voluntad de corregir la heterogeneidad, las inequidades y las dudas sobre el adecuado manejo de los fondos públicos señaladas antes y durante el análisis de esta iniciativa y que, por la postergación aprobada, se mantendrán por lo menos hasta enero de 2021.

La confianza ciudadana debe ser fortalecida por quienes ejercemos la función pública tomando en cuenta especialmente que existe un seguimiento más atento de las iniciativas promovidas en el marco de procesos electorales.

Finalmente, porque debemos asumir que esa obligación de transparencia y de control estricto de los gastos es mayor cuando la situación del país exige ser especialmente cuidadosos en el manejo de las finanzas públicas.

5.6. Por lo expuesto, el Directorio de la JUTEP expresa su preocupación por la prórroga dispuesta en la vigencia de la Ley N° 19.771 y considera que debe procurarse que la implementación del abarcativo sistema previsto en esa norma sea efectivamente implementado antes de enero de 2021.

5.7. Asimismo el Directorio ha dispuesto mantener la decisión adoptada en su sesión del 31 de octubre de 2019 por la que se dispuso implementar en la JUTEP un sistema acorde con las disposiciones de la referida Ley y hacerlo en el plazo por ella establecido.

Se hace constar que el Vicepresidente del Directorio, Dr. Daniel Borrelli, comparte lo expresado en este comunicado pero no lo firma por encontrarse con licencia médica.

Matilde Rodríguez
Vocal

Ricardo Gil
Presidente