

C-190  
22 de julio de 1996,

Señor  
Cristóbal Cañizales  
Alcalde Municipal del  
Distrito de Arraiján,  
Provincia de Panamá.

Señor Alcalde:

Con la premura solicitada, doy respuesta a la Consulta elevada a través de la Nota fechada 17 de julio del año en curso, en donde se nos consulta aspectos relacionados con los requisitos y procedimientos para la elección del Tesorero Municipal.

La primera interrogante que se nos plantea es del siguiente tenor literal:

"1. ¿Qué se entiende como Agente o Empleado de Manejo a la luz de lo que establece el Código Fiscal? ¿Es el Tesorero Municipal Agente de Manejo?"

Para brindar una respuesta apropiada sobre las interrogantes que se nos plantean, es preciso partir de algunos conceptos básicos.

Primeramente, veamos la diferencia que existe entre Agente y Empleado de Manejo de conformidad con lo que establece el Código Fiscal.

El artículo 1061 del Código Fiscal, define al Agente de Manejo de la manera siguiente:

"ARTÍCULO 1061: Las personas que sin desempeñar un empleo del Estado, recauden o paguen, con autorización legal, dineros del Tesoro Nacional, se conocen con la denominación específica de Agentes de Manejo".

En tanto, el artículo 17 de la Ley 32 de 1984, define estos conceptos de la siguiente forma:

"ARTÍCULO 17: Toda persona que reciba, maneje,

custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y plazo que ésta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.

Para los fines de esta Ley, la condición de empleado de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la Ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal.

Es Agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público recauda, paga dineros de una entidad pública o en general, administra bienes de ésta".

De las disposiciones transcritas, extraemos las siguientes definiciones:

1. Son empleados de manejo, los funcionarios públicos que tienen como tareas: a). Cobrar dineros que deban ingresar al Tesoro Nacional; b). Reconocer créditos a favor del Erario Público, y c). Pagar a los acreedores del Tesoro, los dinero que se adeudan. (Cfr. art. 1059 del Código Fiscal).

2. Son agentes de manejo, las personas que sin ser funcionarios públicos, o sin estar ejerciendo un cargo público, recaudan, custodian o pagan con dineros pertenecientes al Tesoro Nacional (Cfr. art. 1061 del Código Fiscal).

Por lo anterior, el Tesorero Municipal en su calidad de servidor público municipal, es un empleado de manejo. ✓

La segunda interrogante está planteada en los siguientes términos:

"2. ¿Cuáles son los requisitos propios del Cargo de Agente de Manejo en función del

artículo 1088 del Código Fiscal?

Para ser agente o empleado de manejo, el artículo 1088 del Código Fiscal, exige que se cumpla con los siguientes requisitos:

1. Gozar de buena reputación;
2. No haber sido condenado a pena de prisión por delitos contra el patrimonio;
3. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada como quebrado fraudulento;
4. No ser deudor moroso del Tesoro;
5. Quien habiendo sido agente o empleado de manejo fuese alcanzado en sus cuentas;
6. Cuando no haya rendido cuentas oportunamente.

Los requisitos enumerados en esta norma fiscal, deben ser satisfechos por toda persona que de alguna forma cuiden, reciban, inviertan, administren o paguen con fondos del Tesoro Nacional. Como vemos, los cargos de empleado y agente de manejo, por su naturaleza y especialidad, deben ser ocupados por personas con algunos atributos morales, que garanticen el correcto y honorable desempeño en el cargo.

Por lo anterior, quien no reúna los presupuestos ineludibles que refiere el precitado artículo, no pueden ejercer funciones de agente o empleado de manejo.

En cuanto al primer requisito que exige este artículo y que debe reunir toda persona que ejerza la función de empleado o agente de manejo, es la de gozar de buena reputación; ¿Pero qué entendemos por buena reputación?. Para Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Reputación "es la opinión favorable o adversa de los demás acerca de una persona". En base a esta definición, podemos señalar que la buena reputación es aquella que resulta de la valoración individual que se forma de una persona, respecto de los actos y ejecuciones que por ser acordes con la Ley y las buenas costumbres, brindan la certeza a quien así se comporta, contar con la aceptación general de los demás, los cuales le dispensan valoración individual que lo hacen merecedor de la fe, la confianza y la credibilidad que se ha ganado por su manera de ser y con su gestión personal.

A contrario sensu, la mala reputación es aquella que cada individuo forja de su identidad, ya que él es el único responsable

de su buen nombre. Por tanto, las actuaciones negativas, son las que originan que la Sociedad y la Administración Pública se forman un criterio reprochable respecto a la reputación de un individuo que actúa de esta manera. El Profesor RAFAEL BIELSA, en su Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, al referirse a la conducta que debe irradiar el funcionario público en su vida privada, nos dice que "si la moralidad de los funcionarios es dudosa, falta la autoridad moral, que es mucho para el cumplimiento de la Ley y el acatamiento de las medidas gubernamentales; un funcionario relajado infunde en los administradores desconfianza, pesimismo y menosprecio, todo ello en detrimento de la función y pensamos que cuando por esas causas ésta sufre menoscabo, la Administración debe, por las medidas disciplinarias pertinentes, impedir esos males."

Como se infiere de todo lo anterior, este requisito (buena reputación) es moral y administrativamente justo, y su aplicación es necesaria en los funcionarios públicos; especialmente para aquellos responsables del manejo de fondos o bienes del Estado.

La tercera interrogante se formula de la siguiente manera:

"¿Goza el señor JUAN DOMINGO DIAZ CONCEPCIÓN, de buena reputación, para ejercer el cargo de Agente de Manejo? o Tesorero Municipal al tenor de lo que estipula el artículo 1088 del Código Fiscal y los hechos que anteceden a su nombramiento?"

Los antecedentes que se exponen en su Consulta, sobre la actuación del señor JUAN DOMINGO DIAZ CONCEPCIÓN en diversas instituciones del Estado, en las cuales ha laborado, nos llevan a la conclusión que el mismo no goza de buen nombre y en consecuencia no reúne el primer requisito esencial para desempeñarse como empleado de manejo.

El desempeño del señor JUAN DOMINGO DIAZ CONCEPCIÓN dentro de la Administración Pública, está distanciada de los postulados que se exige a los servidores públicos, como lo son la legalidad, honradez y eficiencia que deben revestir en todo momento sus actuaciones, por lo que su nombramiento como Tesorero Municipal, resulta incompatible con los mejores intereses de la Administración Municipal.

Su última pregunta está expuesta en los siguientes términos:

"4. De acuerdo a su leal saber y entender es ilegal la elección efectuada por el Consejo Municipal de Arraiján el día 18 de junio de

1996, al no cumplir esta Corporación con la formalidad consagrada en el Artículo 70 del Acuerdo Municipal NQ.2 de 3 de enero de 1992, por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Arraiján".

En vista que los Acuerdos que dictan los Consejos Municipales para regular la vida jurídica de los Municipios, tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito, opinamos que la elección del Tesorero Municipal llevada a cabo el día 18 de junio de 1996, por el Consejo Municipal de Arraiján, es ostensiblemente ilegal, ya que la misma se efectuó el mismo día en que fue convocada y no dentro de las cuarenta y ocho (48) horas mínimas que exige el artículo 70 del Reglamento Interno de esa Cámara Edilicia.

Para dejar sin efecto el mencionado Acuerdo, existen dos acciones a saber:

a. Que el propio Consejo Municipal en virtud de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 106 de 1973, proceda a anular el mencionado Acuerdo. Debemos recordar que esta disposición faculta al Consejo Municipal y a los Alcaldes, para reformar, suspender o anular sus propios actos siempre y cuando los mismos contengan vicios de ilegalidad.

b. En vista que este Acuerdo Municipal afecta los intereses de la Sociedad, cualquier ciudadano panameño, puede presentar ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad, a fin que se declare nulo por ilegal dicho acto administrativo.

Sobre el particular los artículos 203 numeral 2 de la Constitución Política y artículo 98 numeral 7, del Código Judicial que preceptúan:

"ARTÍCULO 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades

nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiatónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los casos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnaciones y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial".

"Artículo 98. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades autónomas o semiatónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. ...
7. De los Acuerdos o cualquier acto, resolución o disposición de los Consejos Provinciales, los Consejos Municipales, Juntas Comunales y Juntas Locales o de las autoridades y funcionarios que de ellas dependan, contrarias a las leyes, a los decretos que las reglamenten o a sus propias normas".

Antes de finalizar, queremos hacer un llamado de atención a todas las instancias que conforman la Administración Municipal de ese Distrito.

En un Estado de Derecho, la acción de los poderes públicos está determinada por la Ley y los funcionarios públicos responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del funcionariado genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, lo que erosiona al Estado de Derecho y actúa contra la Democracia, sistema político que debemos garantizar todos los panameños.

Por lo anterior, invito a la Administración Municipal del Distrito de Arraiján, a regirse por los postulados de responsabilidad administrativa, para evitar incurrir en actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan y garantizan el buen servicio público.

De esta manera dejo sentado mi criterio en torno a los requisitos que se exigen para ejercer cargos de empleado o agente de manejo. Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/13/hf.