



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de diciembre de 2024.
Nota C-269-24

Señor
Gustavo García Paredes
Ciudad.

Ref.: Inhabilitación de quienes habiendo sido empleados de manejo en otro tiempo, hubieren sido alcanzados en sus cuentas, para el ejercicio de cargos como funcionario de manejo.

Señor García Paredes:

Damos respuesta a su nota sin fecha, recibida en este Despacho el 7 de noviembre de 2024, mediante la cual solicita a esta Procuraduría emita su opinión con relación a la interpretación del artículo 1088 del Código Fiscal, específicamente, si la causal de incompatibilidad para fungir como empleado de manejo, aplicable a quien hubiere ejercido como tal en otro tiempo y resultare alcanzado en sus cuentas, es o no aplicable a funcionarios como Ministros de Estado, Directores de entidades nacionales y el Fiscal de Cuentas.

Al respecto, debo señalarle que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, situación que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que quien consulta es un particular y no un servidor público; no obstante, con fundamento en el numeral 6, del artículo 3 ibídem, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, respecto a lo consultado.

El texto del artículo 1088 del Código Fiscal, cuya interpretación se solicita, es el siguiente:

“Artículo 1088. Para ser empleado o Agente de Manejo es preciso gozar de buena reputación, no haber sido condenado a pena corporal por delitos de falsedad o contra la propiedad, no haber sido calificado por sentencia ejecutoriada como quebrado fraudulento o culpable y no ser deudor moroso del Tesoro.

Tampoco puede ser empleado o Agente de Manejo quien, habiéndolo sido en otro tiempo, **resultó alcanzado en sus cuentas**, aun cuando los alcances hayan sido condonados o declarados prescritos, o cuando no haya rendido sus cuentas oportunamente, aunque de esa responsabilidad hubiera sido eximido.

Los nombramientos hechos en contravención de este artículo son nulos y cualquier persona puede demandar su nulidad.”

Como es posible advertir, el segundo párrafo de la norma legal citada establece como causal de inhabilitación para ocupar un cargo público como **empleado de manejo**, el **haber resultado alcanzado en sus cuentas**, quien hubiere sido **empleado o agente de manejo** en otro tiempo. De ahí que resulte pertinente definir qué se entiende por “empleado de manejo” para los efectos de dicha norma legal y en qué supuestos ha de entenderse que éste ha resultado alcanzado en sus cuentas.

Sobre el concepto de “empleado de manejo” y el deber de éstos de rendir cuentas por actuación en el manejo de los fondos del Tesoro Nacional que le fueren confiados, el artículo 1089 del Código Fiscal, dispone lo siguiente:

“Artículo 1089. Los empleados o Agentes de Manejo que **reciban o paguen o tengan bajo su cuidado, custodia o control, fondos del Tesoro Nacional**, *rendirán cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría General de la República.*” (Resaltado y cursiva del Despacho)

Según se infiere del texto del artículo 1089 del Código Fiscal, citado, **son empleados o agentes de manejo, quienes reciban o paguen o tengan bajo su cuidado, custodia o control fondos del Tesoro Nacional** y deban, por tanto, *rendir cuentas¹ a la Contraloría General de la República*, por su actuación en el manejo de los mismos, de conformidad con las reglas que dicha entidad fiscalizadora establezca.

En concordancia con lo anterior, el artículo 1 la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, “*Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*”, como quedó modificado por la Ley N°351 de 22 de diciembre de 2022, señala que corresponde a dicho organismo estatal, entre otras funciones, “*examinar, intervenir y fenecer*” las cuentas relativas a los movimientos de los fondos y bienes públicos; acción que de acuerdo al artículo 2 de la misma excerpta, **se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado**, de los municipios, juntas comunales, empresas estatales y **entidades autónomas** y semiautónomas, en el país o en el extranjero, entre otros.

¹ Rendición de cuentas”, según se desprende del artículo 18 de la Ley N°32 de 1984 es, para los fines de dicha ley, el informe rendido por la persona que funge como empleado o agente de manejo, sobre la actuación relacionada con los fondos y bienes que recibe, maneje, custodie o administre, dentro de un período determinado, e incluye el informe financiero correspondiente a la respectiva dependencia estatal.

El artículo 17 de la referida Ley N°32 de 1984, como quedó modificado por el artículo 23 de la Ley N°351 de 2022, contenido en el Título IV “Funciones Especiales”, Capítulo II “De la Rendición de Cuentas”, dispone:

“Artículo 17. Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, apruebe o pague fondos o bienes públicos está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que esta, 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 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 servidor público reciba, recaude, maneje administre, invierta, custodie, cuide, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o, en general, administre bienes de esta.” (Resaltado del Despacho)

De conformidad con el artículo 1 de la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, “*Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República*”, la **jurisdicción de cuentas** se instituye para **juzgar la responsabilidad patrimonial** derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los **reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos**. El artículo 2 de la aludida Ley N°67, dispone que para los efectos de dicha ley, se considera empleado de manejo todo servidor público que **reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos**.

De lo hasta aquí anotado se deduce que todo servidor público que **reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, pague o fiscalice fondos o bienes públicos**, reviste, para fines fiscales, el carácter de empleado de manejo y tiene, por lo tanto, el deber de rendir cuentas en los términos que señala la normativa pertinente, contenida en el Código Fiscal, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la ley que desarrolla la jurisdicción de cuentas y la reglamentación correspondiente.

Cabe agregar a lo anterior que, según se desprende del artículo 1091 del Código Fiscal, podrá revestir el carácter de empleado de manejo el empleado público que **actúa o ejerce las funciones anotadas en el párrafo anterior de manera directa** (v.g., un cajero o el encargado de la caja menuda de una institución o el funcionario que de manera directa ejecuta operaciones de inversión), al igual que el **superior jerárquico que ordena a tales funcionarios el pago o disposición de los fondos** (v.g., el jefe de compras).

Dicha norma legal dispone lo siguiente:

“Artículo 1091. Ningún **Empleado o Agente de Manejo** será eximido de responsabilidad porque alegue haber actuado por orden superior al *hacer el pago o disponer* de fondos por cuyo manejo sea *directamente responsable*. El **empleado superior** que haya *ordenado* el pago o disposición de fondos será *solidariamente responsable* de la pérdida que el Estado hubiere sufrido a causa de su orden.” (Resaltado y cursiva del Despacho)

En cuanto a los supuestos en los que ha de entenderse que un empleado de manejo ha resultado “alcanzado en sus cuentas”, estimo necesario señalar que, de acuerdo a la definición que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, “*alcance*” es el “*Saldo que, según las cuentas, está debiéndose*”; por lo que es claro que, el artículo 1088 del Código Fiscal, ya citado, al referirse al empleado de manejo que hubiere resultado *alcanzado en sus cuentas*, alude a **aquel empleado de manejo que mantuviese saldos pendientes con el Tesoro Nacional**, sea este el responsable directo de la gestión o el superior que la autorizo o impartió la orden, no habiendo sido *relevado de su responsabilidad* por su actuación en el manejo de los fondos públicos que les hubieren sido confiados.

En conexión con lo anterior, es pertinente referirnos a lo dispuesto por la Ley N°67 de 2008, respecto al alcance de las decisiones que emita la autoridad competente dentro de los procesos que se ventilen ante la jurisdicción de cuentas, para el juzgamiento de los reparos que surjan de las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República o producto de auditorías o investigaciones realizadas a éstos por dicho ente fiscalizador, entre otras causas.

En tal sentido, el artículo 5 de la aludida Ley N.°67 de 2008 crea el Tribunal de Cuentas, como un tribunal de única instancia, independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, y con sede en la ciudad de Panamá. Como lo indica el artículo 72 de dicha excerta legal, luego de verificar que no existe ninguna falla o ningún vicio que pudiera producir la nulidad del proceso, dicho Tribunal debe proferir la resolución que decida la causa, pudiendo ésta ser una “**resolución de cargos**” (Cuando implique la condena o declaratoria de la responsabilidad patrimonial del involucrado o de los involucrados²) o una “**resolución de descargos**” (Cuando implique la absolución o inexistencia de la responsabilidad de los involucrados).

Cabe anotar asimismo que, cualquiera sea el caso, de conformidad con el artículo 82 de la aludida ley, la resolución que dicte el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda.

² De conformidad con el artículo 75 de la Ley N.°67 de 2008, la cuantía de la condena (entiéndase, la contemplada en la resolución de cargos) no será nunca inferior al daño o menoscabo que haya recibido el Estado en su patrimonio y se incrementará con un interés mensual no mayor del uno por ciento (1%) que se calculará desde la fecha en que ocurrieron los hechos.

De acuerdo con el artículo 80 de la Ley N° 67 de 2008, la responsabilidad patrimonial puede ser:

1. **Responsabilidad directa**, que es la que recae sobre la persona que reciba, recaude, maneje administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos *por razón de sus acciones u omisiones*.
2. **Responsabilidad principal**, que es la que obliga, en primer lugar, a la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado.
3. **Responsabilidad solidaria**, que es aquella en virtud de la cual dos o más personas que reciban, recauden, manejen, administren, cuiden, custodien, controlen, distribuyan, inviertan, aprueben, autoricen, paguen o fiscalicen fondos o bienes públicos están obligadas solidariamente a resarcir la lesión patrimonial causada el Estado.
4. **Responsabilidad subsidiaria**, que es aquella en virtud de la cual la persona que recibe, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, autorice, apruebe, pague o fiscalice fondos o bienes públicos queda obligada a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado *por razón de que haya actuado con negligencia grave o haya permitido la lesión*.

Es menester señalar en este punto que, según se desprende del artículo 1091 del Código Fiscal, en concordancia con el artículo 80 de la Ley N° 67 de 2008 y demás disposiciones concordantes, no solo reviste el carácter de empleado de manejo, el funcionario que de manera directa reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, pague o fiscalice fondos o bienes públicos; sino también el superior jerárquico que hubiese incurrido en negligencia grave o hubiere permitido la lesión (V.g., en ejercicio de funciones de control, autorización o aprobación). De ahí que a nuestro juicio, la calidad de empleado de manejo solo podría recaer sobre el titular de una entidad ministerial, de una institución pública autónoma o semiautónoma u otras entidades oficiales, en la medida en que la ley prevea entre las funciones que les son propias, la aprobación o autorización de determinados actos de manejo.

De la normativa jurídica y consideraciones señaladas se deduce que **todo empleado de manejo que hubiese sido condenado por el Tribunal de Cuentas, mediante resolución de cargos en firme que declare su responsabilidad patrimonial** (fuere ésta directa, principal, solidaria o subsidiaria) y, en consecuencia, deba pagar al Estado el importe del daño o menoscabo que éste hubiere recibido en su patrimonio, más un interés mensual no mayor del uno por ciento (1%) a calcular desde la fecha en que ocurrieron los hechos; **habrá de entenderse ha sido “alcanzado” en sus cuentas**, en los términos del artículo 1088 del Código Fiscal. Ello, aun cuando previamente la Contraloría le hubiere negado el finiquito; pues es en la esfera de la jurisdicción de cuentas o en su caso, en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, que en definitiva podrá decidirse si se releva o no de responsabilidad a una persona, por su actuación en el manejo de los fondos públicos que les hubieren sido confiados.

De esta manera damos respuesta sobre el tema objeto de su consulta; reiterándole igualmente que la orientación ofrecida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-234-24