

Panamá, 31 de mayo de 1983

Licenciado  
Carlos Calzadilla González,  
Secretario General de la Asamblea Nacional  
de Representantes de Corregimientos,  
E.S. D.

Señor Secretario General:

Avísole recibo de su atenta Nota, calendada el 17 del mes que decurre, por medio de la cual me formula estas cinco preguntas:

a. Está el suscrito obligado por la ley a firmar todos los cheques que ocasiona las órdenes del Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos?

b. Quién debe ordenar la confección de los cheques?

c. Quién debe ordenar los gastos?

d. Quién es el responsable legal de las erogaciones en que incurra la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos?

e. La firma de un cheque conlleva o no responsabilidades penales, si el mismo no se compadece con el buen uso de los fondos públicos?

Con gusto respondo a Ud., de acuerdo con mi leal saber y entender, en la siguiente forma:

Observo, en primer término, que las interrogantes transcritas guardan entre sí íntima relación, porque se refieren a materia atinente a la administración finan-

ciera de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Por esta razón consideramos adecuado analizarlas en conjunto y emitir nuestra opinión de este modo integral:

El Artículo 295 de la Ley No. 14, de 30 de octubre de 1979, por la cual se dicta el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, dispone que los gastos que ocasione el funcionamiento de este organismo serán incluidos en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la República. Textualmente expresa este artículo:

"Artículo 295. Los gastos que ocasione el funcionamiento de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos serán incluidos en los Presupuestos de Rentas y Gastos de la República."

Ahora bien, mediante la Resolución No. 171, de 30 de diciembre de 1982, el Consejo de Gabinete resolvió aprobar el Presupuesto del Gobierno Central para la vigencia fiscal de 1983 de acuerdo a los códigos y clasificaciones que identifican los ingresos y egresos (V. Art. 10. en G.O. No. 19.734, de 19 de enero de 1983). En este Presupuesto se incluyó al Organo Legislativo (V. art. 2). En el Artículo 60. ibídem se establece que las fases de ejecución, control, evaluación y liquidación serán realizadas según los procedimientos establecidos en la Resolución de Gabinete No. 173, de 30 de diciembre de 1982. Literalmente dice este artículo:

"Artículo 60. Las fases de ejecución, control, evaluación y liquidación del Presupuesto del Gobierno Central para la vigencia de 1983 aprobado por medio de esta Resolución serán realizadas siguiendo los procedimientos establecidos en la Resolución de Gabinete No. 173 de 30 de diciembre de 1982."

Esta Resolución de Gabinete No. 173 aparece publicada en la G.O. No. 19938, de 25 de enero de 1983, la cual en su Artículo 78 dispone imperativamente que todas las Instituciones Públicas deben observar los procedimientos que la Contraloría General establezca sobre la regulación del Presupuesto. Así lo indica textualmente:

"Artículo 78. Todas las Instituciones Públicas están obligadas a observar los procedimientos que la Contraloría General establezca para regular la administración presupuestaria y financiera del Estado."

Me parece que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por ser un organismo del sector público contemplado en el Presupuesto del Gobierno Central, es destinataria del Artículo 78 transcrito. A este respecto considero conveniente también reparar en lo dispuesto por los Artículos 1076 y 1077 del Código Fiscal, que señalan:

"Artículo 1076. Ninguna erogación del Tesoro es válida si no concurren los siguientes requisitos:

1o. Que en el Presupuesto haya sido apropiada la partida correspondiente, o que se haya abierto el correspondiente crédito adicional;

2o. Que el funcionario respectivo haya hecho el reconocimiento del crédito a cargo del Tesoro;

3o. Que el Ordenador haya expedido la orden de pago correspondiente y que la Contraloría General de la República haya fiscalizado y refrendado dicha orden; y

4o. Que se haya verificado el pago con arreglo a la orden respectiva.

Artículo 1077. Toda erogación que se haga sin cualquiera de los requisitos expresados en el artículo anterior es indebida y su monto deberá ser reintegrado al Fisco. Serán responsables solidariamente de este reintegro el funcionario o funcionarios o la persona o personas que hayan recibido el pago.

En los casos en que el Fisco reciba el reintegro del pago hecho indebidamente quedarán a salvo, para que los hagan valer por la vía legal, los derechos de las personas que tengan la calidad de acreedores legítimos del Fisco."

Por otra parte, estimo que toda persona o personas con atribución para firmar cheques en los organismos del sector público pueden ser responsables sin ejercen esta atribución con infracción de la Ley Penal.

Solo lo cubriría la causa de inculpabilidad denominada obediencia debida u obediencia jerárquica en las circunstancias y condiciones que el Artículo 35 del nuevo Código Penal prevé así:

"Artículo 35. No es culpable quien obra en virtud de obediencia debida, siempre que la orden emane de una autoridad competente para expedirla y esté revestida de las formalidades legales, que el agente esté obligado a cumplirla y que no tenga el carácter de una evidente infracción punible. Se exceptúan los miembros de la Fuerza Pública cuando estén en servicio, en cuyo caso la responsabilidad recae únicamente sobre el superior jerárquico que imparta la orden."

Además es preciso reparar en lo que establece el Artículo 26 de la Resolución de Gabinete No. 173, de 1982:

"Artículo 26. El servidor público que autorice ejecutar gastos en contravención de las disposiciones legales y reglamentarias que lo regulen será responsable civilmente de los perjuicios patrimoniales que sufra la respectiva Institución Pública, sin menoscabo de las responsabilidades administrativa y penal correspondientes."

Con motivo de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto en 1976, expuse conceptos que considero valideros que aparecen en la G.O. No. 18.251, de 11 de enero de 1977:

"El artículo 51 del Código Penal contempla entre nosotros la causa de justificación indistintamente denominada 'orden obligatoria de autoridad competente', 'obediencia jerárquica' y 'obediencia debida',

la cual ampara, -como lo indica esa norma-, a la persona que ejecuta un acto en cumplimiento de una orden oficial, dictada por autoridad competente, siempre que pueda presumirse rectamente que obró convencido de que la orden provenía de quien tenía facultad legal para darla, y que el acto ~~estaba~~ comprendido en sus deberes de subordinación.

O sea que la justificante no sólo requiere que el ejecutor del acto obre convencido de que la orden es impartida por quien tiene facultad legal para darla, sino que además es indispensable que lo haga convencido de que el acto está comprendido entre sus deberes de subordinación. Si se cumplen estos dos supuestos, queda el subordinado exento de responsabilidad debiendo recaer ésta en el superior que impartió la orden delictuosa.

En esta cuestión hay que tener presente situaciones de índole administrativa y de índole penal, pues los servidores públicos deben cumplir estrictamente las órdenes de sus superiores jerárquicos, porque la obediencia es indispensable para el buen funcionamiento de la administración pública, ya que en caso contrario los jefes de las distintas dependencias no podrían dirigir debidamente los despachos a sus órdenes y sencillamente se entronizaría la anarquía.

Pero es lógico que esta obediencia tenga sus límites, pues ella no debe llegar a los excesos. Por eso Waline, citado por Sayagués Laso, expresa que "el deber de obediencia cesa cuando la orden implica una ilegalidad flagrante o cuando configura delitos". (Cfr. 'Tratado de Derecho Administrativo', por Enrique Sayagués Laso, Montevideo 1963, Tomo 1, Pág. 356)

En consecuencia, opino que es indispensable que se coordine la labor de administración financiera de

6.-

la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos con la Contraloría General de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 78 de la Resolución de Gabinete No. 173 de 1982.

En esta forma, espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud. con toda consideración y aprecio,

Ldo. Carlos Pérez Castellón  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION