

Consulta No. 209
2 de agosto de 1996.

señor
José Miguel Pinto
Presidente del Consejo Municipal
del Distrito de Arraiján.
Arraiján, Provincia de Panamá.

Señor Presidente:

Doy respuesta a su Consulta formulada por medio de Nota fechada 16 de julio del año en curso, mediante la cual se nos solicita establecer el alcance de los requisitos (buena reputación) que exige el artículo 1088 del Código Fiscal, para ocupar posiciones de agentes o empleados de manejo.

Según opinión de la Consultora Jurídica de ese Municipio, el actual Tesorero Municipal de Arraiján cumple con el primer requisito que exige el artículo 1088 del Código Fiscal para fungir como empleado de manejo, pues la buena reputación es un criterio muy subjetivo, y por ende su determinación sea muy difícil.

Agrega, dicha servidora pública que, una persona que ha sido denunciada por medios periodísticos y radiales por supuestos hechos punibles, no es un ciudadano que deba gozar de mala reputación necesariamente, ya que existe el principio universal de presunción de inocencia.

Este criterio jurídico, nos obliga a realizar una serie de precisiones conceptuales, a fin de esclarecer el interrogante que se nos plantea.

En primer lugar estableceremos qué se entiende como Agente o Empleado de Manejo.

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

"ARTÍCULO 1961: 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 dineros 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.

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.

En lo que respecta específicamente con el señor JUAN DOMINGO DÍAZ CONCEPCIÓN, sus actuaciones 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.

En efecto el desempeño del señor **JUAN DOMINGO DIAZ CONCEPCION** 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.

El Tesorero Municipal de su Distrito, no sólo ha sido denunciado por medios periodísticos y radiales por supuestos hechos punibles, sino que tenemos conocimiento que el mismo ha sido investigado y destituido por las siguientes causas:

1. En el año de 1974, el señor **JUAN DOMINGO DIAZ CONCEPCION**, fue destituido por causas graves en el ejercicio de su cargo como Auditor en la Contraloría General de la República (Haber falsificado la firma en un cheque de un funcionario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario).

2. En 1979, el señor **JUAN ANTONIO DIAZ CONCEPCION**, fue destituido del Sistema Integrado de Salud de Colón, por encontrarse directamente involucrado en la falsificación de certificados de Maternidad que causaron una lesión patrimonial al Estado por el orden de los B/.28.000.00.

3. En 1995, el señor **JUAN ANTONIO DIAZ CONCEPCION**, fue destituido de la Tesorería del Municipio de Panamá (Resolución No. 58 de 25 de julio de 1995), por no gozar de buena reputación para ser empleado de manejo.

4. En 1996, mediante Resolución de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, se determinó que el señor **JUAN ANTONIO DIAZ CONCEPCION** estuvo involucrado en una lesión patrimonial contra el Municipio de Panamá.

Los antecedentes que preceden, reflejan diáfamanamente la mala reputación con que cuenta el señor **JOSE ANTONIO DIAZ CONCEPCION**, no solo en el medio social, sino dentro de la Administración Pública, lo que determina que el mismo sea inhábil para ocupar cargos de agente o empleado de manejo.

En cuanto al ejemplo que brinda su Asesora Legal, respecto a la similitud que se presenta entre la elección del Tesorero Municipal de Arraiján y la Alcaldesa del Municipio de Panamá, referente a que ésta última, a pesar de ser condenada por el Tribunal Electoral y la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, resultó electa gracias al apoyo mayoritario de los electores; le indicamos que no se trata de la misma situación, por lo siguiente:

La Alcaldesa del Distrito de Panamá, fue electa por la voluntad de los ciudadanos del Distrito de Panamá, conociendo de antemano los procesos en los cuales la misma había sido investigada. Situación distinta se presenta con el señor JOSE ANTONIO DIAZ CONCEPCIÓN, quien es nombrado como Tesorero Municipal del Distrito de Arraiján, por el Consejo Municipal, y dicho cargo no es de elección popular y para el cual se necesita gozar de buena reputación.

Para abundar en razones, nos permitimos transcribir los aspectos más relevantes de un pronunciamiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, quien mediante Petición de Pronunciamiento sobre la Viabilidad o Valor Legal de un acto administrativo emitido por el Alcalde Municipal de Remedios, señaló:

"No hay duda de que las circunstancias en que se encuentra el señor JUAN MAGDALENO VALERIN GUTIERREZ frente a las autoridades judiciales, si bien es cierto no determina su responsabilidad en el delito, no es menos cierto que su imagen ante la Contraloría General de la República, queda entredicho.

Sin embargo a pesar de esta apreciación por parte del Contralor General de la República, lo cierto es que el señor VALERIN GUTIERREZ no ha sido nombrado por autoridad competente para ejercer el cargo de agente de manejo de los fondos del Estado, sino ha sido electo Alcalde del Municipio de Remedios por sufragio universal de acuerdo a la Ley electoral. Está es que en concordancia con el ordenamiento jurídico el precitado ha cumplido con todos los requisitos previos establecido en el mismo para ejercer dicho cargo.

De acuerdo al artículo 1088 del Código Fiscal, la persona nombrada para el ejercicio del cargo de agente de manejo es la que debe reunir los requisitos que establece la norma en comento, no así la que ha sido electa por votación popular.

En conclusión el artículo 1088 del Código Fiscal solo es aplicable a las personas que son nombradas para el cargo de agente de manejo y el artículo 17 de la Ley 32 de 1994, prevé la posibilidad que cualquier persona puede desempeñar este cargo, sin estar ejerciendo cargo público".

Se infiere claramente del Fallo transcrito, las diferencias sustanciales que existen entre el Alcalde (electo) y el Tesorero Municipal (nombrado) en cuanto a su función como empleados de manejo.

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 registrarse 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/au