

G-No.271

Panamá, 22 de noviembre de 2001.

Licenciado

ERASMO PINILLA C.

Honorable Magistrado Presidente del
Tribunal Electoral

E. S. D.

Honorable Magistrado Presidente:

Atendiendo el mandato establecido en la Constitución Política, en el Código Judicial y especialmente en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre la obligación de, **“servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto. ...”**,. Procedo a examinar Nota 328/MP/01, en la que específicamente nos consulta respecto de la interpretación del artículo 32 de la Ley 39 de 19 de julio de 2001, **“Que modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y al Código Judicial, y se dicta normas para la prevención de la corrupción”**,¹

Antes de absolver su interesante Consulta, permítame hacerle las siguientes consideraciones:

La transformación del Estado, lleva inherente cambios de los que consecuentemente no escapan los comportamientos administrativos y su correspondiente adecuación a las exigencias de la sociedad. Estos cambios se reflejan sobre todo en la modificación de los cometidos de la administración, en el reparto claro y preciso de las competencias de las instituciones estatales nacionales, provinciales y municipales; así como en las nuevas organizaciones del Estado pero con ingerencia particular, como lo sería las nuevas empresas de servicio eléctrico y telefónico. O sea, los servicios públicos tradicionales se

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.24.350 de 23 de julio de 2001.

han privatizado en su mayoría, o están en vías de serlo; por ello, la administración reasume sus fines y renueva sus prestaciones.

Así, con la finalidad de lograr el bien común, la Administración debe además propender al desarrollo humano, que va más allá del crecimiento económico. Aquél es el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres. Apunta al crecimiento armónico y equilibrado en un modelo de "progreso económico con justicia social". No puede haber progreso económico sin justicia social, y la administración debe tomar las medidas apropiadas para lograr la generación de empleo y la preparación técnica de los trabajadores.²

Indudablemente, que ello justifica la revisión de la normativa vigente con la finalidad insoslayable de adecuarla a los requerimientos que impone una sociedad más competitiva. De allí entonces que la norma a comentar imponga requisitos a la persona que pretenda ocupar una posición o cargo de alta responsabilidad financiera como lo es el cargo de administrador o recaudador de dineros, mejor conocido como cargo de manejo o Agente de manejo. A tales efectos, esta persona deberá presentar una hoja de vida con indicación clara de sus generales, estudios, certificados, experiencia y dirección exacta en donde puede ser localizable, pero para mejor comprensión, veamos la norma objeto de estudio, cuyo tenor afirma:

"ARTÍCULO 32. El que sea designado para ocupar la posición de director, administrador, recaudador y, en general, cargo de manejo en cualquier entidad del Estado, o quien celebre contrato de prestación de servicios con la administración pública para tales cargos, deberá presentar al departamento de recursos humanos correspondiente, el formato único de hoja de vida debidamente elaborado para tal efecto, en el cual se consignará la información relacionada con la formación académica, que indicará los años de estudio cursados en los distintos niveles de educación, los títulos y los certificados obtenidos; y la experiencia laboral adquirida en los empleos o cargos desempeñados, tanto en el sector público como en el privado; así como la dirección, el número de teléfono o el apartado postal en los que sea posible verificar la información."

Según se desprende del tenor gramatical de la norma pre-inserta el requisito exigido en ella es en general para todo aquel que ocupe o haya de ocupar un cargo de manejo en cualquier entidad del Estado o para quien celebre contrato de prestación de servicios con la administración pública para

² DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 6ta. Edición actualizada. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1997. Pág.160.

tales cargos. Resulta obvio, que la normativa comentada ensaya establecer la uniformidad en las exigencias que deberá llenar o cumplir la persona escogida para ocupar una posición o cargo en el cual deba estar vinculado con manejo de fondos. Infiriéndose igualmente, que la finalidad perseguida es de lograr recursos humanos más competitivos para un desarrollo eficiente de la labor de manejo.

Asimismo, puede extraerse del contenido de la norma que ella regula con mayor precisión los cargos de manejo, en virtud de la relevancia de éstos. Lo cual sin duda, guarda relación o tiene su fundamento en el artículo 1088 del Código Fiscal, que literalmente sostiene:

“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, aún 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.”

En esta norma se precisan factores conductuales para el ejercicio del agente de manejo, o sea, atiende el comportamiento apropiado o inapropiado de quien opte para este oficio.

Por su parte, el artículo 32 bajo examen contempla la idoneidad, la capacidad o formación académica de la persona, como elemento fundamental para ejercer tales funciones. Nótese en ello la importancia y complejidad que tales funciones suponen.

Este tema ha sido motivo de preocupación en diversos períodos legislativos, prueba de ello lo constituye la Ley 32 de 1984, de 8 de noviembre de 1984, “Orgánica de la Contraloría General de la República”, que también se refiere a estos cargos en su artículo 17. Esta norma expresa lo siguiente:

“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". (*Subraya este Despacho*).

El precepto copiado establece la obligatoriedad de rendir cuentas de los fondos públicos a la Contraloría General. Esta entidad se reserva el derecho de determinar a través de reglamento la forma y los plazos en que se dará la referida rendición.

Ahora bien, con fundamento en lo antes externado, para los efectos del Tribunal Electoral, corresponderá al Jefe de Recursos Humanos identificar de acuerdo a la norma in examiné, quiénes dentro de la institución deben considerarse funcionarios con cargo de manejo, dada las funciones que realicen, esto es manejando o no fondos estatales y decidiendo sobre los mismos.

Coincide este despacho con la opinión vertida por la Asesoría Legal de la institución consultante, cuando señala los funcionarios que dentro de la institución, en virtud del ejercicio de las funciones que desarrollan, pueden ser catalogados como funcionarios con cargo de manejo, así: "...además de los Magistrados y los Directores y Subdirectores, tanto generales, nacionales y provinciales, a los funcionarios de la Dirección de Finanzas que recaudan fondos, los de Contabilidad, los que laboran en ventanilla y todos aquellos que por su función, tienen que estar en contacto o manejar fondos estatales".

En conclusión, todo aquél que sea designado como director, administrador o recaudador en general de fondos monetarios estatales en cualquier entidad del Estado, deberá cumplir con lo establecido en esta legislación, a efectos de corroborar fehacientemente no sólo la idoneidad de la persona para ejercer eficientemente el cargo de manejo dentro de la institución de que se trate, sino también para conocer su trayectoria laboral.

En cuanto, a la institución gubernamental encargada de elaborar el formato único de la hoja de vida para estos efectos, efectivamente existe una laguna legal sobre el tema, toda vez que al revisar la Ley 39 de 19 de julio de

2001, en ninguno de sus artículos se hace referencia a la institución que elaborará el formato único de hoja de vida para cargos de manejo. Por tal razón, es necesario reglamentar esta parte de la Ley 39, a objeto de llenar el vacío existente. No obstante lo expresado, nos parece que las entidades más vinculadas con los temas de Agente de Manejo, lo es la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, razón por la cual consideramos que algunas de las dos (2) deberían ser las encargadas de elaborar el mencionado formato. Sugerimos por tanto dirigirse a estas entidades para solucionar, vía reglamento, el vacío legal en referencia.

En estos términos dejo contestada las interrogantes que tuvo a bien presentarnos, esperando que la respuesta ofrecida sea de utilidad.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.