

Panamá, 5 de Octubre de 2004

Su Excelencia

UBALDINO REAL

Ministro de la Presidencia

E. S. D.

Señor Ministro:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su nota N°.057-DM-2004 de 27 de septiembre de 2004, a través de la cual tuvo a bien elevar consulta jurídica a este despacho, relacionada con la obligatoriedad que tienen los Notarios Públicos de expedir copia autenticada, a cualquier persona que así lo solicite, de los protocolos correspondientes a las Declaraciones Juradas de Bienes Patrimoniales de los servidores públicos que tienen el deber de hacer tales declaraciones de acuerdo con la Constitución y la Ley.

Primeramente analizaremos las normas citadas en su consulta:

I. Código Civil.

"Artículo 1752. Los notarios expedirán a cualquiera persona copias debidamente autenticadas de los actos y contratos que se hallen incorporados en el protocolo, insertando en dichas copias las notas marginales que contenga el original"

El artículo arriba transcrito constituye una norma de carácter general y, en la misma no se detalla específicamente a qué actos y/o contratos se refiere, como tampoco hace alusión a la declaración jurada del estado patrimonial de una persona.

II. Código Fiscal.

"Artículo 722. No se podrá divulgar en forma alguna la cuantía o fuentes de entradas o beneficios, ni las pérdidas, gastos o algún otro dato relativo a ello que figuren en las declaraciones del contribuyente, ni se permitirá que éstas o sus copias y los documentos que con ella se acompañen sean examinados por personas distintas al contribuyente o de su representante o apoderado.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, podrá permitirse la inspección de la declaración y de los documentos que con ella se acompañen que verifiquen las autoridades judiciales y fiscales, cuando tal inspección sea necesaria para la persecución de juicios o investigaciones en los cuales el Estado tenga interés.

También será permitida la publicación de datos estadísticos en forma que no puedan identificarse los informes, declaraciones o partidas en cada caso.

En los juicios civiles que en un contribuyente sea parte podrán llevarse a cabo inspecciones oculares en los mismos casos y con los mismos requisitos y formalidades permitidos para la inspección de los libros y documentos de los comerciantes."

Compartimos lo expresado por la Asesoría Legal del Ministerio de la Presidencia, cuando sostiene que son precisamente este tipo de informaciones las que de acuerdo con la ley, debe contener la Declaración Jurada de Bienes Patrimoniales.

III. Ley N°.38 de 2000 que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

57. *Información confidencial o de reserva.* Aquella de acceso restringido que, por razones de interés público o particular, no puede ser difundida, porque podría ocasionar graves perjuicios a la sociedad, al Estado o a la persona respectiva, como es el caso concerniente a las negociaciones de tratados y convenios internacionales, seguridad nacional, situación de salud, ideas políticas, estado civil, inclinación sexual, antecedentes penales y policivos, cuentas bancarios y otras de naturaleza similar, que tengan ese carácter de acuerdo con una disposición legal
”

Evidentemente, que la norma se refiere a información confidencial o de reserva, incluye cuentas bancarias y otras de naturaleza similar; información ésta, comprendida en las Declaraciones Juradas de Bienes Patrimoniales.

IV. Ley N°.39 de 2001 que modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y al Código Judicial y dicta normas para la prevención de la corrupción.

“Artículo 35.Los servidores públicos que, por disposición legal, deben rendir declaración jurada de estado patrimonial, remitirán copia de ésta a la Dirección Nacional contra la Corrupción del Ministerio de Economía y Finanzas o al organismo que establezca la ley, para que sea incorporada al Sistema Único de Información de Personal.

Si, transcurridos dos meses, el Director Nacional Contra la Corrupción se la solicitará y le concederá un mes para que la remita. Vencido el plazo y si persiste la omisión del funcionario, el Director Nacional Contra la Corrupción lo informará a la Contraloría General de la República, para que se le aplique la sanción que corresponda.

V. Ley N°.6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública,

establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones.

"Artículo 11. Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas."

El artículo transcrito, establece de manera clara cual será la información de carácter público y de libre acceso a personas interesadas, cuando se trate de la designación de funcionarios del Estado.

Es oportuno señalar que este despacho recientemente se pronunció mediante consulta N°.150 de 6 de agosto de 2004, en la cual nos referíamos al tema de la obligatoriedad que puedan o no tener, los Notarios de entregar copia de la Declaración Jurada del estado patrimonial de los funcionarios públicos señalados en el artículo 299 de la Constitución Política, a cualquier persona interesada que se la solicita.

El artículo constitucional arriba citado, se refiere básicamente al deber que tienen algunos servidores públicos de presentar al inicio y al término de sus funciones, una Declaración Jurada de estado patrimonial.

El contenido de la norma es el siguiente:

"Artículo 299. El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Ordinarios y Especiales, el Procurador General de la Nación y el de la Administración, los Jueces, los Ministros de Estado, el Contralor General la República, el Presidente de la Asamblea Legislativa, los Directores Generales, Gerentes o Jefes de Entidades Autónomas, los Directores Nacionales y Provinciales de los Servicios de Policía, empleados o

funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal, deben presentar al inicio y al término de sus funciones, una declaración jurada de su estado patrimonial, la cual deberán hacer en un término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y diez días hábiles a partir de la separación.

El Notario realizará esta diligencia sin costo alguno.

Esta disposición tiene efectos inmediatos, sin perjuicio de su reglamentación por medio de la Ley."

La anterior constituye una evidente norma de ética pública, cuya inclusión en nuestro ordenamiento jurídico se dio a través de la Constitución Política del año 1972, pero no había tenido un desarrollo legislativo hasta que la Asamblea Legislativa expidió la Ley N°.59 de 29 de diciembre de 1999, que establece mecanismos coercitivos para su estricto cumplimiento.

Sobre el particular, nos dice Napoleón Santos Galarza: "En materia de ética y función pública, hay que recordar que el constitucionalismo se basa en una visión antropológica pesimista del ser humano: Si los hombres fuesen ángeles el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, sobrarían tanto los controles internos como externos sobre el gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda, el freno primordial e indispensable sobre el gobierno, pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares." (Ética y Corrupción, estudio de casos, páginas. 420,421).

Es evidente que la declaración de estado patrimonial que deben presentar los servidores públicos a que se refiere el artículo 299 de la Constitución Política, constituye un instrumento útil cuando se trata de prevenir y combatir actos de corrupción.

En este mismo orden de ideas, el artículo 3 de la Ley N°.59 de 1999 establece que:

“Artículo 3. El notario ante quien se presente la declaración jurada de estado patrimonial, realizará esta diligencia sin costo alguno y deberá conservarla en su protocolo.

El servidor público declarante deberá enviar copia auténtica de su declaración, a la Contraloría General de la República. El Ministerio de Economía y Finanzas y las autoridades jurisdiccionales, podrán solicitar al respectivo notario copia autenticada de la declaración del servidor público de que se trate, para los efectos legales pertinentes” (El resaltado es nuestro).

Como podemos observar, el Notario Público solamente está autorizado a entregar copia autenticada al Contralor General de la República al Ministro de Economía y Finanzas, y a las autoridades jurisdiccionales, cuando éstas, así se lo requieran.

La declaración jurada viene a constituirse en una manifestación personal, hecha bajo juramento y constituye una relación concreta, por escrito casi siempre y con exigencia de juramento, o equivalente señalamiento de penas ante la inexactitud, de cuantos bienes se poseen, derechos de que se es titular y pormenores sobre créditos y deudas.

Esta fiscalización de la intimidad económica ofrece dos variedades:

1. una, simplemente fiscal, que no tiene otra finalidad, y ya es bastante, que la ulterior regulación de los impuestos por los bienes que se posean;
2. y la otra cual es la modalidad política y de honradez pública.

Esta última es la que se le exige a ciertos gobernantes y a otros funcionarios al asumir sus funciones, con la intención de poder comprobar si durante el ejercicio de sus cargos incurrían en enriquecimientos ilícito.

Uno de los aspectos más relevantes que consagra el artículo 299 de la Carta Fundamental, lo constituye el hecho, que

dicha norma tiene efectos inmediatos, sin perjuicio de su reglamentación por medio de la ley. Ello obliga, a quienes ejercen las funciones más elevadas dentro de la administración pública, a hacer sus declaraciones patrimoniales ante Notario, tan pronto se encarguen de sus respectivos despachos y sin que puedan excusarse alegando falta de desarrollo legal de la referida constitucional; no obstante, y en el caso que nos ocupa, debe tenerse presente, que la Declaración Jurada del estado patrimonial, que hacen estos funcionarios, constituye el patrimonio privado acumulado antes de ejercer el cargo público.

En opinión emitida por este despacho anteriormente, concordamos con los planteamientos expuestos en el fallo de la Corte Suprema de Justicia, Pleno, citado por usted y, recordamos el último párrafo del numeral 2, del artículo 203 de la Constitución Política el cual establece: "**Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias; ...**", por tal razón y, por respeto al precepto constitucional, esta Procuraduría acata las decisiones de este máximo Tribunal.

En consecuencia, se deberá entender que las copias de las declaraciones juradas sobre el estado patrimonial, que los Notarios han de remitir a la Contraloría General de la República, **sólo pueden solicitarla el Ministerio de Economía y Finanzas y las autoridades jurisdiccionales para los efectos legales que correspondan.**

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud, siendo oportuna la ocasión para reiterarle mi consideración y respeto.

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración