

Panamá, 2 de diciembre de 2004.

Licenciado

ARTURO FÁBREGA

Gobernador de la Provincia de Veraguas

E. S. D.

Señor Gobernador:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los servidores públicos administrativos, procedemos a examinar la nota DGV/615/04, en la que me consulta sobre la declaración de bienes que deben realizar algunos servidores públicos por efectos del cargo que ostentan y la correcta interpretación de la Ley No.59 de 29 de diciembre de 1999, que reglamenta el artículo 299 de la Constitución Política y dicta otras disposiciones contra la Corrupción Administrativa.

El artículo constitucional citado, se refiere básicamente al deber que tienen algunos servidores públicos de prestar al inicio y al término de sus funciones, una Declaración Jurada de Estado Patrimonial.

El contenido de la norma es el siguiente:

“Artículo 1. El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales ordinarios y especiales, el Procurador General de la Nación y el de la Administración, los Jueces, Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor General y Subcontralor General de la República, el Presidente de la Asamblea Legislativa, los Rectores y Vicerrectores de universidades oficiales, los Directores Generales, los Gerentes o Jefes de entidades autónomas, los Directores Nacionales y Provinciales de los servicios de policía, el Defensor del Pueblo y, en general, todos los empleados y agentes de manejo conforme al Código Fiscal, deben presentar, mediante

escritura pública, la cual deberán hacer en un término de diez días hábiles, a partir de la toma de posesión del cargo y a partir de la separación.”

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 el debido desarrollo legislativo sino 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.”*¹

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

En este mismo orden de ideas, se hace necesario establecer quiénes deben presentar la declaración de estado patrimonial. Veamos:

Constituye un hecho cierto que, la norma Constitucional, y el artículo 1 de la Ley 59 de 1999, que lo desarrolla, no hacen referencia directa a los Gobernadores de Provincia, pero indudablemente, que los funcionarios que señala son considerados autoridades en sus ramos, tal como sucede con el Gobernador de Provincia que es la primera autoridad de la misma.

La norma in comento menciona de manera expresa algunos altos funcionarios públicos, que comparten la característica de poseer mando y jurisdicción. Además, el listado ha sido aumentado, por medio de la Nueva Ley que, en su artículo 1 agregó al Subcontralor General de la República y al Defensor del Pueblo, lo cual nos parece acorde con la finalidad original del Texto Constitucional,

¹ SANTOS GALARZA, Napoleón. **Ética y Corrupción**, estudio de casos, páginas. 420,421.

con la tendencia ética y transparente que debe prevalecer en todo Estado de Derecho.

En el caso señalado, el primer funcionario mencionado es apropiado que esté incluido porque comparte importantes atribuciones de manejo con el Contralor General del República, y en cuanto al segundo, debía agregarse por ser un Alto Comisionado del Parlamento, que no existía al tiempo en que se creó el artículo Constitucional respectivo.

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 desarrollo 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 norma constitucional.

Otro aspecto de vital importancia que debemos destacar dentro de la Consulta, lo constituye el hecho, que debido a las atribuciones de control, custodia y administración de bienes públicos, que poseen las personas que ocupan altos cargos públicos quedan sujetos a las normas que regulan a los empleados de manejo. Así por ejemplo, el artículo 1090 del Código Fiscal, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1090. Todas las personas que tengan a su cuidado, o bajo su custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, serán responsables de ellos y de todas las pérdidas que ocurran a causa de su negligencia o uso ilegal de tales fondos.

Lo anterior quiere decir, que todo servidor público es responsable de los fondos que tenga bajo su cuidado.

Cabe resaltar, tal y como lo indicó el Licenciado Rogelio Cruz, Ex-Procurador General de La Nación, en su obra “Aspectos Hacendarios”, que por primera ocasión en el constitucionalismo panameño, la Constitución de 1972, en su texto original, estableció que un determinado número de servidores públicos debían, al inicio y al término de sus funciones, presentar ante Notario Público una declaración jurada de sus bienes. La norma (el artículo 263) terminaba estableciendo que la ‘Ley reglamentará lo pertinente’.

La experiencia desde su adopción hasta el año de 1982, indicaba que la norma no estaba cumpliendo el propósito para el cual fue establecida.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría de la Administración es del criterio jurídico, que aunque los Gobernadores de Provincia no estén expresamente

señalados en la normativa examinada, lo cierto es que la importancia de sus funciones les conmina a ser ejemplo para la sociedad, en los términos establecidos en el artículo 2, de la Ley 2 de junio de 1987, cuyo texto dispone:

“ARTÍCULO 2. El Gobernador es el representante del Órgano Ejecutivo en su respectiva provincia y tendrá la responsabilidad de inspeccionar y coordinar la labore de la entidades públicas tanto las del Gobierno Central, como las Descentralizadas, en lo referente a políticas, planes y programas de circunscripción de modo que sean consistentes en las acciones nacionales, sectoriales y provinciales de desarrollo económico y social que adopte el Gobierno Nacional.

El Gobernador es la autoridad máxima en la Provincia.
Es asimismo, el jefe superior en materia de Policía.”

Como ejemplo de lo anterior, es digna de mencionar la experiencia de los dos últimos Gobernadores de la Provincia de Panamá, quienes de forma espontánea han presentado declaración patrimonial de sus bienes, como muestra de transparencia en la gestión emprendida.

Luego entonces, lo correcto y saludable será que presente su declaración, a fin de hacer transparente la gestión que desarrolla al frente del importante despacho público que dirige, de cara a lograr la anhelada transparencia pública.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.