

Miércoles, 23 de febrero de 2000.

Licenciado

RICARDO A. MARTINELLI B.

Director Ejecutivo Institucional de la Oficina para el Apoyo de las funciones dentro del Órgano Ejecutivo del Ministerio para Asuntos del Canal.

E.

S.

D.

Señor Director Ejecutivo:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio s/n de 24 de enero del 2000, y recibida en este Despacho el 1 de febrero del mismo año, relacionada con la obligación o no, que deba usted tener en presentar declaración jurada de estado patrimonial, para poder ocupar tan alto cargo, dentro del Ministerio para Asuntos del Canal.

El artículo constitucional que dentro de nuestro ordenamiento jurídico contempla y regula la figura de la Declaración notarial del altos funcionarios sobre su patrimonio, es el 299 y, el mismo está reglamentado por la Ley N°.59 de 29 de diciembre de 1999, que establece mecanismos coercitivos para su estricto cumplimiento.

Veamos en primera instancia, el artículo 1 de la Ley N°.59 de 1999, por medio del cual se reglamenta la norma constitucional arriba citada. Veamos:

"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 día 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 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 gobernarán 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 así 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 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.

Ello, quizás se explique por la negatividad al quedar en descubierto los enriquecimientos injustificados, vulnerando el precepto, cuyo plausible objetivo se circunscribe a una lucha contra la corrupción de altos personeros gubernamentales.

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

- En primer lugar, la norma Constitucional, y el artículo 1 de la Ley 59 de 1999, que lo reglamenta, hace referencia directa a los altos funcionarios que ocupan cargos públicos.*
- Ambas normas mencionan 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.*
- Respecto al 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 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.

Otro aspecto de vital importancia que debemos destacar dentro de la presente Consulta, lo constituye el hecho, de determinar o definir qué persona es considerada Agente de Manejo.

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

"ARTÍCULO 1061: 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"

De igual forma, el artículo 17 de la Ley N°.32 de 1984, en su párrafo final, define lo que es un Agente de Manejo, así:

"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..."

...

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 del estado”.

De las disposiciones transcritas se infiere que un Agente de Manejo es cualquier persona que sin ser empleado público, o sin estar ejerciendo un cargo público, recaude, paga o custodia dineros pertenecientes al Tesoro Nacional.

En este sentido podemos indicar, que el cargo que dignamente usted preside en estos momentos, por haber sido nombrado Director Ejecutivo Institucional de la Oficina para el Apoyo de las funciones dentro del Órgano Ejecutivo del Ministerio para Asuntos del Canal, acredita que usted debe presentar la declaración de estado patrimonial, tal y como lo establece el artículo 299 de la Constitución Política y artículo 1 de la Ley N°.59 de 1999, por las siguientes razones:

- *Por tener mando y Jurisdicción.*
- *Por ser un funcionario de alto nivel (tal y como lo establece el artículo 13, numeral 1, de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal).*
- *Por ser un Agente de manejo.*

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 se implantación hasta el año de 1982 indicaba que la norma no estaba cumpliendo el propósito para el cual

fue establecida. Ello era así, por cuanto que tales servidores públicos, como regla general que admitía honorosas excepciones, no cumplían con la obligación en dicha norma constitucional.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría de la Administración es del criterio jurídico, que el señor Director Ejecutivo Institucional de la Oficina para el Apoyo de las funciones dentro del Órgano Ejecutivo del Ministerio para Asuntos del Canal debe presentar la declaración jurada de estado patrimonial.

Atentamente,

original }
Anexo } *Letra Alma Montenegro de Fletcher*
 } *Procuradora de la Administración*

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AmdeF/14/cch