

Panamá, 9 de octubre de 2003.

Honorable Legislador  
**JOSE I. BLANDÓN FIGUEROA**  
Presidente de la Comisión de Credenciales  
de la Asamblea Legislativa.  
E. S. D.

Señor Presidente:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar su Nota s/n de 3 de septiembre de 2003, ingresada a este despacho el día 4 del mismo mes y año “por medio de la cual nos solicita opinión respecto al anteproyecto de ley, que pretende reformar la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999.”

#### **Antecedentes**

En atención a las modificaciones plasmadas en este documento, entendemos que estas son producto de situaciones presentadas en la aplicación de esta ley, la cual a pesar de ser un gran avance en el tema de la lucha contra la corrupción administrativa, se ha prestado para interpretaciones inadecuadas.

El objetivo de las modificaciones es crear mayor transparencia en la gestión pública, prevenir la corrupción, con el propósito de mantener los avances alcanzados en esta legislación y llevarlos al marco legal, como modelo a seguir en la lucha contra la corrupción en América Latina.

Observaciones de la Procuraduría de la Administración al anteproyecto de Ley 59 de 29 de diciembre de 1999.

Es oportuno antes de ofrecer nuestras observaciones sobre el anteproyecto comentado exponer, algunas apreciaciones respecto al tema.

"La corrupción en el servicio público, es a nuestro leal y saber entender, un obstáculo en el desenvolvimiento del aparato gubernamental. Cuando la falta de moralidad pública tiende a generalizarse en los diversos niveles, causa lesiones profundas que permanecen por períodos extensos, debilitando los rudimentos de nuestra sociedad."<sup>1</sup>

El fenómeno de la corrupción, genera descontento no sólo en los propios funcionarios sino en la ciudadanía, lo cual es grave, pues esto crea un clima de incertidumbre y rechazo hacia los administradores de la cosa pública. Provoca practicas irregulares y contrarias al bien común, afectando a la sociedad en toda su extensión; de allí, que los cambios exijan mayor transparencia en las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas, a través de un sistema de rendición de cuentas.

Observamos que los cambios legislativos, juegan un papel fundamental en la transformación de nuestro derecho positivo equilibrando la intervención estatal, y la protección al administrado. No obstante, es necesario perseguir y prepararse para combatir este fenómeno hacia futuro, a través de diversos mecanismos de control que permitan erradicar estos actos que empañan la actividad administrativa.

La necesidad de controlar este flagelo se fundamenta en el principio general de derecho que impone al administrador de la cosa pública, la obligación de rendir cuentas sobre sus actuaciones.

Es preciso reconocer que la lucha contra la corrupción, se torna cada día más compleja por el andamiaje jurídico y los procedimientos que en ocasiones entorpecen la administración de justicia. Cabe destacar que no siempre la verdad legal coincide con la realidad o los hechos denunciados. De allí, que probar ante los Tribunales de Justicia, un flagelo de esta naturaleza es sumamente difícil; ya que en ocasiones muchos elementos probatorios, no cumplen, con todos los requisitos procesales de rigor.

## **COMENTARIOS A LAS NORMAS DE LA LEY 59 DE 1999, OBJETO DE MODIFICACIONES.**

Nos permitimos transcribir los artículos objeto de modificación, de la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 “que reglamenta el artículo 299 de la Constitución Política y dicta otras disposiciones contra la Corrupción Administrativa”.

Artículo 1. Modifíquese el artículo 3 de la ley N°.59 de 29 de diciembre de 1999, para que quede así:

“**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

---

<sup>1</sup><http://www.respondanet.com/Spanish/Etica/eticagubernamental.ht>. OELCKERS CAMUS; Osvaldo. Bases para la implementación de una política pública de ética gubernamental. Págs.1-2.

su declaración, a la Contraloría General de la República. El Ministerio de Economía y Finanzas y las autoridades jurisdiccionales, podrán solicitar al respectivo notario o **a la Contraloría General de la República**, copia auténtica de la declaración del servidor público de que se trate, para los efectos legales pertinentes.

Artículo 2: Adicionase el artículo 3-A a la Ley N°.59 de 29 de diciembre de 1999, para que quede así:

**“Artículo 3-A: La Contraloría General de la República podrá ordenar al servidor público declarante que aclare, modifique o adicione su declaración a efectos de cumplir adecuadamente con lo establecido en la presente ley. Así mismo, podrá solicitar que la misma sea actualizada anualmente mediante memorial que será presentado directamente ante la Contraloría”.**

Artículo 3: Modificase el artículo 7 de la ley N°.59 de 29 de diciembre de 1999, para que quede así:

**“Artículo 7:** Cualquier persona puede denunciar un posible enriquecimiento injustificado ante la Contraloría General de la República **para que se determine la responsabilidad patrimonial de lugar frente al Estado.** Para tal fin, deberá acompañar la denuncia con prueba **indiciaria** sobre la posesión de los bienes que se estiman sobre pasan los declarados, o los que probadamente superen las posibilidades económicas del denunciado.

Artículo 4: Modificase el artículo 9 de la ley 59 de diciembre de 1999, para que quede así:

**“Artículo 9.** Cuando en el ejercicio de las funciones que le confiere esta Ley, la Contraloría General de la República tenga conocimiento de hechos y circunstancias que pudieran configurar delito, deberá emitir copia auténtica de lo actuado a la Procuraduría General de la Nación, para que realice las investigaciones correspondientes. **No obstante, lo anterior, independientemente de la existencia o no de un proceso administrativo ante la Contraloría, cualquier ciudadano podrá presentar denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público por la supuesta comisión del delito de enriquecimiento ilícito en atención a lo dispuesto en el Código Penal y las normas procesales pertinentes del Código Judicial.** (subrayado nuestro).

**Artículo 5.** Esta Ley modifica los artículos 3, 7 y 9 y adiciona el artículo 3-A de la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999.

En relación a la primera modificación, que se hace del artículo 3 del anteproyecto, consideramos pertinente la incorporación de la Contraloría General de la República, en dicha normativa, toda vez que si ante esta entidad, el servidor público declarante envía copia autenticada de su declaración jurada, lógicamente al reposar dicha información en sus archivos, esto facilitaría al Ministerio de Economía y Finanzas o a las autoridades jurisdiccionales la solicitud de dicha documentación a la Contraloría General de la República.

La adición del artículo 3-A, al anteproyecto, nos parece oportuna en la medida de que el servidor público declarante pueda aclarar, modificar o adicionar alguna información que considere imprescindible en su declaración o que necesite corregir o modificar. Asimismo, es oportuno que la información sea actualizada anualmente.

La función fiscalizadora del Estado en este tema, se fundamenta en tres (3) aspectos importantes, a saber: preventivo, fiscalizador y sancionador; para tener una visión completa de la gestión pública, la cual requiere una nueva cultura de transparencia y rendición de cuenta.

En cuanto al artículo 7, consideramos que la modificación realizada es conveniente, toda vez que permite al denunciante aportar dicha prueba con mayor flexibilidad, a diferencia de la prueba sumaria, la cual es más compleja.

La prueba indiciaria, es definida por juristas panameños como todo hecho conocido o circunstancia de hecho de la cual se deduce por sí sola o conjuntamente con otra la existencia o inexistencia de otro hecho desconocido en virtud de una operación lógica basada en las reglas de la experiencia o en principios científicos o técnicos especiales.<sup>2</sup>

El reemplazo de la prueba sumaria por la indiciaria, se considera viable, ya que aquélla es compleja y su obtención más difícil. "Se trata de una prueba preparatoria del derecho sustancial pretendido y que, no obstante, debe ser legal. Esta prueba, previamente debe obtenerse, y ser practicada unilateralmente extrajuicio sin oportunidad a contradictorio.<sup>3</sup> La prueba sumaria es la que se practica sin citación de la parte contraria y tiene valor de plena prueba en ciertos procesos". (Aut. Cit. Teoría General de la Prueba. Panamá 1982, p. 44.)<sup>4</sup>

Cabe señalar, que la función de la prueba indiciaria, está vinculada lógicamente a la relación causal entre el hecho indicador y el hecho indicado. Comenta el profesor Jorge Fábrega, que ésta se caracteriza porque surge de otro elemento probatorio del cual depende, por ejemplo, testimonio, inspección de documentos etc. Razón por la cual el indicio no

---

<sup>2</sup> MELERO, Silvia, Cernelutti, Bonnier, citado por Jorge Fábrega en su libro "Medios de Prueba I; Editorial Jurídica Panameña, Panamá, 1998. p. 454.

<sup>3</sup> FÁBREGA P. Jorge. Teoría General de la Prueba, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez 1997, p 251.

<sup>4</sup> Op. Cit p.251.

tiene existencia sustantiva propia. En cuanto a su naturaleza la misma, es una prueba indirecta y no es independiente.

Por último, estimamos que la modificación del artículo 9, merece tener una mejor redacción, ya que el párrafo segundo, de éste artículo puede prestarse a confusión, por tanto, sugerimos que se someta a discusión, a fin de que la norma cumpla con el cometido de la ley 59 de 1999.

En espera de haber colaborado con su despacho, reciba las expresiones de nuestra consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.