

OSCAR VARGAS VELARDE

Magistrado Presidente del Tribunal de Cuentas.

**EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL PROCESO PATRIMONIAL EN
PANAMÁ**

PANAMÁ

2013

I. LOS FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES

El *Tribunal de Cuentas* es una entidad de la administración de justicia patrimonial con arraigo en nuestro acontecer nacional desde que Panamá se constituyó en República el 3 de noviembre de 1903, aunque sus antecedentes mediatos se remontan a la época colonial y después al período de unión a Colombia.

Una vez fundada la República de Panamá, los constructores del nuevo Estado crearon dicho Tribunal para juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, institución de singular importancia para la buena salud de las finanzas públicas, que lamentablemente desapareció a finales de la década del diez del siglo pasado, resurgió en 1984, aunque nunca fue puesta en funcionamiento y se extinguió en los primeros meses de 1990 cuando se creó la Dirección de Responsabilidad Patrimonial dentro de la Contraloría General de la República, con características diferentes y mayores atribuciones que aquel Tribunal, dirigida a conocer y decidir las causas por lesión patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores públicos o particulares.

Después de las experiencias con la *Dirección de Responsabilidad Patrimonial*, surgida a raíz de la intervención militar estadounidense en Panamá de 1989, la reforma constitucional promulgada en el 2004 instauró la nueva *Jurisdicción de Cuentas* para conocer las causas contra los empleados y los agentes de manejo, al igual que el *Tribunal de Cuentas*, que sustituye esa institución administrativa revestida de funciones jurisdiccionales, como el organismo central de dicha Jurisdicción, de modo que por primera vez en nuestra historia republicana centenaria, este Tribunal quedó articulado coherentemente en el rango supremo de las disposiciones de nuestra Constitución Política.

A este Tribunal de Cuentas, que goza de todas las garantías constitucionales y legales, le corresponde privativamente juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos que, por supuestas irregularidades, formule la Contraloría General de la República, entidad ésta

independiente de los tres órganos del Estado, cuya función consiste en fiscalizar los fondos y los bienes públicos.

Los intereses del Estado, en el proceso de cuentas, están representados por la *Fiscalía de Cuentas*, organismo que no aparece expresamente en el texto constitucional, pero que tiene cabida legal si se toma en cuenta que la reforma a la Carta Magna no solamente instituyó dicho Tribunal, sino también la Jurisdicción de Cuentas que permite la creación de otros organismos necesarios para cumplir con la labor de administrar justicia patrimonial, tal como lo son la propia Fiscalía, los *Juzgados de Cuentas*, permanentes o temporales (autorizados por la Ley, pero su establecimiento por el Tribunal de Cuentas se determinará de acuerdo con las necesidades del servicio), y los *Fiscales* correspondientes a tales Juzgados.

II. LA LEY, SUS BASES CONSTITUCIONALES Y SUS FUENTES

La *nueva Jurisdicción de Cuentas* se desarrolla mediante la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que responde a las normas contenidas en los artículos 280, numeral 13, 281, 304 y 327, numeral 4, de la Constitución Política y cuyos aspectos más relevantes son la organización de la Jurisdicción de Cuentas, la creación del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía de Cuentas, así como la configuración de un proceso de cuentas ágil y eficaz.

La primera norma (artículo 280, numeral 13), está ubicada en el Capítulo 3.º (*La Contraloría General de la República*), del Título IX (*La Hacienda Pública*) cuyo texto indica que es función de la Contraloría General de la República presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.

Otras disposiciones están insertadas en el Capítulo 4.º de dicho Título, bajo la rúbrica de *Tribunal de Cuentas*. En tal sentido, el artículo 281 expresa que se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y “jurisdicción” nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por supuestas irregularidades. El Tribunal de Cuentas se compone de tres Magistrados, designados para un período de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte

Suprema de Justicia. La ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

El artículo 304 pertenece al Capítulo 2.º (*Principios Básicos de la Administración de Personal*), del Título XI (*Los Servidores Públicos*) y se refiere a que los Magistrados del Tribunal de Cuentas, entre otros altos funcionarios, deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial, la cual deberá ser mediante escritura pública, en un término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y diez días hábiles a partir de su separación.

Las últimas disposiciones (artículo 327, numeral 4) forman parte del Capítulo 2.º (*Disposiciones Transitorias*), del Título XV (*Disposiciones Finales y Transitorias*) y exponen que hasta tanto no se dictara y entrara en vigencia la nueva Ley que regulara el Tribunal de Cuentas, continuaban vigentes todas las normas y los procedimientos existentes sobre la Jurisdicción de Cuentas. Una vez que el Tribunal de Cuentas entrara en funciones todos los procesos que se seguían ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría, pasaban a ser competencia de dicho Tribunal.

Agrega que, para asegurar el nombramiento escalonado, los primeros Magistrados del Tribunal de Cuentas son nombrados así: El designado por el Órgano Judicial, por un período de seis años; el designado por el Órgano Ejecutivo, por un período de ocho años; y el designado por el Órgano Legislativo, por un período de diez años”.

Las fuentes nacionales de esta Ley 67 de 2008 son el Código Judicial, el Código Fiscal, el Código Procesal Penal, la Ley 32, de 8 de agosto de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el Decreto de Gabinete N°36, de 10 de febrero de 1990, por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento, y el Decreto N°65, de 23 de marzo de 1990, por el cual se crea el Reglamento de Determinación de Responsabilidades.

Otras fuentes nacionales son la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en materia de inconstitucionalidad y acción de amparo de

garantías constitucionales, la jurisprudencia de la Sala Tercera de esta Corte en materia de acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, la jurisprudencia de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y las experiencias de los juristas en la investigación, la docencia, el ejercicio profesional y la administración de justicia patrimonial.

Las fuentes extranjeras son la Ley 12 de 12 de mayo de 1982, Orgánica del Tribunal de Cuentas de España, la Ley 8,443 de 16 de julio de 1992, Orgánica del Tribunal de Cuentas de Brasil y el Decreto N°438 de 6 de septiembre de 1995, por el cual la Asamblea Legislativa decreta la Ley de la Corte de Cuentas de El Salvador

III. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS

Los principios básicos que informan a esta Jurisdicción y al nuevo Tribunal de Cuentas son los siguientes:

1. *La preservación de los fondos y los bienes públicos.* La Contraloría General de la República, el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Cuentas se van a constituir en los baluartes institucionales de la protección y la defensa del patrimonio nacional.

El Tribunal de Cuentas es un instrumento jurisdiccional disuasivo y correctivo cuya finalidad inmediata es la preservación de los fondos y de los bienes públicos, que constituyen el patrimonio de todo el pueblo panameño. Disuasivo porque contribuye a prevenir la comisión de irregularidades y a crear conciencia sobre el respeto a los haberes públicos. Correctivo porque cuenta con todos los dispositivos legales para el juzgamiento y la condena de todas aquellas personas que menoscaben el patrimonio del Estado y luego hacer que se ejecute su decisión y así se recuperen los bienes y los fondos mal habidos.

2. *Lucha contra la corrupción.* El compromiso asumido por el Gobierno Nacional, en el esfera nacional y la esfera internacional, de fortalecer los organismos orientados al combate frontal contra la corrupción, impulsó el perfeccionamiento de la Jurisdicción de Cuentas al convertir a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en un Tribunal de Cuentas independiente, para surtir los procesos destinados a determinar las lesiones patrimoniales cometidas en

contra del Erario y deslindar las responsabilidades de los servidores públicos o de los particulares que estuvieren involucrados en tales hechos.

3. *Independencia judicial.* El Tribunal de Cuentas disfruta de independencia funcional, administrativa y presupuestaria. Este Tribunal de Cuentas no es una dependencia administrativa de la Contraloría General de la República, tal como lo era el Tribunal de Cuentas creado por la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y lo fue la Dirección de Responsabilidad Patrimonial; este Tribunal es autónomo, es decir, no forma parte de esa institución fiscalizadora ni de ninguno de los tres órganos principales del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

4. *Imparcialidad.* El Tribunal de Cuentas es juez imparcial en el proceso patrimonial dirigido a determinar la existencia de los hechos irregulares y declarar la responsabilidad de los servidores públicos y los particulares que lesionen los caudales y los recursos estatales. La institución juzgadora está separada de la institución fiscalizadora y de la institución investigadora. Este Tribunal se desentiende de las tareas investigativas, que en la esfera administrativa corresponden a la Contraloría General de la República y en la esfera jurisdiccional, a la Fiscalía de Cuentas. Esta Fiscalía es una oficina pública coadyuvante y auxiliar del Tribunal, con la misión de instruir el expediente, recabar todas las pruebas para establecer la verdad material y ejercer la acusación pública.

5. *Justicia expedita.* El proceso patrimonial de la nueva Jurisdicción de Cuentas tiene como objetivo la celeridad de la investigación, sin sacrificar la labor efectiva del Fiscal de Cuentas, la celeridad del proceso y la celeridad de la decisión, sin sacrificar la búsqueda de la verdad material. Los plazos de la investigación, de la fase intermedia y de la fase plenaria del proceso de cuentas son breves, comparados con el sistema anterior que carecía de términos para que se concluyera la investigación y preveía términos dilatados en cuanto al propio proceso patrimonial en la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

6. *Garantía del debido proceso.* Se consagra claramente la garantía constitucional del debido proceso con alcance indiscutible en el juicio de cuentas. En efecto, se establece el derecho elemental de los investigados o de los procesados a ser oídos, de modo tal que puedan defenderse debidamente mientras dure la etapa

de la investigación o durante la tramitación del proceso, sea personalmente cuando se inicia la investigación, sea a través de apoderado judicial en la fase intermedia y en la fase plenaria, que está a cargo del Tribunal de Cuentas.

7. *Igualdad ante la ley.* Se garantiza el principio de la igualdad ante la ley, puesto que tanto el Fiscal de Cuentas como los procesados gozan de iguales derechos y oportunidades en cuanto a la posibilidad de pronunciarse, contradecir u oponerse a las pretensiones y las manifestaciones vertidas en el curso del proceso. Igualmente, se garantiza el derecho de aportar todas las pruebas lícitas indicadas que sean pertinentes al proceso de cuentas y el derecho de contradecirlas u objetarlas. Finalmente, se instituyen los medios de impugnación dentro del propio proceso de cuentas y se abre la vía para que se acuda a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante acción contencioso administrativa, en proceso separado, para demandar la decisión del Tribunal de Cuentas.

IV. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y SU COMPETENCIA

La *Jurisdicción de Cuentas* se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional y su *esfera de competencia* comprende el juzgamiento por las irregularidades, que impliquen apropiación, pérdida o menoscabo de los fondos y los bienes públicos, en vista de acciones u omisiones de todos aquellos servidores públicos o particulares que, en su caso, los reciban, los recauden, los manejen, los inviertan, los paguen, los administren, los cuiden, los custodien o los controlen, los aprueben, los autoricen, los paguen o los fiscalicen.

Se advierte que la competencia versa en torno a las conductas irregulares de los empleados (servidores públicos) y los agentes de manejo (particulares). Sin embargo, se advierte del mismo modo que se amplía la noción tradicional del Código Fiscal vigente referido al empleado de manejo y al agente de manejo. Para este instrumento legal, en su artículo 1089, los empleados o los agentes de manejo son las personas que reciban, cuiden, custodien o paguen fondos públicos. En cambio, la nueva normativa, aparte de recoger las actividades relativas a recibir, cuidar, custodiar o pagar fondos estatales, abarca varias actividades que implican otros verbos rectores, a saber: recaudar, manejar, invertir, administrar, controlar, aprobar, autorizar e incluso fiscalizar. La utilización

del verbo fiscalizar permite el juzgamiento de los auditores internos y los auditores de la máxima entidad fiscalizadora del país. Todas las actividades giran alrededor no solo de los fondos públicos, sino también de los bienes públicos.

De acuerdo con la Ley, la Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes:

- “1. Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
2. Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
3. Cuando surjan reparos en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada por la Contraloría General de la República de oficio o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público.
4. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público.
5. Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal.
6. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica.

Con el propósito de juzgar tales causas, se instaura el *Tribunal de Cuentas*, premunido de absoluta independencia funcional, administrativa y presupuestaria, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, y con sede en la ciudad capital.

Está integrado por tres *Magistrados de Cuentas* y sus respectivos suplentes, que son nombrados por los tres órganos del Estado y por un período de diez años, del modo siguiente: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Los primeros Magistrados fueron designados de tal forma que se garanticen períodos escalonados. El Magistrado nombrado por el Órgano Legislativo tiene un período de diez años; el nombrado por el Órgano Ejecutivo, un período de ocho años y el nombrado por la Corte Suprema, un período de seis años.

Para ocupar el cargo es menester cumplir con los mismos requisitos que se les exigen a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y, además, que el candidato no haya sido condenado por delito doloso ni lesión patrimonial en contra del Estado. Por la relevancia constitucional del Tribunal y por la naturaleza de las funciones de sus Magistrados, estos también tendrán los derechos, los deberes y las prerrogativas de los Magistrados de la Corte. Dichos cargos son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido, excepto el de profesor para la enseñanza del Derecho en los establecimientos de educación universitaria. Solamente el Pleno de la Corte Suprema de Justicia podrá remover o suspender a estos Magistrados, debido a faltas o delitos perpetrados en el ejercicio de sus funciones.

El Tribunal de Cuentas, para el cumplimiento de su labor, cuenta con un Secretario General, un Secretario Administrativo y con el personal de carácter técnico, preparado en las ramas del Derecho, de la auditoría y de la administración, que sea indispensable, nombrado en Sala de Acuerdos por los Magistrados que lo conforman. Estos servidores públicos son receptores de los derechos, los emolumentos, los deberes, las responsabilidades y las incompatibilidades de que están investidos los servidores públicos del Órgano Judicial. Podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos, por la comisión de delito o falta grave, de acuerdo con el reglamento que los Magistrados de Cuentas adopten.

En aras de preservar su independencia, el Tribunal de Cuentas está facultado para elaborar su proyecto de presupuesto que, con el proyecto de presupuesto de la Fiscalía de Cuentas, será considerado en el proyecto de Presupuesto General del Estado.

Con el objeto de que fuera posible el funcionamiento inmediato de esta jurisdicción, se estableció que el presupuesto, los bienes, los equipos y el personal de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República pasaban a formar parte del Tribunal de Cuentas.

V. LA FISCALÍA DE CUENTAS Y SUS ATRIBUCIONES

La Ley 67 de 2008 creó, así mismo, la *Fiscalía de Cuentas*, con sede en la ciudad de Panamá y funciones en todo el territorio nacional, bajo la responsabilidad de un Fiscal de Cuentas, nombrado, al igual que su suplente, por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional, con un período de diez años, siempre que cumpla los mismos requisitos que se le requieren a los Magistrados de Cuentas.

Al Fiscal de Cuentas también le son aplicables los cánones de conducta previstos para los Magistrados del Tribunal de Cuentas. Únicamente podrá ser suspendido o removido de su cargo por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Este servidor público ejerce la acción de cuentas y, por lo tanto, ha de instruir la investigación patrimonial apenas la Contraloría General de la República formule los reparos a las cuentas o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos, y de llevar adelante la acusación pública en el proceso que se tramite ante el Tribunal de Cuentas.

Las funciones específicas de este servidor público son las siguientes:

- “1. Instruir la investigación patrimonial correspondiente, una vez la Contraloría General de la República formule reparos en las cuentas de los agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos.
2. Practicar las pruebas y las diligencias que sean necesarias para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos de las cuentas o en las investigaciones que haya realizado la Contraloría General de la República sobre irregularidades que perjudiquen fondos o bienes públicos.

3. Solicitar a la Contraloría General de la República, cuando sea necesario, la ampliación o la complementación del examen, del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos.

4. Remitir al Tribunal de Cuentas, luego de concluida la investigación patrimonial, una Vista Fiscal en la cual explique razonadamente los motivos de hecho y de Derecho que justifiquen la medida procesal que recomiende.

5. Ejercer la acusación pública en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas.

6. Asegurar que en la investigación se cumpla con la garantía del debido proceso de cuentas.

7. Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas.

8. Promover las acciones o los recursos constitucionales o legales que sean procedentes de acuerdo con la ley.

9. Dar aviso al Ministerio Público, si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República, de la posible comisión de delitos por el empleado o el agente de manejo, cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República, o por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos”.

La Fiscalía de Cuentas está integrada por un Secretario General y los demás servidores públicos subalternos necesarios para su funcionamiento, que tienen los mismos derechos, deberes, responsabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del Tribunal de Cuentas. El Fiscal de Cuentas podrá suspenderlos o removerlos de sus cargos cuando cometan delito o falta grave, en conformidad con el reglamento que se adopte.

VI. EL PROCESO DE CUENTAS

El *proceso de cuentas* experimenta tres fases, a saber: la *fase de la investigación*, la *fase intermedia* y la *fase plenaria*. La primera corre a cargo de la Fiscalía de Cuentas y las otras bajo la responsabilidad del Tribunal de Cuentas. La ejecución del fallo es competencia de una autoridad administrativa: el Ministerio de Economía y Finanzas, por conducto de la Dirección General de Ingresos.

Las dudas o los vacíos de este proceso se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las disposiciones procesales que sean aplicables, según el caso (Código Judicial y Código Procesal Penal), siempre que sean acordes a la naturaleza del proceso de cuentas.

A. LA FASE DE INVESTIGACIÓN

La *investigación* en el proceso comienza cuando el Tribunal de Cuentas remite a la Fiscalía de Cuentas el examen, el informe o la auditoría realizada por la Contraloría General de la República, que denote reparos o irregularidades vinculados a bienes o fondos públicos, susceptibles de lesión patrimonial en contra del Estado y este funcionario de instrucción profiere la resolución encaminada a determinar claramente los hechos y deslindar las responsabilidades que han de imputársele a los servidores públicos o los particulares.

Acto seguido, el Fiscal de Cuentas cita a los presuntos responsables para que rindan, sin apremio ni juramento, su declaración en torno a los hechos que se investigan y, además, suministren, si los tuvieren, los elementos de juicio o los documentos que estimen pertinentes para aclarar tales hechos y sus circunstancias. Es decir, llama a los empleados de manejo, a los agentes de manejo, a los servidores públicos, a los ex servidores públicos, a los particulares o a los representantes legales y directivos de las sociedades anónimas posiblemente involucrados para que rindan una declaración, sobre los hechos investigados, para que proporcionen los elementos de juicio o los documentos que estimen convenientes o aduzcan testimonios para esclarecer tales hechos.

El Fiscal de Cuentas debe obtener las pruebas lícitas que sean necesarias para establecer la existencia de la lesión patrimonial y su monto, así como la identificación de los involucrados y su grado de responsabilidad.

El Fiscal de Cuentas podrá ordenar la práctica de cualquier prueba o diligencia que estime necesaria o requerir toda la información o documentación a servidores públicos, a personas naturales o jurídicas, incluyendo las bancarias, públicas o privadas, que, a su juicio, deba agregarse al expediente, incluyendo la información sobre cuentas bancarias cifradas.

Todos los servidores públicos y las personas naturales y jurídicas tienen el deber de proporcionar copias, documentos, informes, datos y demás informaciones que solicite el Fiscal de Cuentas, en el cumplimiento de sus obligaciones. Este funcionario podrá imponer a las personas que incumplan

injustificadamente este deber, las sanciones que establezca el Código Judicial en estas situaciones.

Cuando los involucrados no dispongan de los documentos u otros elementos probatorios escritos, podrán indicar la entidad pública o privada en donde reposan, para que el Fiscal de Cuentas los solicite. Los propios involucrados podrán solicitar directamente a la entidad correspondiente tales documentos o elementos probatorios para presentarlos ante el Fiscal de Cuentas, y tal entidad deberá entregarlos al solicitante en un término no mayor de cinco días.

La *fase de la investigación* debe concluirse dentro un término de cuatro meses, contado desde su inicio, o de seis meses si son varios los involucrados. La investigación se envía con la Vista Fiscal correspondiente, al Tribunal de Cuentas. Si el Fiscal de Cuentas no finaliza la investigación dentro del término señalado, tendrá que solicitar un término adicional.

B. LA FASE INTERMEDIA

La *fase intermedia* ocurre entre la fecha en que el Tribunal de Cuentas recibe el expediente y se ejecutoria la Resolución de Reparos, que equivale al auto de enjuiciamiento.

En esta etapa intermedia, el investigado, a través de su abogado, puede presentar los escritos o los memoriales indicando los vicios o las fallas del expediente u oponiéndose a los argumentos y a las conclusiones del Fiscal de Cuentas. Es evidente que nada impide que constituya apoderado judicial en la fase de la investigación para ejercer los derechos correspondientes.

Los Magistrados del Tribunal de Cuentas deben revisar el expediente para establecer si se han cumplido con los trámites o las formalidades legales. Si los hubiese, ordenará se subsanen los vicios. En caso de que no los hubiese, dictarán la resolución correspondiente, mediante la cual, según los elementos de convicción que militen, adoptará una de las acciones siguientes:

1. La corrección, la ampliación o la complementación para los propósitos de perfeccionar la investigación.

El Fiscal tendrá el término de un mes para cumplir con lo dispuesto por el

Tribunal de Cuentas.

2. El llamamiento a juicio a la persona o las personas investigadas cuando existan razones fundadas para ello.

3 El cierre y el archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas sean infundadas.

4. El cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no le se deduzca responsabilidad alguna.

La *Resolución de Reparos*, que admite el recurso de reconsideración, será notificada personalmente al Fiscal de Cuentas y al procesado. Cuando se desconociere el paradero de éste, se publicará un edicto de notificación por cinco días consecutivos en un diario de amplia circulación nacional y se le nombrará un defensor de ausente, que será remunerado por el Estado. Cuando se conociere el domicilio del procesado se harán las diligencias para su notificación personal. Si el interesado no se encontrare, se le fijará un edicto en puerta para que comparezca al proceso dentro del término de tres días. Vencido este término sin que hubiere comparecido al proceso, se realizará la notificación por edicto emplazatorio de acuerdo a las formalidades antes mencionadas.

C. LA FASE PLENARIA

La *fase plenaria* empieza con la ejecutoria de la Resolución de Reparos y culmina con la ejecutoria de la Resolución de Cargos o la Resolución de Descargos, que le pone fin al proceso.

Ejecutoriada la Resolución de Reparos, el proceso de cuentas queda abierto a pruebas en términos cortos, claros y categóricos. Durante cinco días hábiles el Fiscal de Cuentas y los procesados pueden aducir las pruebas. Luego, dentro de un período de cinco días hábiles, ambos pueden aportar contrapruebas. Después en el período de tres días hábiles pueden objetar las pruebas y las contrapruebas. Finalmente, se establece un período de treinta días hábiles para practicar las pruebas.

En vez del proceso escrito, el procesado puede solicitar que el proceso sea oral. La solicitud deberá presentarse dentro del término de tres días siguientes a la notificación de la Resolución de Reparos. Recibida la petición, el Tribunal de

Cuentas convocará a las partes a la audiencia y designará a un Magistrado Sustanciador que presidirá la audiencia. En la audiencia oral tendrá lugar la lectura de la Vista Fiscal y de la Resolución de Reparos, así como la práctica de las pruebas. Cumplido lo anterior, se concederá un período de hasta treinta minutos a las partes para presentar sus alegatos. El reglamento de funcionamiento del Tribunal de Cuentas regulará el desarrollo de la audiencia oral en los aspectos no previstos en la ley.

El Tribunal tiene la facultad para practicar pruebas de oficio cuando tuviere dudas razonables o necesitare esclarecer puntos oscuros y así el fallo sea el resultado de la verdad material.

Las pruebas aportadas, así como las practicadas de oficio, serán apreciadas en conformidad con las reglas de la sana crítica.

Al vencerse el término para desahogar las pruebas y hasta que se dicte la *Resolución de Cargos* o *Descargos*, tanto el Fiscal de Cuentas como los procesados pueden presentar por escrito sus alegatos.

El Tribunal en el plenario escrito u oral dictará sentencia en el término de treinta días.

1. La resolución final y su contenido

El Tribunal de Cuentas debe entonces dictar la resolución que decide la causa. Se llama *Resolución de Cargos* cuando se condene o declare la responsabilidad patrimonial de los involucrados.

La cuantía de la condena no será inferior al daño o al menoscabo que haya recibido el Estado en su patrimonio y se incrementará con un interés mensual no mayor del uno por ciento, que se calculará desde la fecha en que ocurrieron los hechos.

Se llama *Resolución de Descargos* cuando se absuelva a los procesados, es decir, cuando se declare la inexistencia de tal responsabilidad. En la circunstancia de que fueren varios los procesados, la resolución final puede ser mixta, según resulte de los elementos probatorios. En cualquier caso, a todo condenado le asiste el derecho de interponer el recurso de reconsideración.

La Resolución de Cargos o Descargos debe contener en su parte motiva lo siguiente:

1. Descripción clara y precisa de los hechos y de las circunstancias que dieron origen a la investigación de cuentas, así como a la formulación de los reparos, con indicación de las fechas que comprende y la dependencia o el lugar en donde ocurrieron los hechos, la descripción de la infracción cometida y la exposición y cuantificación concreta de la lesión patrimonial causada al Estado.

2. Identificación completa con los nombres, los apellidos, el número de cédula de identidad personal y las demás generales de las personas procesadas, así como los cargos que desempeñan o hubieren desempeñado en la entidad correspondiente, o su condición de persona natural o jurídica particular. La persona jurídica debe ser identificada claramente, incluyendo su nombre o razón social, su domicilio, y el nombre y el apellido de su representante legal y de sus directivos.

3. La declaración que se han cumplido con todas las formalidades procesales.

4. La apreciación completa de las pruebas y de las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias alegados en el proceso de cuentas.

5. La responsabilidad de la persona o las personas procesadas y su grado de participación. En el caso de que de la apreciación de las pruebas se establezca que alguno de los procesados no es responsable de la lesión patrimonial que se juzga, así debe declararlo el Tribunal de Cuentas con los correspondientes descargos.

6. Los fundamentos de derecho que justifican la decisión del Tribunal de Cuentas, sean normas legales o reglamentarias.

La parte dispositiva contendrá la decisión que se adopte, la indicación del recurso que se puede interponer en su contra, el destino de las medidas cautelares y la mención de las disposiciones legales, reglamentarias o de la organización interna de la entidad que fueron previamente analizadas por los juzgadores.

2. Los tipos de responsabilidad y su alcance

La *responsabilidad patrimonial* puede ser: 1. *Responsabilidad directa*, que recae sobre la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos por razón de sus acciones u omisiones. 2. *Responsabilidad principal*, que obliga, en primer lugar, a la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado. 3. *Responsabilidad solidaria*, que es aquella en virtud de la cual dos o más personas que reciban, recauden, manejen, administren, cuiden, custodien, controlen, distribuyan, inviertan, aprueben, autoricen, paguen o fiscalicen fondos o bienes públicos están obligadas solidariamente a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado. 4. *Responsabilidad subsidiaria*, que es aquella en virtud de la cual la persona que recibe, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, autorice, apruebe, pague o fiscalice fondos o bienes públicos queda obligada a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado por razón de que haya actuado con negligencia grave o haya permitido la lesión.

La responsabilidad patrimonial es independiente de toda responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria derivada de los actos que le dieron origen.

La responsabilidad patrimonial persigue los bienes de la persona declarada responsable en todo momento, incluso dentro de cualquier proceso judicial hasta tanto hayan sido adjudicados definitivamente a terceros dentro de dicho proceso. En estos casos, la responsabilidad patrimonial ascenderá hasta la parte que cubra el importe líquido y los intereses de la condena del Tribunal de Cuentas.

VII. LAS MEDIDAS CAUTELARES

Las *medidas cautelares*, con el objeto de evitar que los efectos del proceso de cuentas sean ilusorios serán dictadas por el Tribunal de Cuentas, a solicitud del Fiscal de Cuentas, durante la etapa de investigación o de oficio durante la etapa intermedia o la plenaria. Los vacíos de la ley serán llenados con las disposiciones del Código Judicial. En otras palabras, en lo que resulte aplicable a las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal de Cuentas, regirán en cuanto a los

principios, las formalidades, las sustituciones o el levantamiento, las disposiciones contenidas en el Libro II de este Código.

Estas medidas cautelares recaerán sobre todo o en parte del patrimonio de las personas investigadas o procesadas, o sobre los bienes que aunque no figuren como parte del patrimonio del investigado o procesado, respecto de ellos existan indicios de los cuales se deduzca que tales bienes provienen directa o indirectamente de bienes, fondos o valores sustraídos indebidamente del patrimonio del Estado.

Toda persona afectada por tales medidas cautelares podrá, en cualquier momento, solicitar al Tribunal, con motivo valedero, que se dejen sin efecto. Por causa justificada, el Fiscal de Cuentas podrá también formular petición al respecto. El Tribunal de Cuentas, cuando considere de igual modo que hay causa justificada, podrá decretar el levantamiento de tales medidas. Cuando el proceso se encuentre en fase de investigación, para resolver el mérito de la petición, este Tribunal podrá requerir al Fiscal de Cuentas que le remita el expediente.

La resolución que decida la solicitud o el incidente de levantamiento de las medidas cautelares, deberá ser debidamente motivada y dictada por el Pleno del Tribunal de Cuentas. Esta resolución solamente admite el recurso de reconsideración.

Para evitar las medidas precautelares *sine die*; pero, sobre todo, sin control jurisdiccional, la Ley indica que las adoptadas por la Contraloría General de la República, con base en el artículo 29 de la Ley 32, de 8 de noviembre de 1984, deberán declinarse en un término de cinco meses, contado desde su adopción, ante el Tribunal de Cuentas para que éste pueda decidir lo que sea de rigor. Se trata en este caso de las circunstancias en que la Contraloría General descubra irregularidades graves en el manejo de bienes o fondos públicos y adopte cualquier medida precautoria sobre los bienes o los fondos de los servidores públicos o de los particulares involucrados, con el fin de proteger los intereses públicos.

VIII. LA PRESCRIPCIÓN

La Ley aborda el instituto procesal de la *prescripción*. En este sentido, expresa que la acción de cuentas prescribe, al igual que las infracciones fiscales, en un plazo de diez años, que comienza a correr desde que ocurrieren los actos lesivos al patrimonio estatal. Este plazo se interrumpirá desde el momento en que la Contraloría General de la República realice la primera diligencia escrita por razón de un examen, una auditoría o una investigación concluida o aun sin concluir, iniciada por la Contraloría General de la República, o desde que la Resolución de Reparos quede debidamente ejecutoriada.

La prescripción puede promoverse como excepción ante el Tribunal de Cuentas en cualquier momento. Esta excepción se cataloga como una medida de previo y especial pronunciamiento.

IX. LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

El proceso de cuentas es de única instancia. Tanto la Resolución de Reparos como la resolución final (Cargos o Descargos) solamente admiten el recurso de reconsideración. La Ley prevé la posibilidad de que los servidores públicos o los particulares que hayan sido condenados, o el Fiscal de Cuentas cuando la resolución sea de descargos, promuevan *acción contencioso administrativa* en los términos siguientes:

1. La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda.

En los procesos contencioso-administrativos de nulidad se notificará a la persona favorecida con la resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción.

2. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos. Si declara su ilegalidad, debe establecer la responsabilidad que le corresponde al procesado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

X. LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

El Tribunal de Cuentas es un tribunal de conocimiento y no de ejecución, al igual que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial. Por eso, lo mismo que dicha Dirección, el Tribunal, después de ejecutoriada la Resolución de Cargos, envía copia de ésta, con la información sobre los bienes cautelados, a la *Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas* para los efectos de hacerla efectiva, mediante los trámites del *proceso por jurisdicción coactiva* y así entonces el Estado panameño recupere el patrimonio del cual fue privado por la lesión causada.

En el proceso por cobro coactivo no se podrán alegar excepciones que se funden en hechos anteriores a la fecha en que se dictó la respectiva Resolución de Cargos, salvo que se alegue una restitución ya realizada al Estado, que no hubiese sido reconocida en la mencionada resolución.

Cuando sea necesario la ejecución del fallo en el extranjero, se le enviará copia auténtica al Ministro de Relaciones Exteriores para que por la vía diplomática inicie los trámites de rigor en cada uno de los países en donde la persona condenada por la lesión patrimonial ocasionada al Estado panameño tenga bienes a su nombre o a nombre de las personas naturales o jurídicas a cuyo favor los haya traspasado para encubrir su origen y su titularidad.

Luego de ejecutada la Resolución de Cargos, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas informará al Tribunal de Cuentas los resultados correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. Panamá, 1984.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. *Decreto de Gabinete N°36 de 10, de febrero de 1990, por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento*. Concordancias, notas, comentarios, normas

complementarias y jurisprudencia. 5ª edición, Contraloría General de la República, Panamá, 2006.

INSTITUTO COLOMBO PANAMEÑO DE DERECHO PROCESAL. // *Congreso Panameño de Derecho Procesal* (Memoria). David, Chiriquí, 2005.

LEY 67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, 2008.

VARGAS VELARDE, Oscar. *Los Principios de la Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá*. Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2005.

VARGAS VELARDE, Oscar. *La Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá*. Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2008.

VARGAS VELARDE, Oscar. “El proceso de Cuentas”, en Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal. VI *Congreso Panameño de Derecho Procesal* (Memoria). Panamá, Panamá, 2009.