

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE PANAMÁ



DIONISIO H. BOTELLO M. *
Tribunal de Cuentas

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas de la República de Panamá, fue creado mediante Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República, a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y bienes públicos, pero con características propias, diferentes a los tribunales ordinarios.

Ejerce jurisdicción permanente en todo el territorio nacional y no forma parte de ninguno de los tres Órganos de Estado, siendo independiente en los aspectos administrativos, presupuestarios y funcionales.

El Tribunal de Cuentas de Panamá no ejerce control fiscalizador, debido a que en nuestro país es una función exclusiva de la Contraloría General de la República por disposición Constitucional.

Las Resoluciones de Reparos (llamamiento a juicio) y la de Cargos o Descargos (resolución que decide la causa), pueden ser impugnadas ante el propio Tribunal a través del recurso de reconsideración.

* Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Especialista en Derecho Procesal y Magíster en Derecho Procesal por la Universidad Interamericana de Panamá. Postgrado en Sistema Penal Acusatorio por la Universidad Especializada de las Américas. Docencia Superior por la Universidad de Panamá. Es asistente de Magistrado del Tribunal de Cuentas. Fungió como Juez Suplente del Juzgado Primero de Niñez y Adolescencia, Juez Municipal Suplente Especial del distrito de Chimán y Juez Municipal Suplente del distrito de Panamá, entre otros.

Vale la pena destacar que las Resoluciones de Reparos, Cargos y Descargos podrán ser demandadas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa correspondiente, debido a que las decisiones que se adoptan en relación a los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos son actos de naturaleza administrativa.

En síntesis, su naturaleza jurídica es jurisdiccional especial, ya que solo se ocupa del juzgamiento de los agentes y empleados de manejo que administran el patrimonio del Estado, de competencia privativa, independiente de los tres Órganos del Estado e igualmente independiente en los aspectos administrativos, presupuestarios y funcionales, que no ejerce control fiscalizador; las resoluciones que dicta son recurribles ante el propio Tribunal, es cuerpo colegiado, sus fallos hacen tránsito a cosa juzgada, la responsabilidad patrimonial que declara es totalmente distinta a la responsabilidad penal que ventila el Órgano Judicial o la Responsabilidad Administrativa que dirige la institución correspondiente, salvaguarda la Hacienda Pública y lucha Contra la Corrupción,

Su actividad juzgadora nace de las objeciones o reparos formulados en las auditorías de la Contraloría General de la República, plasmados a través de sus informes de auditoría especial que contengan las presuntas irregularidades en el manejo de fondos y bienes públicos que constituyan una posible lesión patrimonial, cuya investigación recae en la figura del Fiscal General de Cuentas y que a la postre le corresponde decidir al Tribunal.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS EN PANAMÁ

Antes de adentrarnos formalmente al tema del Tribunal de Cuentas de Panamá, es importante hacer un breve recorrido histórico por las distintas etapas que atravesó, la jurisdicción de cuentas para llegar a alcanzar el desarrollo que tiene hoy día y para tal fin nos hemos apoyados en diferentes obras y notas del autor y Magistrado del Tribunal de Cuentas OSCAR VARGAS VELARDE, quien ha dedicado grandes esfuerzos para dar a conocer los orígenes mismos, de tan importante jurisdicción.

Iniciamos en la España Feudal, el Rey Felipe II fundó el Tribunal de Contaduría “para dilucidar las cuestiones contenciosas que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera del Estado y su reflejo contable”, por razón a que “los representantes del pueblo demandan al Rey explicaciones acerca del destino que se le daban a sus aportaciones.”

Para el siglo XIX, el Rey Fernando VII creó el Tribunal Mayor de Cuentas, que atesoraba el contenido y las facultades de dicho Tribunal de Contaduría, precisando sus dos objetivos: autoridad gubernativa y autoridad judicial.

Conforme a datos históricos el Tribunal de Contadores de Cuentas del Nuevo Reino de Granada, fue reemplazado por el Tribunal de Cuentas que fue un ente “de carácter administrativo que tenía por objeto ejercer un control sobre la gestión de la hacienda real, o lo que es lo mismo, una especie de control fiscal de aquellos funcionarios que manejaban dineros, caudales y bienes reales.”

En aquella época el Tribunal de Cuentas también estaba encargado de “los juicios de responsabilidad fiscal contra los particulares o funcionarios que manejaban los recaudos reales y por intermedio de ellos se informaba a las instituciones de carácter central con sede en España sobre las cuentas y su respectivo manejo de tierras.”

En América Colonial, el Rey Felipe III, en 1605 estableció en las nuevas tierras conquistadas (América), tres Tribunales de Contadores de Cuentas, cuyas sedes fueron la ciudad de México, la ciudad de los Reyes del Perú (Lima) y la ciudad de Santa Fe del Nuevo Reino de Granada.

Tenían como función tomar “con puntualidad y justificación, que es necesario para la mejor administración, buen recaudo, cuenta y razón de la dicha hacienda.”

El Rey Felipe IV, en 1639, fundó otro Tribunal de Cuentas con sede en Cuba y con jurisdicción en la propia Cuba, en Santo Domingo, en Puerto Rico, en Jamaica y en La Florida,

territorios que antes estaban sometidos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas de México, debido a los errores y los fraudes en perjuicio de la Corona, que se cometían por la distancia existente entre este y esas colonias.

Para el año de 1821, Panamá se independiza de España e inmediatamente se unió a Colombia, que adoptó ocho constituciones políticas durante el siglo XIX: la de 1821 (Colombia), la de 1830 (Colombia), la de 1832 (la Nueva Granada), la de 1843 (la Nueva Granada), la de 1853 (la Nueva Granada), la de 1858 (Confederación Granadina), la de 1863 (Estados Unidos de Colombia) y la de 1886 (Colombia); pero ninguna de ellas consagró de manera expresa el Tribunal de Cuentas.

A raíz del centralismo y a la guerra civil, los panameños decidieron el 18 de noviembre de 1840 cortar los lazos de dependencia y constituyó en 1841 la Constitución Política del nuevo Estado independiente, la cual no hizo referencia a la materia del Tribunal de Cuentas.

Durante este ensayo federal que subsistió 30 años (1855 – 1885), el Panamá colombiano promulgó las constituciones de 1855, 1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875.

Fue la Constitución Política del Estado Soberano de Panamá, promulgada en 1863, la que creó el Tribunal de Cuentas a cargo del Juez Contador, quien debía ser elegido por la Asamblea Legislativa, en virtud de mayoría absoluta de votos, institución que venía funcionando en vista de una ley adoptada en 1855.

El Código Administrativo del Estado Soberano: El juicio de cuentas tenía dos instancias. La primera la sustanciaba el Juez de Cuentas y la segunda era del conocimiento de un Tribunal constituido por el Secretario de Estado y dos diputados.

Con la Ley 56 de 25 de mayo de 1904, se creó el Tribunal de Cuentas de la República de Panamá, formado por tres Jueces especialistas en contabilidad, nombrados en propiedad por la Asamblea Nacional y por mayoría absoluta de votos.

Este Tribunal debía, a través del juicio de cuentas, fenecer en dos instancias las cuentas mensuales o anuales o deducir sus alcances líquidos. La decisión de segunda instancia podía ser apelada ante la Corte Suprema de Justicia, que la resolvería mediante un auto civil, con carácter de sentencia definitiva.

El Código Fiscal estableció el Tribunal de Cuenta, a cargo de tres jueces contadores, nombrados por la Asamblea Nacional, que tramitaba el juicio de cuentas en dos instancias. Había una “tercera instancia” ante la Corte Suprema de Justicia.

La Ley 33 de 1917, sobre reforma fiscales lo transformó en un Tribunal Unitario a cargo de un Juez de Cuentas. La apelación se sustentaba ante la Sala de Apelación compuesta por el Auditor General, el Visitador Fiscal de la República y el Juez de Cuentas.

Se estableció que la fiscalización, la investigación y el juzgamiento de las cuentas quedaban bajo la competencia del Auditor General del Tesoro, del Visitador Fiscal de la República y del Juez de Cuentas.

Mediante la Ley 30 de 30 de diciembre de 1918, sobre reformas fiscales, estableció la figura del Agente Fiscal, recayendo bajo la responsabilidad de Adisson Ruan, de nacionalidad estadounidense, el cual llegó en momento en que consideró que el sistema de contabilidad era eficiente y estimó innecesarios los servicios del Auditor General, del Visitador Fiscal, del Juez de Cuentas y de la Sala de Decisión, compuesta por estos funcionarios, quedando dicha responsabilidad bajo la competencia del Agente Fiscal.

Para el año de 1930, luego de ser sugerida mediante el “Informe Roberts”, elaborado por una Comisión a cargo de George E. Roberts, Vicepresidente de The National City Bank of New York, fue creada la Contraloría General de la República con la función de establecer y llevar las cuentas del Gobierno Nacional, examinar y fiscalizar las deudas y los reclamos en contra o a favor del Gobierno Nacional, fijar las fechas y la forma de la rendición de cuentas, establecer y mantener un control efectivo sobre los bienes del Estado, examinar y revisar los libros, los registros, las cuentas del Tesoro Nacional, entre otras.

Una de las funciones más relevantes de la Contraloría General de la República fue la relativa al examen y la revisión de las cuentas de agentes, funcionarios y empleados que recibieran desembolsos o tuvieran a su cuidado fondos y otros bienes que pertenecieran al Gobierno Nacional o por los cuales este tuviere que responder.

Con fundamento en lo establecido en la Constitución Política de 1972, se dicta la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, desarrollando la Jurisdicción de Cuentas, cuya función principal era juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo cuando surgieran reparos por parte de la Contraloría General de la República.

La nueva jurisdicción debía ser ejercida en primera instancia por un Juzgado de Cuentas, cuyo responsable sería el Juez de Cuentas y en segunda instancia correspondería al Tribunal de Cuentas, formado por un Magistrado de Cuentas, el Director de Contabilidad de la Contraloría General de la República y por uno de los abogados de la Dirección de Asesoría Legal de dicha institución.

El interés público en el juicio de cuentas, estaría representado, en todas las instancias, por un Fiscal de Cuentas.

La Dirección de Responsabilidad Patrimonial fue creada mediante Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990 y reglamentada por conducto del Decreto N°65 de 23 de marzo del mismo año, con el propósito de determinar la existencia de las lesiones patrimoniales cometidas en perjuicio del Estado y establecer la responsabilidad de sus autores.

Con la reforma constitucional del 2004 instituyó la Jurisdicción de Cuentas para juzgar en el territorio nacional las actividades de los servidores públicos y los agentes de manejo cuando la Contraloría General de la República les formule reparos por encontrarles irregularidades en cualquier estado de su manejo o al momento de la correspondiente rendición de cuentas.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS MÁS RELEVANTES

Mediante la Ley 56 de 25 de mayo de 1904, se organizó el Tribunal de Cuentas de aquella época, el cual estaba integrado por tres jueces especialistas en contabilidad, con la característica que el Juicio de Cuentas debía fenecer en dos instancias, las cuentas mensuales o anuales de los empleados o particulares de manejo.

Sus decisiones de segunda instancia podían apelarse ante la Corte Suprema de Justicia.

Este Tribunal, tenía competencia para examinar o fenecer las Cuentas de:

1. Los responsables del Erario Nacional.
2. Los empleados o los individuos particulares que por cualquier motivo recaudaren o manejen fondos, rentas o caudales de la Nación.
3. Las empresas a las cuales se les hubiere garantizado el pago de un interés sobre el capital intermedio, de un auxilio o de una subvención del Tesoro de la República, mientras no caducare este pago o la garantía.
4. Esclarecía la verdad al ramo de bienes desamortizados y conocer con exactitud si existían aún bienes de esta clase en el territorio nacional, cuáles eran estos bienes, la renta que producían y los que de estas estaban ocultos o habían pasado a poder de terceros sin el cumplimiento de las formalidades legales.

- **Ley 7 de 3 de octubre de 1912**

Esta Ley adicionó un cuarto Juez cuya selección era facultad de la Asamblea Nacional.

- **El Código Fiscal (Ley 2ª de 22 de agosto de 1916)**

Mediante este código se revalidó el Tribunal de Cuentas y le estableció funciones.

El Tribunal de Cuentas estaba integrado por tres Jueces, elegidos por la Asamblea Nacional dos terceras partes de sus miembros.

- **Ley 33 de 14 de febrero de 1917**

Esta ley de la cual ya hicimos mención, trataba sobre reformas fiscales, suplantó el Tribunal de Cuentas **Colegiado** por un Tribunal de Cuentas **Unitario**, regido por el Juez de Cuentas, a quien nombraba la Asamblea Nacional.

- **Ley 30 de 30 de diciembre de 1918**

Esta Ley igualmente mencionada, estableció reformas fiscales, que instaló el Agente Fiscal, subordinado del Presidente de la República, con funciones de alta inspección del sistema de

contabilidad y en facultades para intervenir en todas las cuentas, propicio la desaparición del Juez de Cuentas, ya que se estimó que el sistema de contabilidad era eficiente, tornando sus servicios innecesarios adscribiendo sus asuntos al mencionado Agente Fiscal.

- **Ley 32 de 1984 (Orgánica de la Contraloría General de la República)**

En síntesis con esta Ley resurgió el Tribunal de Cuentas en desarrollo de la Constitución de 1972, Artículo 276 numeral 3.

Es importante señalar que nunca operó en la práctica y se extinguió en los primeros meses de 1990.

Fue desarrollado dentro del ámbito de la Contraloría General de la República, su objetivo era el de Juzgar las Cuentas de los empleados y los Agentes de manejo cuando surgieran reparos o a consecuencia de investigaciones de la Contraloría General.

Constaba de una primera instancia ejercido por un Juzgado de Cuentas, cuyo titular será el Juez de Cuentas.

De la segunda instancia concernía el Tribunal de Cuentas con Jurisdicción en todo el Territorio de la República, regentado por el Magistrado de Cuentas, el Director de Contabilidad de la Contraloría General y por uno de los abogados de la Dirección de Asesoría Legal de dicha Contraloría.

El Fiscal de Cuentas, se encargaría de la defensa los intereses públicos en el juicio de cuentas y la haría en las dos instancias.

Tanto el Magistrado de Cuentas, el Juez de Cuentas y el Fiscal de Cuentas, Servidores Públicos de la Contraloría, serían nombrados por el Contralor General de la República.

La finalidad del juicio era evaluar la gestión de manejo, conforme a un criterio jurídico contable y decidir lo relativo a la responsabilidad patrimonial del respectivo agente o funcionario frente al Estado.

Los fallos del Juzgado de cuentas y del Tribunal de Cuentas; para todos los efectos procesales y legales se concebían pronunciados por un Tribunal Judicial y asumieran carácter jurisdiccional.

En relación a las resoluciones de segunda instancia, serían recurribles ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia mediante Recurso Extraordinario de Casación.

- **Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990**

Decreto a través de cual se creó dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adoptó su procedimiento.

El Decreto N°65 de 23 de marzo de 1990, dictó el Reglamento de Determinación de Responsabilidades, que reglamentaba la normativa desarrollada a través por el Decreto N°36 de 10 de febrero de 1990.

4. LO QUE MOTIVÓ PROMULGACIÓN DE LA NUEVA LEY 67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

La Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, presentó el Proyecto de Ley N°174 de 12 de diciembre de 2005, ante el Honorable Diputado Presidente de la Asamblea Nacional en uso de la iniciativa legislativa establecida en el artículo 165, numeral 1, literal a), de la Constitución Política, la citada comisión presentó a la consideración de ese Órgano del Estado el Proyecto de Ley "Que desarrollaba la Jurisdicción de Cuentas prevista en los artículos 280, numeral 13 y 281 de la Constitución Política", cuya exposición de motivos destacó que el artículo 276 de la Constitución Política, previo a la Reforma Constitucional de 2004, en su numeral 13 establecía:

“Artículo 276. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:

1...

13. Juzgar las cuentas de los Agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de las mismas por razón de supuestas irregularidades.”

El numeral 13 del artículo 276 de nuestra Constitución Política, previo el Acto Legislativo de 2004, facultaba a la Contraloría General de la República a conocer en su totalidad (etapas sumaria y plenaria), en calidad de entidad de instrucción, todos los procesos relacionados con las cuentas de los llamados "Agentes y Empleados de Manejo", en caso de "Reparos sobre las mismas por razón de supuestas irregularidades", entendiéndose por ello lo dispuesto por los artículos 1089 y 1090 del Código Fiscal, que dispone:

“Artículo 1089. Los empleados o Agentes de Manejo que reciban o paguen o tengan bajo su cuidado, custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, rendirán cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría General de la República.

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.”

Tras las Reformas Constitucionales, el artículo 280 de la Constitución otorga a la Contraloría General de la República facultades para "Presentar las Cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades", al Tribunal de Cuentas que deberá conocer el desarrollo de las causas que se generen con motivo de estas irregularidades.

Por su lado, el artículo 281 de la Constitución Nacional, entonces, desarrolla el llamado Tribunal de Cuentas relacionado con las facultades que se le otorgan al "Tribunal de Cuentas", creado por el artículo 281 que asume las facultades descritas con anterioridad.

“Artículo 281. 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 razón de supuestas irregularidades. El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serán designados para un periodo 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 determinaría la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Desde 1990, la jurisdicción de cuentas había sido ejercida por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General, creada por el Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, sin embargo, el precepto constitucional aludido crea un tribunal que reemplazaría dicha Dirección y que sería el responsable de ejercer la jurisdicción de cuentas para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

Se trataría, por tanto, de una norma que contendría una reserva legal directa para desarrollar las normas sobre organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas, por lo que la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, en ejercicio de su iniciativa legislativa, propondría el Proyecto de Ley.

El borrador del Proyecto de Ley fue redactado por la Contraloría General de la República, como aporte a la labor de adecuación de la entidad controladora, particularmente, en lo concerniente a la jurisdicción de cuentas, y la reformas constitucionales de 2004. Fueron estas las razones, que se propuso el Proyecto de Ley que estableció las reformas a la Jurisdicción de cuentas y establecía el procedimiento para la misma, es así como nació la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

5. EL NUEVO TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

El Tribunal de Cuentas, fue creado mediante la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y bienes públicos.

- **Misión**

El Tribunal de Cuentas de la República de Panamá, ejercerá la justicia de cuentas, de manera eficiente, con probidad, transparencia, independencia e imparcialidad en salvaguarda del Patrimonio Público frente a las irregularidades que se cometan en su perjuicio.

- **Visión**

El Tribunal de cuentas, tiene la jurisdicción en toda la República y le compete decidir con objetividad y apego las disposiciones jurídicas pertinentes, sobre la responsabilidad que le corresponda a los agentes y empleados de manejo de los fondos y bienes públicos, derivada de los reparos formulados por la Contraloría General de la República, en virtud de denuncia de parte o investigación de oficio”

- **Objetivos del Tribunal**

- Juzgar la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.
- Llevar los procesos de responsabilidad patrimonial en cumplimiento de la Constitución y la ley con la debida transparencia, celeridad y eficiencia.
- Garantizar que los fondos o bienes del Estado, sustraídos y malversados en cualquier forma, sean recuperados.
- Luchar de forma contra la corrupción en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

- **Principios de la Jurisdicción de Cuentas**

El autor Vargas Velarde en su obra *El Tribunal de Cuentas y el Proceso Patrimonial en Panamá*, define cuales son los principios básicos que informan esta Jurisdicción y al nuevo Tribunal de Cuentas, indicando que estos son (1) “...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”.

- **Jurisdicción**

Si enfocamos la jurisdicción como la potestad, derivada de la soberanía del Estado, de aplicar el derecho en el caso concreto, resolviendo una controversia, que es ejercida en forma exclusiva por los tribunales de justicia integrados por jueces autónomos e independientes.

Juzgar es entrar a deliberar, por parte de quien tiene autoridad para ello, acerca de la responsabilidad de alguno, o de la razón que le asiste en un asunto, y fallar lo procedente:

Para Eduardo Couture (2) "Es la función pública, realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determinan los derechos de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones bajo autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución".

En el caso específico de la jurisdicción de cuentas se instituyó en nuestro país para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos

formulados por la Contraloría General de la República de las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

Responsabilidad Patrimonial

La responsabilidad patrimonial presupone la existencia de un daño que afecta al patrimonio del Estado, del que todos y cada uno somos parte.

Irregularidad

El término “irregularidad” se refiere, en el contexto de esta norma técnica, a los actos u omisiones intencionado, cometido por uno o más individuos, sean de los administradores, de la dirección, de los empleados de la entidad auditada, o de terceras personas ajenas a esta, que alteran la información contenida en las cuentas anuales.

La irregularidad puede suponer, entre otros:

- Manipulación, falsificación o alteración de registros o documentos.
- Apropiación indebida y utilización irregular de activos.
- Supresión u omisión de los efectos de transacciones en los registros o documentos.
- Registro de operaciones ficticias.
- Aplicación indebida e intencionada de principio y normas contables.

Una auditoría de cuentas siempre estará sujeta al inevitable riesgo de algunos errores e irregularidades significativos no sean detectados, incluso cuando se ejecuta adecuadamente y de acuerdo con las normas de auditoría, pero el riesgo de no detectar irregularidades es mayor que el de no descubrir errores, ya que las irregularidades van acompañadas de actuaciones tendientes a ocultarlas, como falsificaciones, omisiones deliberadas en el registro de transacciones o justificaciones inadecuadas del auditor, por lo que un Tribunal de Cuentas debe contar con personal profesional que le permita detectar de manera oportuna estas irregularidades y fallar adecuadamente.

Reparo

Los reparos no son más que la advertencia, notas u observación que realiza la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y agentes de manejo, a través de sus informes de auditoría especial, donde indican oposición o disconformidad con las mismas.

Empleados y agentes de manejo

La propia ley que creó el Tribunal de Cuentas establece que debemos entender por empleados y agentes de manejo.

Empleado de manejo es todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos.

Agente de manejo toda persona natural o jurídica que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos.

- **Competencia**

La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional, cuya competencia es la de juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes de manejo.

Es importante destacar, que la nueva Ley amplía la noción tradicional del Código Fiscal vigente en relación a los empleados y a agentes de manejo. El Código en mención en su artículo 1089, establece que los empleados o los agentes de manejo son las personas que reciban o paguen o tengan bajo su cuidado, custodia o control, fondos del Tesoro Nacional. Por su parte, la nueva ley, además de recoger las actividades relativas a recibir, pagar, cuidar, custodiar o controlar fondos del Tesoro Nacional, abarca varias actividades que implican otros verbos rectores como: recaudar, invertir, administrar, autorizar, aprobar, controlar, fiscalizar y manejar. La incorporación del verbo fiscalizar permite además el juzgamiento de los auditores internos de las instituciones afectadas y los auditores de la Contraloría General de la República de ser necesario. Las actividades antes descritas giran alrededor no solo de los fondos públicos, sino también de los bienes públicos.

El artículo 3 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, establece que la Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes:

- “1. Por los reparos que surjan 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. Por los reparos que surjan 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. Por los reparos que surjan 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”.

Es precisamente con esta finalidad de juzgar tales causas, que se instauró el Tribunal de Cuentas, revestido de una absoluta independencia funcional, administrativa y presupuestaria, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, y con sede en la ciudad capital.

- **Estructura**

Establece la ley que el tribunal de cuentas está integrado por tres Magistrados que serán nombrados de manera escalonada 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, para cada Magistrado Principal se nombrará un suplente de la misma forma y para el mismo período.

Esta misma ley instituyó en un artículo transitorio que los primeros Magistrados del Tribunal de Cuentas y sus suplentes serían nombrados de la forma siguiente: el Magistrado y su suplente designado por el Órgano Judicial, para un período de seis años; el Magistrado y su suplente designado por el Órgano Ejecutivo, para un período de ocho años, y el Magistrado y su suplente designado por el Órgano Legislativo, para un período de diez años.

- **Propiedades del nuevo Tribunal de Cuentas**

Después de la experiencias con la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, la reforma constitucional promulgada en el 2004 instauró la nueva Jurisdicción de Cuentas, para conocer las causas contra los empleados y agentes de manejo, dotada con las herramientas necesarias de independencia funcional, administrativa y presupuestaria, lo que le permite proferir fallos revestidos de objetividad y transparencia.

- **Características**

La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, establece las características del Tribunal de Cuentas en la República de Panamá, las cuales son las siguientes:

- **Tiene rango constitucional**

Su rango es constitucional al estar contenido en nuestra Carta Magna en el Título IX La Hacienda Pública, Capítulo 4°, Artículo 281 que 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 razón de supuestas irregularidades, lo que le otorga legitimidad constitucional y soporte jurídico sólido.

- **Es una institución pública**

El Tribunal de Cuentas es una institución de carácter público, que juzga la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República, a las cuentas de los empleados y agente en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

- **Eminentemente jurisdiccional**

Fue creado para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

- **Su competencia es privativa**

Por disposición constitucional y legal es el único Tribunal a nivel nacional que puede juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

- **Es independiente de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial**

Si bien es cierto que el poder público solo emana del pueblo y lo ejerce el Estado conforme a la Constitución, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al ser el Tribunal de Cuentas independiente le permite juzgar con total independencia e imparcialidad la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos, por estar desvinculado de estar tres poderes.

- **Independiente en los aspectos funcional, administrativo y presupuestario.**

Una independencia a nivel legal no es tan real o verdadera si no se cuenta con la independencia funcional, administrativa y presupuestarias y es precisamente esta una de la principales características que le permiten a este nuevo Tribunal de Cuentas actuar con entera libertad, sin limitantes, lo que contribuye que juzgue y falle, con imparcialidad a los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos.

- **No ejerce control fiscalizador**

Nuestro Tribunal de Cuentas a diferencia de otros Tribunales como el Tribunal de Cuentas de España, la Corte de Cuentas de El Salvador, Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, no ejerce control fiscalizador, debido a que por disposición constitucional esta es una función de la Contraloría General de la República, como quedó debidamente establecido en el artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá.

- **Sus resoluciones son recurribles ante el propio Tribunal**

Contra las resoluciones que dicte el Tribunal de Cuentas cabe el Recurso de Reconsideración, que deberá interponerse ante el propio Tribunal y será decidido por este en un término que esta previamente establecido en la Ley. El recurso puede ser interpuesto en contra de la resolución que decreta o levanta medidas cautelares, igualmente contra la que llama o no a juicio de responsabilidad patrimonial (Resolución de Reparos, cierre o cese) o contra la resolución que decida la causa (Resolución Final de Cargos o Descargos).

- **Es un Tribunal Colegiado**

Es colegiado por disposición constitucional, al establecer nuestra Constitución Nacional en su artículo 281, que el Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuáles serán 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.

- **Los fallos que profiere hacen tránsito a cosa juzgada**

Sus fallos una vez quedan en firme agotados los recursos y acciones legales, hacen tránsito a cosa juzgada, que evita el doble juzgamiento patrimonial para las personas naturales o jurídicas por la misma causa o irregularidad, por lo que ante un nuevo proceso instaurado en su contra por el mismo objeto, por lo que le es lícito interponer la excepción de cosa juzgada y evitar los perjuicios que acarrea el ser juzgados por segunda vez en un asunto ya fallado.

- **Declara responsabilidad patrimonial que es distinta a la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que puede conllevar un mismo acto**

La responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven, como ha quedado debidamente establecido en el artículo 4 de la citada ley, que regula el proceso de cuentas en nuestro país.

- **Tribunal que salvaguarda la Hacienda Pública y lucha contra la corrupción**

El Tribunal de Cuentas es el ente estatal con jurisdicción y competencia cuya finalidad es la salvaguarda de la hacienda pública, al juzgar la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos, constituyéndose en bastión de lucha contra la corrupción que involucre el patrimonio del Estado.

- **Su actividad juzgadora deriva de las objeciones o reparos formulados en las auditorías de la Contraloría General de la República**

El proceso de responsabilidad patrimonial en Panamá no se inicia de manera oficiosa, debido a que para iniciarse se requiere que las supuestas irregularidades estén contenidas en los

reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes de manejo de los fondos públicos y los bienes públicos.

6. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS

Artículo 280, numeral 13. Ubicado en el Capítulo 3° (La Contraloría General de la República), del Título IX (La Hacienda Pública) cuyo texto dice:

“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.”

Artículo 281. Ubicado en el Capítulo 4° (Tribunal de Cuentas), del Título IX (La Hacienda Pública) cuyo texto dice:

“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 compondrá de tres Magistrados, los cuales serán 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.”

Artículo 304. Ubicado en el Capítulo 2° (Principios Básicos de la Administración de Personal), del Título XI (Los Servidores Públicos), que establece 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.”

Artículo 327, numeral 4. Ubicado en el Capítulo 2° (Disposiciones Transitorias), del Título XV (Disposiciones Finales y Transitorias) cuyo texto dice:

“...4. Hasta tanto no se dicte y entre en vigencia la nueva Ley que regule el Tribunal de Cuentas, continuarán vigentes todas las normas y los procedimientos existentes sobre la jurisdicción de cuentas.

Una vez el Tribunal de Cuentas entre en función, todos los procesos que se siguen ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la Contraloría, pasarán a ser competencia de dicho Tribunal...”

7. COVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN – LEY 42 DEL 1 DE JULIO DE 2008

La Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, fue ratificada por la República de Panamá, mediante la Ley 42 de 1 de julio de 1998 y publicada en la Gaceta Oficial N°23581 de 8 de julio de 1998.

El Tribunal de Cuentas es un organismo de control posterior y de carácter jurisdiccional que permite cumplir al Estado con el adecuado juzgamiento de las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República en las cuentas de los empleados y agentes de manejo de los fondos y los gastos públicos, que lucha contra la corrupción.

8. CÓDIGOS Y LEYES APLICABLES A LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS

La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, en su artículo 66 establece que las dudas y los vacíos del proceso de cuentas se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y que también se aplicaran supletoriamente las disposiciones procesales que sean aplicables, según el caso, siempre que sean acordes a la naturaleza del proceso de cuentas, entiéndase por disposiciones procesales aquellas contenidas en el Código Judicial, Código Fiscal, normas y reglamentos, siempre y cuando no contravengan la naturaleza misma del proceso patrimonial.

- **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, que en sus artículos 1 y 2 establece:

“Artículo 1. La jurisdicción de Cuentas se instituye para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.” (Modificación por la Ley 81 de 22 de octubre de 2013).

“Artículo 2: Para los efectos de la presente Ley, se considera empleado de manejo todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos.

Para los mismos fines, se considera agente de manejo toda persona natural o jurídica que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos”.

- **Ley 32 de 20 de noviembre de 1984**

Sus artículos 17, 18 y 20 establecen que:

“Artículo 17: Toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a las Contraloría General, en la forma y plazo que ésta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.

Para los fines de esta Ley, la condición de empleado de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la Ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal”.

“Artículo 18: Rendición de cuentas, para los fines de esta Ley, es el informe rendido por la persona a que se refiere el Artículo anterior, sobre la actuación relacionada con los fondos y bienes que recibe, maneje, custodie o administre, dentro de un período determinado, e incluye el informe financiero correspondiente a la respectiva dependencia estatal. La Contraloría cuando lo estime necesario, podrá solicitar el envío de los comprobantes respectivos”.

“Artículo 20: Cuando la persona, al ser requerida por la Contraloría, no presente el estado de su cuenta con la documentación y valores que la sustentan, se presumirá que existe faltante por el monto correspondiente.”

- **Ley 38 el 31 de julio de 2000**

Las dudas y los vacíos del proceso de cuentas se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 el 31 de julio de 2000, conforme lo establece la propia Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, en su artículo 66.

La Ley 38, aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales. Es la norma que debe aplicarse de manera supletoria a la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, conforme lo establece expresamente el artículo 66 de esta última, siempre y cuando sus disposiciones sean aplicables a la naturaleza del proceso de cuentas.

En su Libro Primero, trata lo referente al Estatuto Orgánico de la Procuraduría de La Administración, cuenta con un Título Único De La Organización y Cinco Capítulos referentes a: I. Disposiciones Generales II. Funciones III. Organización Administrativa IV. Recurso Humano V. Gestión Financiera y Régimen Patrimonial.

Su Libro Segundo trata lo concerniente al Procedimiento Administrativo General, consta de Quince Títulos que regulan lo siguiente: Título I. De las Disposiciones Generales, Título II. De la Invalidez de los Actos Administrativos, Título III. De la Revocatoria de los Actos Administrativos, Título IV. Del Inicio de los Procesos, Título V. De la Actuación, Título VI. De la Presentación de

las Peticiones, Consultas, Denuncias y Quejas. A su vez este Título VI consta de dos Capítulos que regulan I. Disposiciones Comunes y II. Tramitación de las Consultas, Denuncias y Quejas Administrativas. Su Título VII reglamenta las Notificaciones y Citaciones, Título dividido en dos Capítulos I. Notificaciones y II. Citaciones. Un Título VIII que regula los Incidentes, que se divide igualmente en dos Capítulos I. Disposiciones Comunes y II. Impedimentos y Recusaciones, este último Capítulo cuenta con dos Secciones la 1ª referente a los Impedimentos y la 2ª que ve lo concerniente a las Recusaciones.

Esta Ley, dedica su Título IX a las Pruebas, un Título X a la Terminación del Proceso y su Título XI a los Recursos. Este Título XI se divide a su vez en los cinco Capítulos a saber I. Disposiciones Comunes II. Recurso de Reconsideración III. Recurso de Apelación IV. Recurso de Hecho V. Recurso de Revisión Administrativa.

El Título XII Regula lo concerniente al Agotamiento de la Vía Administrativa, el Título XIII. Del Glosario, el Título XIV De las Disposiciones Finales y el Título XV, que regula las Disposiciones Especiales.

- **CÓDIGO FISCAL**

El Código Fiscal en sus artículos 10, 1089 y 1090 establece lo siguiente:

“Artículo 10: Las personas que tengan a su cargo la administración de bienes nacionales serán responsables por su valor monetario en casos de pérdidas o de daños causados por negligencia o uso indebido de tales bienes, aun cuando éstos no hayan estado bajo el cuidado inmediato de la persona responsable al producirse la pérdida o el daño.

De tal responsabilidad no se eximirán aun cuando aleguen haber actuado por orden superior al disponer de los bienes por cuyo manejo son directamente responsables, pero el empleado superior que haya ordenado la disposición será solidariamente responsable de la pérdida que la Nación hubiere sufrido a causa”.

“Artículo 1089: Los Empleados o Agente de Manejo que reciban o paguen o tengan bajo su cuidado, custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, rendirán cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría General de la República”.

“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.”

9. DIVERSAS OPINIONES SOBRE LA LEY APLICABLE DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN DE LA ANTIGUA DRP Y EL NUEVO TRIBUNAL DECUENTAS

Existen diversas opiniones jurídicas en cuanto a la aplicación de la ley anterior que creó la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial (Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, reglamentado por el Decreto N°65 de 23 de marzo de 1990) y la vigente que instituyó el Tribunal de Cuentas (Ley 67 de 14 de noviembre de 2008), para algunos juristas solo debemos aplicar la nueva ley, afirmando que las normas del Decreto de Gabinete N°36 de 1990, no son aplicables y constituyen un vicio de ilegalidad, debido a que el proceso patrimonial se inicia a través de la providencia con la cual la Fiscalía General de Cuentas inicia la investigación, por lo tanto no le es aplicable el artículo 95 de la Ley 67 de 2008.

Para otro grupo de estudiosos del derecho, el proceso de cuentas en nuestro país no inicia de con la investigación realizada por la Fiscalía General de Cuentas, sino con los reparos formulados por las auditorías practicadas por la Contraloría General de la República, en estricto cumplimiento del artículo 37 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, al establecer que:

“*Artículo 37.* El proceso de cuentas se inicia con el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas.”

Esta norma establece expresamente que el *proceso de cuentas se inicia con el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos*, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas, siendo así, mal puede interpretarse que el proceso de cuentas se inicia con la providencia dictada por la Fiscalía General de Cuentas que da inicio a la investigación patrimonial, sin tomar en cuenta que esta investigación no tendría sustento constitucional, sin una auditoría previa ni el reparo formulado por parte de la máxima entidad fiscalizadora de la República.

Por ejemplo: si una persona cometió una presunta lesión patrimonial dentro de un período del 2000 al 2004 y la auditoría se llevó a cabo del 2005 al 2006, pero haciendo alusión que la misma se realizó tomando en consideración el período 2000 al 2004, ¿cómo ha de aplicársele la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que entró en vigencia el 15 de enero del 2009?, la cual no estaba vigente para la fecha de la ocurrencia de los hechos, atentando contra el principio de seguridad jurídica de este ciudadano y además desconociendo el principio de retroactividad de la Ley contenido en el artículo 95 de la Ley 67 del 2008.

“...La *seguridad jurídica* es un principio del *Derecho*, universalmente reconocido, que se basa en la «*certeza del derecho*», tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y que significa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el *poder público*.”

La palabra *seguridad* proviene de la palabra *latina securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que significa estar *seguros de algo* y

libres de cuidados. El *Estado*, como máximo exponente del *poder público* y primer regulador de las relaciones en *sociedad*, no sólo establece (o debe establecer) las disposiciones legales a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de crear un ámbito general de “seguridad jurídica” al ejercer el *poder político*, jurídico y legislativo.

La seguridad jurídica es, en el fondo, la *garantía* dada al *individuo* por el *Estado* de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto último llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los mismos. En resumen, la seguridad jurídica es la «*certeza del derecho*» que tiene el individuo de modo *que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados*.

Son principios típicamente derivados de la *seguridad jurídica* la *irretroactividad* de la *ley*, la tipificación legal de los *delitos* y *las penas*, *las garantías constitucionales*, *la cosa juzgada*, la caducidad de las acciones y la *prescripción*. La irretroactividad de la ley significa que las disposiciones contenidas en las leyes no deben aplicarse hacia el pasado, afectando hechos o situaciones que se presentaron antes de su vigencia, problema que se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo. En definitiva, todo lo que supone la *certeza del derecho* como valor o atributo esencial del Estado...” (Las cursivas son nuestras)

Además, que esta última tesis cuenta con el respaldo a nivel constitucional, cuando el artículo 281 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que:

“*Artículo 281*. 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 razón de supuestas irregularidades.
.....”

Es la Contraloría General de la República la que dicta la resolución en la cual se autoriza la auditoría y esta va a comprender siempre un período determinado, conforme al momento en que se dieron los hechos que ocasionaron la presunta lesión patrimonial, en cumplimiento del artículo 95 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que intencionalmente quiso reglamentar cual sería la ley aplicable al momento de la transición de la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial al nuevo Tribunal de Cuentas, estableciendo que:

“*Artículo 95*. Los procesos patrimoniales que se encuentran en trámite ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, al momento de entrar en vigencia la presente Ley, pasarán al conocimiento del Tribunal de Cuentas, *pero los términos que hayan empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estén iniciadas se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación*.” (Las cursivas son nuestras)

Otro tema de grandes debates y diversas opiniones es el referente a la prescripción de la acción de cuentas, sobre el particular el artículo 34 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, establece que la acción de cuentas prescribe en un plazo de diez (10) años, plazo que comenzará a contarse desde el momento en que ocurran los hechos que constituyen la lesión patrimonial en contra del Estado y conforme a esta Ley puede ser promovida vía excepción ante el Tribunal de Cuentas en cualquier etapa del proceso.

La prescripción se interrumpe por la primera diligencia escrita por razón de un examen, una auditoría o una investigación concluida o sin concluir, iniciada por la Contraloría General de la República o la Resolución de Reparos ejecutoriada que es como se le denomina al llamamiento a juicio en materia de responsabilidad patrimonial.

Lo cierto es que el Tribunal de Cuentas heredó expedientes de la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, que ya se encontraban en trámite; al entrar en vigencia la nueva Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, estableció en su artículo 95 que “Los procesos patrimoniales que se encuentren en trámite ante la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, al momento de entrar en vigencia la presente Ley, pasarán al conocimiento del Tribunal de Cuentas, pero los términos que hayan empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estén iniciadas se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación”.

Lo anterior ha determinado que en estos casos heredados de la extinta Dirección de Responsabilidad Patrimonial, han sido fallados en el presente, bajo el Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, por el cual se creó dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y el Decreto N°65 de 23 de marzo de 1990, por el cual se reglamentó la determinación de Responsabilidad Patrimonial, respetando así el principio de seguridad jurídica o de la *certeza del derecho*.

Ahora bien, el artículo 18 del derogado Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, hacía mención de la prescripción y la forma en que se interrumpía; sin embargo, no establecía un término taxativo para decretar la misma, por lo que por años se ha dicho, que es de quince (15) años basados en un fallo de nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia quien mediante Sentencia de la Sala Tercera de 11 de marzo de 1997 señaló que “...se aplicaba el artículo 1073 del Código Fiscal en cuanto al término de prescripción de las acciones del Estado para determinar y exigir la responsabilidad patrimonial, el cual establece que los créditos a favor del Estado se extinguen por el término de quince (15) años, salvo en los casos en que el mismo Código o leyes especiales fijen otro plazo; en concordancia con el artículo 18 del Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990” hoy derogado por la Ley 67 de 2008.

Como ya señalamos, el artículo 18 del Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, no establecía un término para declarar la prescripción de la acción patrimonial y se ha aplicado de manera supletoria el artículo 1073 numeral 2 del Código Fiscal, que establece que los créditos a favor del Tesoro Nacional se extinguen por prescripción de quince años (15), salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijen otro plazo”

La interrogante que surge es la siguiente: ¿es la primera diligencia escrita o investigación iniciada o que inicie la Contraloría General de la República, aun cuando tal examen, auditoría o investigación no se haya adelantado hasta su conclusión, un crédito a favor del Tesoro Nacional?

¿O una Resolución de Reparos que es un mero llamamiento a juicio, un crédito a favor del Tesoro Nacional? en donde lo que se presume es la inocencia y no la culpabilidad del procesado.

Si entendemos por crédito *el derecho* que tiene una persona *acreedora* a recibir de otra *deudora* una cantidad en numerario, evidentemente no lo sería; y esto obedece a que de llegar a existir un crédito a favor Tesoro Nacional, surgiría a partir de la Resolución de Cargos o Sentencia Condenatoria a nivel Patrimonial ejecutoriada y firme y vencido el término para agotar la Acciones Contenciosas Administrativas ante la Corte Suprema de Justicia. Es en ese momento que podríamos decir con propiedad que esta Resolución de Cargos ejecutoriada y firme se ha convertido en un crédito a favor del Tesoro Nacional y que pesa contra el sentenciado a nivel patrimonial y pasará desde ese momento a ser un deudor del Estado y podrá su acreedor (*El Estado*) solicitar se libre ejecución para satisfacer su crédito.

Por ello, es con el Llamamiento a Juicio o Reparos que al procesado se le otorga la calidad de *potencial deudor*, mas con una Resolución de Cargos en su contra ejecutoriada y firme, pasa a ser un deudor ejecutable por parte del Estado.

En el derecho penal existe el *in dubio pro reo*, o sea la ley más favorable al reo, con fundamento en el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece que las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas se exprese. En materia criminal la ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada.

¿Puede aplicarse esta favorabilidad al proceso patrimonial?, la verdad es que con los procesos iniciados posteriormente a la entrada en vigencia de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que entró en vigencia el 15 de enero de 2009, no hay ningún problema, porque la prescripción se da en un plazo de 10 años, el problema surge en los procesos de la transición entre lo que era la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial y el nuevo Tribunal de Cuentas.

Existen múltiples criterios, pero la verdad sí hemos señalado que el artículo 1073 numeral 2 del Código Fiscal establece que los créditos a favor del Tesoro Nacional se extinguen por prescripción de quince años, salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijen otro plazo y que aclarado que el llamamiento a juicio no constituye de manera alguna un crédito a favor del Tesoro Nacional, sino una mera expectativa de crédito que se desvanecería con una sentencia de Descargos o de declaratoria de que no existe responsabilidad patrimonial, nos inclinamos en la aplicación de una Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, específica y concerniente en materia patrimonial, con lo cual siendo garantistas sería preferente su aplicación a un Código Fiscal que no es específico y que en un momento histórico suplió el vacío, pero ante el surgimiento del nuevo Tribunal de Cuentas, este concepto ha sido superado.

La creación del Tribunal de Cuentas ha constituido un gran avance en materia de responsabilidad patrimonial, debido a que la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial,

siempre jugó un papel de Juez y parte, ya que la Contraloría General de la República ordenaba la práctica de las auditorías que constituían la investigación y la Dirección de Responsabilidad Patrimonial que era una dirección dentro de la Contraloría General de la República, se encargaba del Juzgamiento, lo que de forma clara afectaba la objetividad del proceso en detrimento del procesado.

Hoy en día contamos con las auditorías practicadas por la Contraloría General de la República; una Fiscalía General de Cuentas que instruye la investigación patrimonial y un Tribunal de Cuentas que administra Justicia patrimonial, pudiendo sus fallos reconsiderarse ante el propio Tribunal y agotada la vía existe la posibilidad de interponer las acciones correspondientes ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

10. DERECHO COMPARADO

Para hacer un breve análisis comparativo entre el Tribunal de Cuentas de Panamá y otros Tribunales, Cámaras y Cortes de Cuentas que administran justicia patrimonial, hemos escogido el Tribunal de Cuentas Europeo, la Cámara de Cuentas de República Dominicana, la Corte de Cuentas de El Salvador y el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras.

Tribunal de Cuentas Europeo

Es una oficina pública, cuyo objetivo es garantizar que los contribuyentes obtengan el máximo rendimiento de su dinero. Entre sus funciones tiene las siguientes: 1. Comprobar que el presupuesto de la Unión Europea se ejecute correctamente, es decir los ingresos y gastos sean legales y claros. 2. Garantiza la sana gestión financiera. 3. Tiene la facultad de investigar la documentación de cualquier persona u organización que gestione ingresos o gastos.

Únicamente tiene en común con nuestro Tribunal de Cuentas que es una oficina de carácter público que administra Justicia, ya que difiere en todo lo demás, debido a que el Tribunal de Cuentas de Panamá, no tiene entre sus funciones la ejecución del presupuesto del Estado, debido a que esa función la realiza el Ministerio de Economía y Finanzas. Tampoco garantiza la gestión financiera, ni tiene la función de investigar, ya que esta función la ejerce el Fiscal de Cuentas, por lo que, solo se limita a juzgar a los empleados o agentes de manejo y no a cualquier persona.

Cámara de Cuentas de República Dominicana

La Cámara de Cuentas de República Dominicana es la oficina pública se encarga de investigar las denuncias o las sospechas fundamentadas de cuentas ilícitas contra el patrimonio público y juzga la responsabilidad administrativa y civil.

Igualmente tiene en común con el Tribunal de Cuentas de Panamá que es una oficina pública, pero difiere en todo lo demás, ya que nuestro Tribunal no investiga ni denuncias o sospechas de cuentas ilícitas, sino que nuestro proceso de cuentas se inicia por los reparos formulados por la contraloría General de la República y quien se encarga de la investigación es el Fiscal de Cuentas, por lo que el Tribunal de Cuentas solo se limita a juzgar a los empleados o agentes de manejo por las supuestas irregularidades contenidas en los reparos.

Además se diferencia en que el Tribunal de Cuentas de Panamá juzga la responsabilidad patrimonial y no la responsabilidad administrativa correccional o civil, como lo hace la Cámara de Cuentas de República Dominicana.

Corte de Cuentas de El Salvador

Es el órgano ejecutivo, en lo funcional, administrativo y presupuestario, que está encargada de la fiscalización de la Hacienda Pública en general, la ejecución del presupuesto en particular económica de las declaraciones de responsabilidad administrativa y patrimonial.

Vale la pena destacar que el Tribunal de Cuentas de Panamá, a pesar de ser independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, conforme lo establece el artículo 5 de la Ley que lo instituye, no se encarga de la fiscalización de la Hacienda Pública, que por disposición constitucional de le corresponde a la Contraloría General de la República, como tampoco vela nuestro Tribunal de Cuentas por la ejecución del presupuesto.

Tribunal Superior de Cuentas de Honduras

Es la oficina pública que tiene entre otras funciones, la fiscalización a posteriori de los fondos, los bienes y recursos públicos y la determinación del enriquecimiento. Ejercita sus postulados constitucionales y legales.

Nuestro Tribunal de Cuentas es igualmente una institución pública, pero difieren en el que el Tribunal de Cuentas de Panamá no fiscaliza los fondos, bienes y tampoco determina el enriquecimiento, dado a que esta función la ejerce por mandato constitucional la Contraloría General de la República.

11. MODIFICACIONES DE LAS QUE HA SIDO OBJETO LA LEY QUE CREO EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y SU MOTIVACIÓN

A través de Consejo de Gabinete se profirió la Resolución de Gabinete N°132 de 13 de agosto de 2013, mediante la cual se autorizó al Ministro de la Presidencia para proponer, ante la Asamblea Nacional de Diputados, el proyecto de Ley para modificar la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, presentando este el Proyecto de Ley N°657 de 23 de septiembre de 2013, en cuya exposición de motivo se planteó que la Jurisdicción de Cuentas se estableció a nivel constitucional, mediante acto Legislativo de 14 de noviembre de 2008 y desde enero de 2009, es ejercida en todo el territorio nacional por el Tribunal de Cuentas, al cual corresponde de manera privativa juzgar las cuentas de los empleados y agentes de manejo a partir de los reparos realizados por la Contraloría General de la República, como consecuencia del uso irregular de fondos o bienes públicos. En el proceso de cuentas interviene la Fiscalía de Cuentas, en representación del interés del Estado, llevando a cabo todas las diligencias propias de la instrucción sumarial, tendientes a establecer los hechos irregulares que dieron lugar a la comisión de un perjuicio económico en contra del patrimonio del Estado.

La creación de la Jurisdicción de Cuentas obedeció a una estrategia pública dirigida a especializar el proceso patrimonial, cuyos fines son asegurar al Estado la preservación de los fondos y bienes públicos, la lucha contra los actos de corrupción y, en definitiva, el resarcimiento de toda afectación a su patrimonio económico, producto de la necesidad de hacer eficiente la recuperación de fondos y bienes del Estado, ilegítimamente sustraídos o indebidamente utilizados, pero sujeta al acatamiento del principio del debido proceso, garantizando igualdad, equidad, transparencia y justicia.

Decía la exposición de motivos que a tres años de funcionamiento de la jurisdicción, se demostró la necesidad de revisar los parámetros normativos bajo los cuales ejerce sus funciones, de manera tal que cumpla su objetivo fundamental con eficiencia y eficacia, ya que muchas situaciones que generan perjuicio económico al patrimonio estatal quedan fuera del ámbito de acción de la misma.

El marco jurídico bajo el cual se desenvuelve el proceso de cuentas debe adecuarse a la realidad de técnicas más sofisticadas en el desvío de fondos públicos, *a la posibilidad de legitimar otras vías alternas para accionar la jurisdicción que no sean únicamente, los reparos de la Contraloría General de la República, procurando el fortalecimiento de la Fiscalía de Cuentas, como ente investigador, al igual que estableciendo mecanismos de prevención, a través de la capacitación, la formación y la promoción de los principios éticos y morales en la función pública.*

Que en tal sentido, se hacía necesario fortalecer la institucionalidad de la Fiscalía de Cuentas, estableciendo un sistema de méritos, competencias y oportunidades para la selección de sus servidores públicos que garanticen idoneidad y excelencia en la prestación del servicio y estabilidad laboral.

Se trató de incorporar incorpora la figura de la defensa pública en el procedimiento de cuentas, reconociendo el carácter irrenunciable del derecho de representación técnica que tienen los vinculados en los procesos.

En ese orden de ideas, se propuso un proyecto de Ley cónsono con la realidad actual en materia de persecución de las conductas que generan perjuicio al patrimonio estatal y con las modernas tendencias de organización institucional.

El producto final de estas modificaciones es la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, que modifica la Ley 67 de 2008, la cual desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y dicta otras disposiciones.

El artículo 1 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, antes de la modificación de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, establecía lo siguiente:

“Artículo 1. La jurisdicción de Cuentas se instituye para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de la supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.”

La norma antes descrita al ser modificada por la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, quedó de la manera siguiente:

“Artículo 1. La jurisdicción de Cuentas se instituye para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.” (La cursiva es nuestra).

Aun cuando la modificación a la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, a través de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, incorporó la facultad de investigar a la Jurisdicción de Cuentas, sigue siendo los reparos formulados por la Contraloría General de la República la base jurídica o sustento legal para la iniciación del proceso de cuentas, con fundamento en el artículo 281 de la Constitución Política de la República de Panamá.

“Artículo 281. Se establece la Jurisdicción, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades...”

El artículo 26 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, modificado por la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, establece claramente cuáles son las funciones del Fiscal General de Cuentas en el ejercicio de la acción de cuentas y las mismas son las siguientes:

“Artículo 26. ...

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 se tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de un hecho irregular que afecte el patrimonio del Estado, el examen correspondiente con el fin de determinar la corrección o incorrección de las operaciones en el manejo de los fondos o bienes públicos, así como la ampliación o la complementación del informe o de la auditoría que fundamente 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.” (Las cursivas son nuestras).

De la norma antes transcrita, se desprende que el Fiscal General de Cuentas puede instruir su investigación, pero solo sobre la base que 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 y no de manera oficiosa.

En este mismo sentido el artículo 37 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, establece claramente cómo se inicia el proceso de cuentas en nuestro país:

“Artículo 37. El proceso de cuentas se inicia con el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas.”

El Fiscal General de Cuentas como bien lo establece la modificación puede solicitar a la Contraloría General de la República, cuando se tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de un hecho irregular que afecte el patrimonio del Estado, el examen correspondiente con el fin de determinar la corrección o incorrección de las operaciones en el manejo de los fondos o bienes públicos, así como la ampliación o la complementación del informe o de la auditoría que fundamente los reparos, pero esto no se traduce de manera alguna que la Fiscalía General de Cuentas pueda vincular a personas naturales o jurídicas, sin contar con los reparos de la Contraloría General de la República, de ser así la reforma que se impone no tendría que ser legal, sino constitucional.

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.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. *Decreto N°65 de 23 de marzo de 1990, por el cual se crea el Reglamento de Determinación de Responsabilidades.* Concordancias, notas, comentarios, normas complementarias y jurisprudencia. 5ª edición, Contraloría General de la República, Panamá, 2006.

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.

LEY 81 DE 22 DE OCTUBRE DE 2013, Que modifica la Ley 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y dicta otras disposiciones.

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.

VARGAS VELARDE, Oscar. *El Tribunal de Cuentas y el Proceso Patrimonial en Panamá,* 2009.

http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_jur%C3%ADdica.

ENTREGA DE PLACA DE RECONOCIMIENTO

