

EL PROCESO DE CUENTAS EN PANAMÁ



ILEANA TURNER MONTENEGRO *
Magistrada del Tribunal de Cuentas

1. BREVES COMENTARIOS SOBRE LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS

1.1. ASPECTO CONCEPTUAL

La autora *María Victoria Rueda* define los Tribunales de Cuentas, como Órganos Extrapoder de estructura colegiada, con especialización técnica, dotados de autonomía funcional, cuyo fin es controlar la legalidad de los actos administrativos que afectan a la hacienda pública, informar la cuenta de inversión, propiciar y sustanciar el juicio de cuentas y el juicio de responsabilidad a todo obligado de rendir cuentas al Estado o a sus estipendiarios, cuando existe presunción de haber causado perjuicio patrimonial al erario público.

* Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Especialización en Ciencias Penales y Magíster en Derecho por la Universidad de Panamá. Diplomado en Derechos Humanos. Ha desempeñado diversas posiciones como Asistente de Magistrada del Tribunal Tutelar de Menores y en el Órgano Judicial como Secretaria Judicial, Jueza Seccional de Menores, Jueza Séptima de Circuito de lo Penal, Jueza Octava de Circuito de lo Penal y Magistrada suplente del Segundo Tribunal Superior de Justicia del Justicia del Primer Distrito Judicial, entre otros. Fue Presidenta de la Asociación de Magistradas y Juezas, capítulo de Panamá. Es profesora de la Universidad de Panamá en Derecho Penal, Derecho Procesal, Derechos Humanos y Derecho Probatorio, entre otros. Ha participado como conferencista en distintos seminarios, cursos y congresos nacionales e internacionales (Bolivia, Estados Unidos de América, España, Guatemala, y Paraguay), en asuntos relativos a los delitos de blanqueo de capitales, terrorismo, violencia doméstica, etc., y al sistema penal acusatorio, entre otros. Entre sus artículos y ensayos se destacan: “Prueba ilícita”, *El Tribunal de Cuentas en Panamá* y *la Jurisdicción de Cuentas un mecanismo disuasivo y sancionador*.

Los Tribunales de Cuentas tienen a su cargo el control externo de los gastos públicos y perfeccionan la inversión de la renta, ejerciendo el control de legalidad o juridicidad. No integran el poder judicial, solo ejercen una jurisdicción de carácter administrativo.

El Tribunal de Cuentas ha sido concebido por los autores Miguel Ángel Sánchez Aguilar y Ciriaco de Vicente Martín, así: “como el Supremo Órgano Fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, y se limita a fiscalizar el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y su transparencia”.

Esta tesis concibe al Tribunal de Cuentas de la manera como está definido en la Constitución Española y en las Leyes Orgánicas las funciones del Tribunal de Cuentas, en el sentido que le está dado el deber de fiscalizar la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y con los datos que proporciona el conocimiento de la ejecución real de los programas de ingresos y gastos presupuestarios, pronunciarse sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sobre la suficiencia adecuación de la información dada por el Gobierno a las Cortes Generales, en relación con el cumplimiento del citado objetivo de estabilidad.

Para el constitucionalista Iván Cullen, expresa que: “el Tribunal de Cuentas es un órgano independiente, contralor, creado por la Constitución. No se le puede cambiar esta autonomía sin modificar la CONSTITUCION Argentina”. Agrega Cullen que “no puede depender del Ejecutivo ni del Legislativo. Es un órgano extrapoder y sus integrantes gozan de estabilidad en el cargo mientras mantengan una buena conducta’.

1.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas fue creado a través de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, como un Tribunal que no administra Justicia de manera ordinaria como lo hace el Órgano Judicial, tampoco es un Tribunal puramente administrativo como lo es el Tribunal Administrativo Tributario y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Es un Tribunal con Jurisdicción permanente en todo el territorio nacional, para juzgar la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes en el manejo de los fondos y bienes públicos, derivados de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República.

Es una Jurisdicción especial *sui generis*, y no se apega en su organización, estructura, funciones a otros Tribunales a nivel internacional como el Tribunal de Cuentas Europeo, Tribunal de Cuentas de España, Cámara de Cuentas de la República Dominicana, Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, Tribunal de Cuentas de Brasil y el Tribunal de Cuentas de Uruguay.

Así el Tribunal de Cuentas no se encuentra colocado en la órbita de ninguno de los tres Órganos del Estado, es totalmente independiente en los aspectos administrativos, presupuestarios y funcionales.

A diferencia de la legislación comparada, el Tribunal de Cuentas no ejerce control fiscalizador porque esta es una función exclusiva y única por disposición de la Constitución Política de la Contraloría General de la República.

La Resolución de Reparos o de llamamiento a juicio es recurrible, a través del recurso de reconsideración. De igual forma lo son recurribles ante el mismo Tribunal de Cuentas las resoluciones que deciden el fondo de la causa denominadas Resoluciones de Cargos o de Descargos. Conforme a la Ley 81 de 2013, son recurribles por el Fiscal General de Cuentas, las resoluciones que ponen fin al proceso de cuentas (Cese, Archivo, Cierres; entre otras).

Las resoluciones de cargo y descargo podrán ser demandadas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda.

En resumen, 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 es autónomo en los aspectos administrativos, presupuestarios y funcionales.

La responsabilidad patrimonial que declara el Tribunal de Cuentas, es totalmente distinta a la responsabilidad penal que ventila el Órgano Judicial o la responsabilidad administrativa que dirime la institución correspondiente. Se instituyó este ente de Juzgamiento para la salvaguarda la Hacienda Pública.,

Su actividad juzgadora se deriva de las objeciones o reparos formulados en las auditorías de la Contraloría General de la República, 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 de Cuentas.

1.3. ATRIBUTOS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE PANAMÁ

Después de veinte años de experiencias con la extinta Dirección de Responsabilidad Patrimonial, se innova el Juzgamiento Patrimonial por medio de la reforma a la Constitución Política mediante Acto Legislativo de 2004, creó la nueva Jurisdicción de Cuentas, para conocer las causas contra los empleados y agentes de manejo. Por lo que constituye en avance en la legislación nacional, al separar las funciones de investigación y de juzgamiento patrimonial en un Tribunal independiente de la Contraloría General de la República

1.4. CARACTERÍSTICAS

Del contenido de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, he procedido a destacar las principales características del proceso patrimonial en Panamá, las cuales son:

- **Es una institución de carácter público**

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.

- **Tiene rango constitucional**

Tal como está establecido en la Carta Magna en el Título IX La Hacienda Pública, Capítulo 4º, Artículo 281, que expresa: 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. Por ende, no se puede cambiar su autonomía sin cambiar la Constitución.

- *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 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.

- **Es jurisdiccional**

Tiene la facultad 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. La Ley 32 de 1984, aclara el concepto de empleado de manejo y agente de manejo, paso a citar textualmente la disposición del artículo 17:

“Artículo 17:

...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.

Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o, en general, administre bienes de esta”.

- **De competencia privativa**

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.

Sin embargo es importante señalar que nuestra máxima corporación de Justicia, a través de Fallo de 16 de julio de 2011, en el proceso seguido a un ex Legislador por supuestas lesiones del entonces llamado Fondo de Inversión Social, decretó la Extinción de la Acción de Cuentas, por el pago íntegro de la Lesión Patrimonial.

- **Independiente de los Tres Órganos del Estado**

El Tribunal de Cuentas es independiente de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo que le permite juzgar con total independencia e imparcialidad la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos.

Es independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, conforme lo establece el artículo 5 de la Ley 67 de 2008, lo que de igual forma contribuye a juzgar y fallar, con entera libertad e imparcialidad a los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos.

Esta característica está relacionada con su autonomía en el aspecto de las funciones que ejerce internamente, como lo establece la Ley 67, artículo 18 al poder dictar su propio Reglamento Interno y los Acuerdos de Sala del Pleno, como lo son la adopción de su propio Reglamento interno, Manual de Cargos y Funciones, Repartos de causas digitalizados, Reglamento sobre el

procedimiento de Audiencias que celebre el Tribunal de Cuentas. También por disposición legal elabora su propio Presupuesto Anual; quedando a la Aprobación de la Asamblea de Diputados, es decir se establece en la Ley General de Presupuesto del Estado.

- **Ejerce un control externo**

A diferencia de España, Argentina y Uruguay, el Tribunal de Cuentas de Panamá no ejerce control fiscalizador sobre la Ejecución de los Presupuestos Generales del Estado relacionado al control de los ingresos y gastos de los entes de la Administración Pública, ya que por disposición constitucional esta es una función de la Contraloría General de la República. (Consúltese el artículo 280 de la Constitución Política).

El Tribunal de Cuentas de Panamá ejerce un control externo fuera de las funciones de la Contraloría General de la República al momento que juzga y sanciona los actos administrativos de los empleados y agentes de manejo que hicieron un uso y manejo incorrecto de los caudales del Estado.

- **Es colegiado**

El Tribunal de Cuentas es colegiado por disposición constitucional, al establecer nuestra Constitución en su artículo 281, que 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 responsabilidad patrimonial que declara es totalmente distinta a la responsabilidad penal que ventila el Órgano Judicial o la responsabilidad administrativa que dirime la institución correspondiente.**

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

Para mayor ilustración remito a la lectura del Auto N°42-2012 de 13 de agosto de 2012, citado en la Obra Tribunal de Cuentas de Panamá, escrita por el Magistrado Oscar Vargas Velarde. Año 2013. Pps.46-48.

- **Salvaguarda la Hacienda Pública y es un Mecanismo Sancionatorio contra la Corrupción en la Gestión Pública.**

El Tribunal de Cuentas salvaguarda la Hacienda Pública, al juzgar a la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos.

Esta característica se extrae del mandato Constitucional ya que el Tribunal de Cuentas conforme al Título IX, Capítulo 4 de la Constitución es garante de decretar responsabilidad patrimonial a las personas que perjudiquen la Hacienda Pública.

En torno a la lucha contra la Corrupción el Tribunal de Cuentas, es un mecanismo Disuasivo y Sancionador en el tema de la Corrupción Pública, con fundamento en la Convención Interamericana Contra la Corrupción aprobada por Panamá mediante la Ley 42 de 1 de julio de 2008.

Es que precisamente en el ámbito de la Transparencia en la Gestión Pública, el Tribunal de Cuentas, permite como ente de Juzgamiento ordenar la cautelación del patrimonio de los investigados a fin de que el Estado de declarar condena pueda resarcirse económicamente y pueda lograrse recuperar dinero, bienes muebles o inmuebles, vehículos, propiedades para retribuir lo apropiado o que haya causado daño al Erario Público. Siendo así un mensaje disuasivo a todo empleado o agente de manejo de no incurrir en similares hechos irregulares en el manejo de bienes y fondos públicos.

El Tribunal de Cuentas, es un ente público de los que le toca también rendir cuentas, siendo incluido en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción en la Vigésima Segunda Mención del Comité de Expertos, celebrado en la ciudad de Washington en septiembre de 2013, reconoce en sus recomendaciones al Tribunal de Cuentas como Órgano de Control, que se ejerce sobre las entidades públicas, lógicamente se refiere a la estructura del Tribunal de Cuentas cuando recomienda entre otras sugerencias: ...“Considerar tomar las medidas legislativas o de otra índole que permitan agilizar el proceso de cuentas para evitar sus efectos sean ilusorios, buscando, cuando corresponda, la firma de acuerdos de cooperación con instituciones de las cuales el Tribunal de Cuentas requiere información para adopción de medidas cautelares, así como el establecimiento de sanciones administrativas apropiadas a las entidades públicas o privadas que demoren en entregar la información solicitada por el Tribunal de Cuentas en el marco de dichos procesos”.

- **Su actividad juzgadora se deriva de las objeciones o reparos formulados en las auditorías de la Contraloría General de la República o en la rendición de cuentas que se efectúen ante ella.**

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 de los fondos públicos y los bienes públicos. Sin embargo el Fiscal General de Cuentas podrá dar inicio a una Investigación, pero le corresponderá su complementación a la Contraloría General de la República.

Artículo 26 de la Ley 81 de 2013.

“Artículo 26. Corresponderá al Fiscal General de Cuentas ejercer en nombre del Estado la acción de cuentas para lo cual tendrá las siguientes funciones:

...

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 auditoria que fundamento los reparos.”

1.5 DERECHO COMPARADO

El reconocido Autor de Derecho, Julio Ayasta González, define el Derecho Comparado como la confrontación de los sistemas jurídicos de diversos países, para determinar lo que hay de común y diferencial entre ellos y determinar sus causas.

Para Arminjon, Nolde y Wolff el derecho comparado coteja y compara las reglas y las instituciones de los diversos sistemas jurídicos vigentes en el mundo.

En esta sección del presente trabajo, vamos hacer un breve análisis comparativo entre el Tribunal de Cuentas de Panamá y otros Tribunales, Cámaras y Cortes de Cuentas que administran justicia patrimonial, y para tal efecto hemos escogido el Tribunal de Cuentas Europeo, el Tribunal de Cuentas de España, la Cámara de Cuentas de República Dominicana, el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras y el Tribunal de Cuentas de Brasil.

- **Tribunal de Cuentas Europeo**

El Tribunal de Cuentas Europeo, es la 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.** Garantizar la sana gestión financiera. **3.** Tiene la facultad de investigar la documentación de cualquier persona u organización que gestione ingresos o gastos.

La semejanza con el Tribunal de Cuentas de Panamá que es una oficina de carácter público que administra justicia. Por otra parte difiere con el Tribunal de Cuentas de que tiene entre sus funciones la ejecución del presupuesto del Estado. Esa función la realiza el Ministerio de Economía y Finanzas. Tampoco tiene la función de garantiza la gestión financiera, y la de investigar, la ejerce el Fiscal General de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas solo se limita a juzgar a los empleados o agentes de manejo y no a cualquier persona natural o jurídica, es requisito indispensable que administre los bienes o fondos públicos o donaciones que de modo legal han entrado al Erario Público para ser destinados a obras públicas o con fines públicos.

- **Tribunal de Cuentas de España**

El Tribunal de Cuentas de España, es la oficina pública cuyo objetivo es determinar la responsabilidad contable en la que incurran los que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Su función es la de administrar Justicia, paralelamente con el ejercicio de la función fiscalizadora.

Tiene en común con el Tribunal de Cuentas de Panamá, que administra Justicia y que también es único en su orden, más sin embargo difiere del Tribunal de Cuentas en que la función

fiscalizadora en Panamá únicamente la ejerce la Contraloría General de la República por mandato constitucional.

Sobre el Tribunal de Cuentas de España, me parece un interesante aporte académico integrar el debate que sobre las funciones de dicho Tribunal de Cuentas, desarrollan en su Obra Titulada: “Las competencias del Tribunal de Cuentas en relación con el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y el Principio de Transparencia”. Cuya finalidad es permitir aclarar la diferencia que existe en relación a las competencias del Tribunal de Cuentas de Panamá.

Los aspectos medulares de la polémica expuesta por los autores *Ciriaco de Vicente Martín, Pedro de Vega Blázquez y Miguel Ángel Sánchez del Águila, la citamos a continuación:*

“... En efecto, la Constitución española configura en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas como el «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público» y dispone que «una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.»

Es la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas de España la que, con rango de ley orgánica, delimita el ejercicio de la función fiscalizadora atribuida *ex constitutione* al Tribunal de Cuentas, y lo hace atribuyendo al Tribunal de Cuentas, como función propia, en su artículo 2.a) las competencias siguientes:

“a) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público...

b) Definiendo en qué consiste dicha función en los siguientes términos en su artículo 9.1: “La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía...”

c) Estableciendo el ámbito objetivo del alcance de dicha función en el artículo 9.2 dispone: “El Tribunal de Cuentas ejercerá su función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos”. Estos elementos definatorios de la función fiscalizadora se vuelven a formular de forma expresa y conjunta en el artículo 27.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que, bajo la significativa rúbrica del Capítulo Primero de su Título IV, “De la extensión de la función fiscalizadora del Tribunal y de los instrumentos en que se materializa. Dispone:” La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene carácter externo, permanente y consuntivo y se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos”

Ciriaco de Vicente Martín, Pedro de Vega Blázquez y Miguel Ángel Sánchez del Águila expresan:

“La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, en su conocida y ampliamente citada por la doctrina la Sentencia 11/1998, de 3 de julio, en la que establece la definición conceptual de las funciones de fiscalización y de enjuiciamiento contable, dice lo siguiente: “En el ejercicio de la función fiscalizadora que compete al Pleno de este Tribunal (art. 21 LOTCu), se desarrolla una actividad técnica previa a la función política de las Cortes en la que se informa al órgano

parlamentario acerca de la adecuación de la actividad económico-financiera de los entes que integran el sector público (art. 4 LOTCu) a los principios que informan en nuestro Ordenamiento la ejecución del gasto público, es decir, la legalidad, la eficiencia y la economía (art. 31.2 CE, en relación con el art. 9.1 de la LOTCu).”

“Quienes mantienen que el Tribunal de Cuentas puede fiscalizar sin más el proceso de elaboración de los presupuestos, no pueden ignorar la plena vigencia del artículo 9.2 de la LOTCu, acudiendo a una aplicación directa del artículo 136 de la Constitución, como se ha hecho en algún caso. Es precisamente el propio artículo 136 de la Constitución el que, en su apartado 4, encomienda y reserva a una ley orgánica, la LOTCu, la regulación de las funciones del Tribunal de Cuentas. Dicho en términos más simples, la ley atribuye al Tribunal de Cuentas competencias para fiscalizar la ejecución de los presupuestos, pero no para fiscalizar su elaboración...”

El enriquecido debate doctrinal expuesto por *Ciriaco de Vicente Martín, Pedro de Vega Blázquez y Miguel Ángel Sánchez del Águila* sobre las competencias del Tribunal de Cuentas de España, me permite concluir que bajo cualquier confusión que exista ante el vacío de cualquier norma legal expresa de las funciones del Tribunal de Cuentas se debe hacer bajo lo que señalen las disposiciones con rango constitucional, y por ello discrepan de los autores que intentan extender los ámbitos de la competencia expresa en las Leyes de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de España, a la función de Fiscalizar o controlar la Elaboración de los Presupuestos de los entes de la administración pública.

Para mayor ampliación de los conocimientos del Tribunal de Cuentas de España. (Véase la Ley Orgánica 2-1982 de 12 de mayo de 1982 y Ley 7 de 5 de abril de 1988).

- **Cámara de Cuentas de República Dominicana**

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

Tiene en común con el Tribunal de Cuentas de Panamá que es una oficina pública, pero difiere en todas las otras funciones ya que el Tribunal de Cuentas no investiga ni denuncias o sospechas de cuentas ilícitas, sino que el 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 General 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.

También 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.

Véase la Ley 81 de 2013, que reforma la Ley 67 de 2008, artículo 26, facultades del Fiscal General de Cuentas y la Ley 10-04 de 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

- **Tribunal Superior de Cuentas de Honduras**

El 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 injustificado.

Al igual que nuestro Tribunal de Cuentas es una institución pública, pero difieren en el que el Tribunal de Cuentas de Panamá no fiscaliza los fondos, bienes y tampoco determina el enriquecimiento injustificado, dado a que esta función la ejerce la Contraloría General de la República.

- **Tribunal de Cuentas de Brasil**

El Tribunal de Cuentas de Brasil es la institución de carácter público, que está integrado por nueve (9) Magistrados investidos de Jurisdicción propia y privativa para juzgar las cuentas de los administradores y demás responsable de dinero, bienes y valores públicos.

Guarda semejanza con el Tribunal de Cuentas de Panamá, por ser también una institución de carácter público, cuya función es la de administrar Justicia relativa a las personas que administren dineros, bienes y valores públicos.

El Tribunal de Cuentas de Panamá, está integrado por tres (3) Magistrados, a diferencia del Tribunal de Cuentas de Brasil que está integrado por nueve (9) Magistrados.

Es importante resaltar que la Legislación del Brasil establece el juzgamiento de Cuentas cuando resulte daño Económico al Estado, y las irregularidades tienen que ser compulsadas en los casos que a continuación citamos:

1. Omisión en el deber de rendir cuentas;
2. Practica de acto de gestión ilegal, ilegítimo, antieconómico o infracción a la norma legal o reglamentaria de naturaleza contable, financiera presupuestaria, operacional o patrimonial;
3. Daño al Erario ocasionado por acto de gestión ilegítimo o antieconómico; o
4. Desfalco o desviación de dineros, bienes o valores públicos.

Para mayor aporte doctrinal cabe resaltar que la Legislación de Panamá, establece en el Código Fiscal, los hechos por los cuales, los agentes y empleados de manejo incurren en posibles irregularidades que afectan el patrimonio económico del Estado. Lo anterior en concordancia con la Ley 67 de 2008 en su artículo 66.

- **Tribunal de Cuentas de Uruguay**

Semejanzas

En la República Oriental del Uruguay el Tribunal de Cuentas es un órgano de creación constitucional. Igualmente lo es en Panamá como lo establece el artículo 281 de la Constitución Política.

Diferencias

El connotado Máster en Derecho Administrativo Económico: *Rubén Flores* en su obra titulada *El Tribunal de Cuentas de Uruguay* establece características bien diferenciadoras de las competencias del Tribunal de Cuentas de Panamá, pasamos a resaltar las más esenciales para poder diferenciar más nítidamente la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas de Panamá, así:

En Uruguay el Tribunal de Cuentas controla la gestión financiera de sistemas a los que no pertenece. Ello es así porque el órgano es extra poder. No integra ningún poder del Estado ni se encuentra subordinado a órgano alguno. En la legislación comparada y en la historia del derecho, se observa que la mayoría de los Tribunales de Cuentas han dependido del Poder Legislativo.

El Tribunal de Cuentas de Uruguay actúa únicamente en ejercicio de la función administrativa. Ello es así en virtud de que, aplicando los diversos criterios de clasificación de las funciones jurídicas del Estado, según la Constitución Uruguaya, los actos que emanan de su competencia tienen el régimen jurídico de los actos administrativos. De ahí que no sea un "tribunal" en el sentido jurisdiccional.

En la República de Panamá los juicios de cuentas se desarrollan sobre la base de un procedimiento, etapas y fases preclusivas, en las que existen los roles bien definidos del Fiscal General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas los que tienen como finalidad dictar una decisión de fondo sobre la responsabilidad patrimonial de los llamados a juicio por el propio Tribunal de Cuentas, luego de haberle dado a las partes el pleno ejercicio de una actividad probatoria amplia para acusar (Fiscal General de Cuentas) o defensa (procesados a través de sus apoderados legales).

De igual manera, se goza del derecho de argumentar o alegar hasta que el Tribunal dicte la Resolución Final que determina la responsabilidad patrimonial sobre los procesados, monto de la lesión e intereses y el destino de los bienes que hayan sido cautelados como medida provisional de aseguramiento a los créditos a favor del Estado, a fin que no sea ilusorio el Juicio Coactivo que resulta en vía de ejecución del Fallo del Tribunal de Cuentas.

Otra diferencia con el Tribunal de Cuentas de Uruguay, es que este dictamina e informa en materia de presupuestos; como también interviene preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras correspondientes y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes.

2. ÓRGANO EXTRAPODER

Me resulta de gran interés hacer una revisión exhaustiva, de la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas, como Órgano Extrapoder. Por ello dedico este apartado para poder citar la temática más actualizada y autores con vasta experiencia en el desarrollo de esta materia, para poder llegar a mis propias conclusiones acerca de la siguiente interrogante: ¿Es el Tribunal de Cuentas de Panamá, un Órgano Extrapoder del Estado o no ha alcanzado hasta este momento esta particular legitimación dado su base de creación en una disposición.

A modo bien sintetizado, nos aclara el tema de los Órganos Extrapoder el reconocido autor Argentino Néstor Pedro Sagües, quien de manera sencilla se avoca a explicar este concepto y luego le sirve de base para ubicar aquellos entes autónomos que están fuera de la clásica división de la Teoría Tripartita del Derecho Constitucional de los Tres Órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)

Para Sagües la justificación de los Órganos Extrapoder deriva de razones técnicas y políticas.

...“Desde el *ángulo técnico* unas de las características del Estado contemporáneo es los que *Reinhold Zippelius* denomina la *diversificación de funciones* y la multiplicación de estructura. En términos muy simples puede completarse al Estado actual comprobándolo con el de un siglo atrás, con un organismo mucho más complejo, perfeccionado y sofisticado. Determinadas funciones otras aglutinadas en los tres poderes es principales, actualmente se subdividen, descentralizan y sincronizan con mayores detalles y especificaciones. Y ellos explica que se programen nuevos sujetos estatales destinados asumir con mayor idoneidad esos papeles, fuera de los tres moldes de los tres poderes iniciales. Para algunos, es una tendencia de policentrismo.”

De igual manera, contribuye el autor argentino citado autor Argentino *Néstor Pedro Sagües* a explicar la *motivación política* de los denominados Órganos Extrapoder, cuando señala: “Los motivos políticos del planeamiento de los Órganos Extrapoder se vinculan, a menudo, con la idea de un mejor control. Mayor fiscalización, por ejemplo, el Poder Ejecutivo (de ahí el Defensor del Pueblo, verbigracia, a más del Ministerio Público), pero también sobre el Poder Judicial (para lo cual puede ser útil tanto para el mismo Defensor del Pueblo como el propio Ministerio Público, encargado de velar por una recta administración de justicia a título de control externo sobre los jueces) o sobre el congreso (mediante la revisión Jurisdiccional o especializada de las leyes, a cargo de un tribunal constitucional, igualmente a título de ejemplo). Una misión paralela de varios entes extrapoder puede estribar en la tutela y promoción de los derechos constitucionales y de los derechos humanos en general, especialmente los provenientes de fuentes internacionales, como misión garantista y de promoción de derechos, que debe asumir modernamente el Estado. Eso implica una innegable misión de control sobre la administración pública y los poderes públicos en general.”

• ¿Es el Tribunal de Cuentas un Órgano Extrapoder en la Legislación Vigente?

La Constitución Política en su artículo 281, a mi juicio le da el carácter de Órgano Extrapoder al Tribunal de Cuentas, en lo relativo a su creación dentro del Título IX de la Hacienda

Pública, Capítulo 4°, *Tribunal de Cuentas*. Como se observa es un ente exclusivamente establecido para el Juzgamiento a nivel nacional de los sujetos, sean personas naturales o jurídicas que hayan lesionado o causado un perjuicio patrimonial en la administración y manejo de los fondos y bienes públicos, ya sea en calidad de empleado o agentes de manejo. Tal como está redactada dicha disposición Constitucional; además, requiere que el Juzgamiento del Tribunal haya tenido como presupuesto previo los reparos de la Contraloría General de la República sobre las cuentas o bienes que hayan sido manejadas irregularmente por sujetos con determinada calidad, no se trata de todos los servidores públicos ni tampoco por el solo hecho de ocupar un cargo público. La Constitución es muy clara al respecto de este punto. (Se refiere a empleados y agentes de manejo).

De la norma constitucional, Artículo 281, podemos reafirmar que todo Órgano Extrapoder debe tener las funciones y características especiales en la Ley orgánica que la desarrolla y le debe revestir de Autonomía propia, tanto en lo interno como en lo externo su autonomía frente a las funciones... (La trilogía clásica de los tres órganos del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Más adelante, desarrollaré analizando las normas atinentes a la naturaleza y autonomía funcional del Tribunal de Cuentas de acuerdo a las disposiciones de la Ley 67 de noviembre de 2008.

- **Es un órgano único**

El Tribunal de Cuentas es un ente único, y como tal concentra su legalidad vinculada a la Constitución Política, artículo 281. Esto significa que no puede existir en el ordenamiento jurídico otro órgano de Juzgamiento Patrimonial que realice la función de juzgamiento de los agentes y empleados de manejo de los caudales y bienes públicos.

Actualmente solo la competencia del juzgamiento patrimonial de Diputados relacionado a malversación de bienes o fondos públicos lo conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. (Ver Jurisprudencia, caso Vidal García Ureña, cierre por pago. Magistrado ponente Winston Spadafora.)

- **Es un ente jurisdiccional**

Aunque con una naturaleza y una estructura distinta al Órgano Judicial, el Tribunal de Cuentas es un *Órgano Jurisdiccional*. En este aspecto vale citar al autor de la República Uruguaya, Rubén Flores, cuando pronunciándose sobre el Derecho Comparado y el Tribunal de Cuentas, enfatizó:

“...En Uruguay los juicios de cuentas son procedimientos que versan sobre cuentas seguidos en el Tribunal de Cuentas, hay que concluir que dichos procedimientos —los juicios de cuentas— son procedimientos judiciales”. (Las cursivas son nuestras).

No existe la menor duda que el Tribunal de Cuentas su misión, visión y objetivo se concentra en la labor de juzgamiento de las cuentas de los agentes y empleados de manejo. En función de su incorrecta administración sobre los fondos públicos. La Ley 67 de 2008 en su Artículo 1 establece: “La Jurisdicción de Cuentas se instituye 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”. (Ver reforma Ley 81 de octubre de 2013).

- **Es autónomo funcional, presupuestaria y administrativamente.**

Por otra parte, no puedo dejar de comentar en el texto a modo de reflexión que existen disposiciones en la Ley 67 de 2008, a mi sano juicio, le restan el carácter de Órgano Extrapoder al Tribunal de Cuentas. Paso brevemente a mencionar algunas particularidades del procedimiento adoptado para el Juzgamiento de los agentes y empleados de manejos que lesionen el Patrimonio Estatal.

Del carácter recurrible ante la Sala Contenciosa Administrativa de sus Resoluciones Judiciales que ponen fin a la instancia.

Las Resoluciones de Cargos y Descargos *son recurribles* ante el propio Tribunal de Cuentas, mediante el recurso de Reconsideración, conforme la Ley 67 de 2008, artículos 78 y 79. No obstante, las Resoluciones de Cargos o Descargos *se convierten en definitivas* y adquieren el carácter de cosa juzgada a lo interno del Tribunal de Cuentas si las partes no recurren las partes a la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

La Ley 67 de 2008 y la Ley 81 de 2013 que regulan la Jurisdicción de Cuentas a nivel Nacional, establecen de modo literal la posibilidad jurídica de que las resoluciones de Cargo y Descargo pueden ser objeto de las Acciones de Nulidad y Plena Jurisdicción según el caso concreto (Artículos 82 y 83). La Ley 67 de 2008 tiene sus propias disposiciones especiales para el Juzgamiento de Cuentas, le da plena competencia a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo para *revocar* las decisiones finales emitidas por el Tribunal de Cuentas. Por lo que este aspecto debilita la independencia del Tribunal creado mediante mandato constitucional de crear un Tribunal con Jurisdicción y competencia nacional para juzgar las cuentas de los empleados y agentes de manejo cuando en ellas existan reparos. (Artículo 82 y 83 de la Ley 67 de 2008).

Lo que a mi modo de dar cumplimiento a Constitución Política, si es procedente la interposición de Acciones de Amparo de Garantías y Recursos de Inconstitucionalidad ante las decisiones finales o que pongan fin anticipado al Proceso de Cuentas, ya que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia tiene por mandato constitucional la guarda de la integridad de la Constitución Política, y por otra parte el darle el derecho a las partes en cualquier clase de Juicio penal, administrativo, disciplinario. Agregamos y en el Juzgamiento de Cuentas a que se garantice el Debido Proceso contemplado en el artículo 32 de la Constitución Política.

- **El Agotamiento de la Vía Administrativa para poder Accionar ante la Sala de lo Contencioso. (Silencio Administrativo)**

El Agotamiento de la Vía Administrativa para poder Accionar ante la Sala de lo Contencioso, conforme establece La Ley 38 de 2000 del Procedimiento Administrativo es aplicable por disposición expresa del artículo 66 de la Ley 67 de 2008 a las Resoluciones de Cargo y

Descargo que dicta el Tribunal de Cuentas, para poder recurrir a la Sala Contencioso Administrativo.

Esa dependencia de carácter recurrible de los fallos finales del Tribunal de Cuentas por un poder judicial de distinta naturaleza a mi juicio debilita la autonomía de los denominados órganos extrapoder.

A modo de reflexión lo anteriormente, explicado conllevaría a con más tiempo para efectuar un debate doctrinal más profundo que no se puede agotar en esta pequeña obra. Me resulta interesante ello para determinar si dentro de la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas, con su reconocida independencia funcional, administrativa y presupuestaria fuera de la órbita de los Órganos, Legislativo y Judicial, se clasifica como un Órgano Extrapoder o se considera solo como un Órgano de base Constitucional de carácter autónomo. (Confróntese la obra del Master en Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, Néstor Sagües y María Ruedas, Entre otras Obras consultadas en el epígrafe en el que se citó la opinión versada de la Doctrina actual del Derecho Constitucional.

3. SUJETOS QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE CUENTAS

3.1 LOS MAGISTRADOS DE CUENTAS

Los sujetos procesales que conforman el Juicio de Cuentas son los Magistrados de Cuentas, el Fiscal General de Cuentas y los investigados o los procesados.

Los Magistrados de Cuentas representan al Tribunal de Cuentas, organismo jurisdiccional con sede en la ciudad de Panamá, que tiene la función constitucional y legal de administrar justicia patrimonial.

Los Magistrados de Cuentas son tres (3) nombrados cada uno por el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia. Su período es de diez años. Para asegurar el nombramiento escalonado, los primeros Magistrados fueron nombrados así: el designado por el Órgano Legislativo, por un período de diez años; el designado por el Órgano Ejecutivo por un período de ocho años y el designado por el Órgano Judicial, por un período de seis años. (Art. 327, Constitución Nacional).

Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, en su artículo 7 establece los requisitos para el nombramiento de Magistrado o Suplente del Tribunal de Cuentas se requiere:

- a) Ser panameño.
- b) Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
- c) Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- d) Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la ley señale.
- e) Haber completado un período de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral, de la Defensoría del Pueblo u otro cargo público cuyo ejercicio requiera título

universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho o investigador jurídico en un establecimiento de enseñanza universitaria.

- Prohibiciones. No pueden ocupar el cargo de Magistrado de Cuentas ni Suplente de Magistrados:

Las personas que hubieren sido condenadas por delito doloso, mediante Sentencia Ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia. Las que hubieren sido condenadas, por sentencia ejecutoriada, como responsable de lesión patrimonial en contra del Estado (art.16 de la Ley 67 de 2008).

Incompatibilidades. Estos 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 (art. 208, Constitución Nacional y art. 8, Ley 67 de 2008).

- Prerrogativas y Derechos. Los Magistrados del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos, emolumentos y prerrogativas reconocidos a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 8, Ley 67 de 2008).
- Atribuciones: Los Magistrados de Cuentas administran Justicia Patrimonial.

Así mismo, dictan las reglamentaciones concernientes a su régimen interior de conformidad con el Artículo 18 de la Ley 67 de 2008, aplicables en el Tribunal de Cuentas.

En la obra titulada *El Tribunal de Cuentas*, el Magistrado Oscar Vargas Velarde, comenta las atribuciones de los Magistrados, sin perjuicio de lo que dispongan las Leyes complementarias, y las clasifica en las p.p.s 77-79 de la manera siguiente:

- “a) Aprobar o improbar el acuerdo que celebre el Fiscal General de Cuentas con la persona investigada referente a la restitución del bien o el pago del monto de la lesión Patrimonial causada al Estado.
- b) Calificar el mérito de la investigación para establecer si procede corregirla, Complementarla o ampliarla; cerrarla y ordenar su archivo; excluir del procedimiento a cualquiera de los investigados o llamar a juicio (reparos) a los involucrados.
- c) Ordenar medidas cautelares contra el patrimonio de los investigados o los Procesados para evitar que los resultados del proceso sean ilusorios.
- d) Declarar la procedencia o la improcedencia de la solicitud o el incidente de Levantamiento de las medidas cautelares y resolver el recurso de reconsideración.
- e) Practicar las pruebas, mediante auto para para mejor proveer, que sean necesarias...”

3.2. FISCALÍA GENERAL DE CUENTAS

La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, fue reformada por la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, en los artículos 1, 19, 23, 24, 25, 26, 37 y 38 y adiciona los artículos 25-A y 76-A a la Ley 67

de 14 de noviembre de 2008, creando la Fiscalía General de Cuentas, con sede en la ciudad de Panamá y funciones en todo el territorio nacional, bajo la responsabilidad de un Fiscal General de Cuentas, el cual es nombrado, al igual que su suplente por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional de Diputados, para un período de 10 años, siempre que cumplan con los requisitos que se le requieren a los Magistrados de Cuentas.

En una explicación más detallada, el Fiscal General de Cuentas es el servidor público que instruye la investigación patrimonial de oficio apenas tenga por cualquier medio la noticia que se ha cometido posiblemente una lesión económica al Estado. Con la nueva reforma de octubre 2013, el Fiscal General de Cuentas también tiene como función 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 complementación del informe o de la auditoria que fundamento los reparos.

Siendo una novedad que anteriormente no contemplaba la Ley 67 de 2008 antes de la Reforma legislativa de octubre de 2013. Sin embargo el Fiscal General de Cuentas debe remitir a la Contraloría General de la República el resultado de su investigación, a fin de que esta entidad estatal cumpliendo, con la Constitución Política de la República de Panamá formule o no los reparos contra los investigados de las supuestas irregularidades que afecten los fondos o bienes públicos administrados por servidores públicos o agentes de manejo.

La Fiscalía General de Cuentas también puede decretar la apertura de una investigación sobre las irregularidades y los posibles investigados cuando la entidad que tiene competencia exclusiva de levantar reparos a través de una Auditoría Preliminar, deberá ser remitida al Tribunal de Cuentas para que este a su vez, realice la providencia que ordena el traslado a la Fiscalía General de Cuentas, para que válidamente dicte un Auto o diligencia inicial para la búsqueda de los supuestos responsables patrimonialmente.

Otro rol de la Fiscalía General de Cuentas es llevar adelante la acusación pública en el proceso patrimonial que se tramita ante el Tribunal de Cuentas, esta última función en esencia permite subrayar la existencia de una entidad de investigación objetiva y autónoma con patrimonio propio y funcional que no depende de la Contraloría General de la República, como si antiguamente carecía de esa independencia para una investigación transparente la entonces Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República que inició sus labores en el año 1990.

El artículo 25-A que se adiciona a la Ley 67 de 2008, le da potestad a la Fiscalía General de Cuentas y a las demás agencias de instrucción de instituir el régimen de carrera para los Servidores Públicos de esa institución.

- **FUNCIONES DEL FISCAL GENERAL DE CUENTAS**

La Ley 67 de 2008, específicamente en su artículo 26, establece lo siguiente: “Corresponderá al Fiscal de Cuentas el ejercicio de la acción de cuentas para lo cual tendrá las siguientes funciones:

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. (modificada por la Ley 81 de 2013).
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 o contra de los fondos o bienes públicos”.

El artículo 38 de la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81 de 2013, establece que el Fiscal General de Cuentas mediante resolución motivada, teniendo como presupuesto la existencia de un hecho irregular que cause afectación al patrimonio del Estado y la probable vinculación a este de los empleados o los agentes de manejo, los servidores, los exservidores públicos, los particulares o los representantes legales y directivos de las sociedades anónimas y las personas jurídicas posiblemente involucrados, los citará para que rindan una declaración, sin apremio no juramento, sobre los hechos investigados, para que proporcionen los elementos de juicio o los documentos que estimen convenientes o aduzcan testimonio para esclarecer tales hechos.

- **TÉRMINOS ESTABLECIDOS PARA LA INVESTIGACIÓN DE CUENTAS**

En un término de cuatro (4) meses contado a partir de la fecha del inicio de la investigación, o de seis (6) meses si hay varios involucrados, el Fiscal General de Cuentas remitirá al Tribunal de Cuentas el expediente con su Vista Fiscal (Art. 45).

En caso de que la investigación no sea concluida en el periodo indicado, el expediente debe ser remitido al Tribunal de Cuentas, con el fin de que este decida sobre la necesidad de autorizar un término adicional, el cual no será mayor de dos (2) meses, para que sea culminada la misma para luego remitirla al Tribunal de Cuentas con la respectiva Vista Fiscal.

- **CARÁCTER RESERVADO DE LA INVESTIGACIÓN DE CUENTAS**

La investigación que realiza el Fiscal General de Cuentas y la Vista Fiscal tiene carácter reservado y solamente tendrán acceso a ellas las siguientes personas de acuerdo a lo establecido en el artículo 46 de la Ley 67 de 2008:

- Las personas investigadas.
- Los apoderados judiciales o los pasantes autorizados por estos.
- Los funcionarios de la Contraloría General de la República.
- Los funcionarios del Ministerio Público o del Órgano Judicial por razón de su cargo.
- Los abogados en ejercicio.
- Los estudiantes de Derecho.
- Las personas autorizadas por el Fiscal o por Secretario General con fines de docencia.

- **LA VISTA FISCAL PATRIMONIAL**

De acuerdo a lo contemplado en la Ley de Cuentas, la Vista Fiscal debe contar con los siguientes puntos:

1. La descripción clara y precisa de los hechos y de las circunstancias que dieron origen a la investigación de cuentas, con indicación de las fechas que comprende, la dependencia o el lugar en donde ocurrieron y la infracción presuntamente cometida, y con la exposición y cuantificación concreta de la lesión patrimonial causada al Estado.
2. Las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias investigadas.
3. La identificación completa con los nombres, los apellidos, el número de cédula de identidad personal y demás generales de las personas a quienes se les pueda exigir responsabilidad patrimonial, así como los cargos que desempeñan o hayan desempeñado en la entidad correspondiente, o su condición de persona natural o jurídica.
4. En el caso de que sea persona jurídica, deben aparecer todos los datos que permitan identificarla claramente, incluyendo su nombre o razón social, su domicilio y el nombre y el apellido de su representante legal y de sus directivos.
5. La responsabilidad y el grado de esta que corresponde a la persona o a las personas involucradas.
6. Los fundamentos de Derecho que justifican la medida procesal recomendada.

El Fiscal General de Cuentas con base en el caudal probatorio podrá solicitar en su Vista Fiscal al Tribunal de Cuentas lo siguiente:

- Que se llame al investigado o a los investigados a responder por la lesión patrimonial imputada.
- Solicitar el cierre y archivo de la investigación o,
- El cese el procedimiento contra cualquiera de las personas investigadas cuando hubiera motivo para ello (Art.48).

- **ACUERDO DEL FISCAL GENERAL DE CUENTAS Y LAS PARTES**

De los acuerdos entre el Fiscal General de Cuentas y los investigados:

- El Proceso de Cuentas puede terminar con el Acuerdo que logre el Fiscal General de Cuentas con la persona investigada, siempre que esta restituya el monto de la lesión patrimonial.
- (Los Acuerdos requieren de la aprobación del Tribunal de Cuentas).
- Los efectos de los Acuerdos aprobados darán lugar al cierre del Proceso de Cuentas, es decir, extinguen la acción de Cuentas que es privativa del Fiscal General de Cuentas y sus agencias de instrucción.

3.3.1 EL INVESTIGADO O EL PROCESADO

De acuerdo a la obra Tribunal de Cuentas del Magistrado Oscar Vargas Velarde (pps. 81, 82 y 83) hace un análisis exhaustivo del sujeto activo de la jurisdicción de cuentas conforme a lo estatuido en la Ley 67 de 2008, y constituye un gran aporte el desarrollo y prevalencia de los derechos de defensa a los que tiene el investigado, el procesado en el juzgamiento patrimonial.

El investigado o el procesado es el sujeto contra el cual se deduce la pretensión jurídico-contable. El investigado o el procesado puede ser una persona o varias personas. Se le denomina investigado mientras se surten la fase de investigación y la fase intermedia del proceso patrimonial, mientras que se le denomina procesado cuando el proceso pasa a su fase plenaria. El proceso puede involucrar a personas naturales, personas jurídicas, servidores públicos, exservidores públicos o particulares que no hubiesen ejercido funciones públicas. La característica fundamental de estas personas es que son empleados o agentes de manejo. Para los efectos de la Ley 67 de 2008, 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. Los derechos del investigado o procesado son los subsiguientes:

4. EL PROCESO DE CUENTAS

4.1. CONCEPTOS PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Antes de entrar a explicar el Proceso de Cuentas en Panamá, se hace necesario mencionar algunos conceptos básicos del Derecho Procesal, entre ellos, los conceptos proceso y procedimiento. Y los principios fundamentales que informan el proceso patrimonial o lesivo contra los caudales o fondos públicos que son de propiedad del Estado.

De acuerdo a la concepción doctrinal del autor *Letelier Lucas Najarro Silva*, en su obra titulada *“Proceso y Procedimiento”* explica las opiniones sobre esta materia escrita por autores reconocidos como *Carnelutti*, *Alcalá Zamora* y *Castillo*, que pasamos textualmente a reproducir seguidamente:

"El proceso surge de una situación extra y meta procesal que va a resolverse en virtud de aquél. Esta situación de conflicto es lo que se llama *litigio*, entendido este término en la misma acepción Carneluttiana, como conflicto de intereses cualificado por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra, pero en términos más amplios - dice *Alcalá Zamora y Castillo* - como conflicto jurídicamente trascendente y susceptible de solución, asimismo jurídica, en virtud de las tres vías posibles para dicha solución: proceso, autocomposición y autodefensa. Estas dos últimas denotan una solución parcial (opuesto a imparcial) del litigio, mientras que el proceso supone la solución imparcial del litigio". "El término proceso deriva de 'procedere' y 'processus' que "indican una cadena de actos coordinados para el logro de una finalidad".

Para poder desarrollar el concepto del vocablo procedimiento, debemos respaldarnos en grandes juristas, entre ellos tenemos a *Alcalá Zamora*, que nos plantea que el procedimiento se compone de la serie de actuaciones o diligencias sustanciales o tramitadas según el orden y la forma, prescritos en cada caso por el legislador y relacionadas y ligadas entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.

Finalmente, *Claria Olmedo* sostiene cuando se habla de procedimiento, cabe entender que nos estamos refiriendo al rito del proceso. Es el curso o movimiento que la ley establece en la composición de su marcha dirigida a obtener su resultado, adecuándola a la naturaleza e importancia de la causa que tiene por contenido.

Como establece el connotado autor y tratadista de Derecho Procesal Panameño, *Doctor Jorge Fábrega Ponce*, el procedimiento debe entenderse por el mecanismo, cómo se va a llevar a cabo un proceso, y que dicho mecanismo consta de varios pasos y que pueden ser diferentes dependiendo de qué clase de proceso nos estemos refiriendo. Así podemos hablar de procesos ordinarios o comunes y procesos especiales entre los que podemos señalar: proceso civil, proceso penal, proceso laboral, proceso de familia y proceso marítimo.

De igual manera, podemos definir el procedimiento Administrativo General el cual regula las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menos cabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad (*Concepto Legal, que establece el Artículo 34 de la Ley 38 de julio de 2000*).

Ahora bien, de acuerdo al Artículo 66 de la Ley 67 de 2008 establece que las dudas o los vacíos del Proceso de Cuentas se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las disposiciones Procesales que sean aplicables según el caso, siempre que sean acordes a la naturaleza del Proceso de Cuentas. Como puede observarse el Proceso de Cuentas se informa para llevar a cabo un acto del proceso o para establecer un trámite o procedimiento primeramente se atenderá a las disposiciones especiales de la Ley 67 citada y en su defecto se aplicará las normas que contempla la Ley 38 de 2000 y en caso de vacío en esta ley, se suple el Proceso de Cuentas con las disposiciones procesales, lo que hace mención al Código Judicial que rige en el libro primero y segundo instituciones que no desnaturalizan el Proceso de Cuentas, tal es el caso, por ejemplo, del procedimiento de las medidas cautelares del proceso civil.

El Proceso de Cuentas de conformidad a la Ley 67 de 2008, reformada por la Ley 81 de octubre de 2013, tiene la característica particular que considera en el desarrollo del Proceso de Cuentas las disposiciones del procedimiento administrativo, el cual tiene como principios rectores los siguientes:

- Informalidad: Que no está sujeto a reglas protocolarias, ceremoniales o solemnes o las ritualidades que acompañan la celebración de ciertos procesos, sin los cuales podría su incumplimiento ocasionar la nulidad esencial del acto jurídico.

Incluso, como el Proceso de Cuentas puede ser llenado las dudas, vacíos del proceso por leyes procesales que sean aplicables, no podemos dejar de citar el Artículo 215 de la Constitución Política que establece que las leyes procesales que se aprueben se inspiraran, entre otros, en los siguientes principios:

1. “Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
 2.”
- Principio de Imparcialidad: Principio constitucional al que están sometidos los Magistrados y Jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional, ya que tienen el deber de administrar justicia, sin tomar interés personal en favor o en contra de alguna de las partes, sin favoritismos ni mala fe, dando a cada uno lo suyo según los hechos probados y al tenor de los preceptos de la Constitución y la Ley (Definición del Doctor Carlos H. Cuestas, Diccionario de Derecho Procesal).
 - Principio de Uniformidad: Homogeneidad similitud o continuidad en la composición, duración o desarrollo del proceso.
 - Principio de Economía: Según el autor de Derecho, *Chiovenda*, define este principio como la obtención del máximo resultado posible con el mínimo de esfuerzo. Este principio de refiere no solo a los actos procesales, sino a las expensas o gastos que ellos impliquen.
 - Principio de Celeridad: Consiste en que el proceso se concrete a las etapas esenciales y cada una de ellas limitada al término perentorio fijado por la norma. En observancia de este principio, se descartan los plazos o términos adicionales a una determinada etapa, esto es, los que se surten como complemento del principal y las prórrogas o ampliaciones. También implica que los actos se surten en la forma más sencilla posible, para evitar dilaciones innecesarias. O como bien señala *Manuel Osorio*, en el Diccionario de Ciencias Jurídicas, que mediante este principio se debe evitar en el proceso, los trámites que lo prolongan sin contribuir a los fines jurídicos de las actuaciones, contribuyendo así con la efectividad y seguridad del principio de justicia.
 - Principio de Eficacia: Competencia capacidad para obtener resultados esperados.
 - Principio de Legalidad: Significa que nadie puede ser procesado o sancionado por un hecho que no esté previamente identificado como falta, delito, o por norma previa que lo sancione como tal.

El Principio de Legalidad, se circunscribe a los trámites o procedimientos que tienen que desarrollarse en un determinado proceso de la naturaleza que corresponda. Significa el cumplimiento de todos los trámites establecidos en la ley y que forma parte del debido proceso.

- Debido Proceso Legal: El Principio del Proceso Legal esta consagrado en la Constitución Política en el *Artículo 32*, que a la letra dice “*Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria*”.

Este tema cobra relevancia en el estado de derecho, paso a citar la obra *El Debido Proceso de la Administración Pública*, que se encuentra en la página web del Órgano Judicial, publicada en el mes de julio de 1995, que permite ilustrar a los lectores del presente artículo el tratamiento del Debido Proceso, no solo desde el punto de vista de los Tribunales que administran justicia del Poder Judicial, sino lo imperativo que es el cumplimiento de este Principio Constitucional en los Procesos que se siguen también en la Administración Pública, y por ende extensivo su vigencia a los procesos que tramita la Jurisdicción de Cuentas a los agentes y empleados de manejo que lesionan el Patrimonio Económico del Estado, en tanto que la Sala Contencioso Administrativa pueda revocar los fallos al Tribunal de Cuentas.

Para mayor ilustración citamos un extracto de la obra supra citada:

... “Según Fiorini, el procedimiento administrativo, que ‘sistematiza principios, normas, órganos e instituciones que rigen el proceso funcional de toda la administración pública’, en el caso en que intervenga un interesado, un administrado, sin dejar de percibir esos mismos fines, tiende a garantizar las relaciones jurídicas con el administrado. Aceptado que hay dentro de la administración pública distintos procedimientos administrativos, pero que el referido a la justicia administrativa dentro de la administración responde a un fin particularizado, también se comprueba que hay una técnica específica para este procedimiento que tiende, por sobretodo, a aplicar el derecho de defensa y la realización de lo que en ciencia jurídica se distingue como debido proceso. Esta técnica procesal tiende a consagrar: garantías para la defensa del administrado, competencia específica de ciertos órganos administrativos; valor de las pruebas; vías de impugnación contra las decisiones. Estas normas y principios presupuestan la seguridad de buena justicia a favor del administrado.

Expone también Fiorini de acuerdo a la ponencia citada siguiente:

“...Se ha expresado que el derecho procesal es la reglamentación del derecho de defensa. En el derecho procesal administrativo, el derecho de defensa comprende la garantía de actos esenciales para los derechos del administrado que pueden sintetizarse en los siguientes:

- a) oportunidad de expresar su petición y defensa;
- b) conocimiento cabal de los hechos y razones justificantes;
- c) el ofrecimiento de pruebas, juntamente con el derecho del interesado de colaborar en su diligenciamiento;
- d) decisión definitiva motivada sobre las peticiones del administrado;
- e) interposición de vías de impugnación o de denuncias por ilegitimidad del procedimiento o de la decisión;
- f) patrocinio letrado;
- g) acceso pleno en las actuaciones administrativas.”

- **OTROS PRINCIPIOS APLICABLES AL PROCESO DE CUENTAS**

Como quiera que el Artículo 66 de la Ley 67 de 2008, establece la facultad a los Magistrados de Cuentas de integrar la Ley a través de las disposiciones procesales, también el Proceso de Cuentas a lo largo de las etapas procesales en que se desarrolla en tres etapas a saber: investigación, intermedia y plenaria, debe nutrirse de los otros principios que también integran el procedimiento civil que no contraríen el Proceso de Cuentas que es de naturaleza pública. Como bien constituyen en su momento las garantías procesales y legales para un juzgamiento objetivo, razonable, imparcial y justo.

- 1. Principio de la Concentración.**

Este principio manifiesta que el material procesal debe ser aportado y probado en toda su extensión en la primera instancia en cuanto sea posible y en todas las instancias debe ser tratado y resuelto el litigio en una sola audiencia, a ser posible. Más abajo explicaré el tema de la preponderancia de la escrituralidad que rige por excelencia en el proceso de cuentas, actos como la formación del expediente de investigación, la tramitación de los incidentes y la dictación de sentencia en la mayoría de los procesos sin audiencia oral. De igual manera la tramitación de las medidas cautelares se surten por petición escrita del Fiscal General de Cuentas, siendo el legítimo tenedor de la acción de cuentas, debería reformarse como el Sistema Acusatorio la presentación de sus pretensiones para el verdadero control de garantías de los Magistrados del Tribunal de Cuentas. Los Recursos contra la Resoluciones de Reparó y de Cargos y Descargos se fallan por escrito con una mera providencia de traslado al Fiscal General de Cuentas. En consecuencia, el principio de Concentración no puede concluirse, sea aplicado como una regla general. Salvo el caso de audiencia para práctica de pruebas y alegatos, y no se logra surtir en un solo acto que sería la tendencia de los Sistemas Judiciales Modernos, más aún, si defendemos la tesis de que el Tribunal de Cuentas por disposición Constitucional es un Tribunal cuyo diseño es jurisdiccional porque realiza una labor judicial que es dictar la responsabilidad patrimonial de los procesados por mal manejo del patrimonio público.

- **CLASE DE SISTEMA EN QUE SE ESTRUCTURA LAS FASES DEL PROCESO DE CUENTAS:**

Sistema Inquisitivo Atenuado: En cuanto se refiere al tipo de Sistema sobre el cual se fundamenta el procedimiento en el Juzgamiento de las Cuentas de los empleados y agentes de manejo que malversan el patrimonio del Estado. Cabe indicar, que a mi juicio se sigue preponderantemente el procedimiento los principios que fundamentan el Sistema Inquisitivo, bajo las reglas de escrituralidad en la mayor parte del desarrollo del proceso. Ya que las pruebas que práctica el Fiscal General de Cuentas las evacúa muchas veces sin la presencia de un abogado de la defensa, y estas a su vez, pasan a la fase intermedia, sin que las partes por medio de apoderado legal, hagan uso del término probatorio que establece la Ley 67, ampliamente después de ejecutoriada la Resolución de Reparos o llamamiento a juicio. Muy tímidamente, los apoderados legales utilizan los Principios de inmediatez, contradictorio, concentración y publicidad que permite la ley a los procesados en el Juicio de Cuentas, dado que se establece el derecho de que la práctica de pruebas y los alegatos puedan surtirse mediante las reglas de la oralidad en una

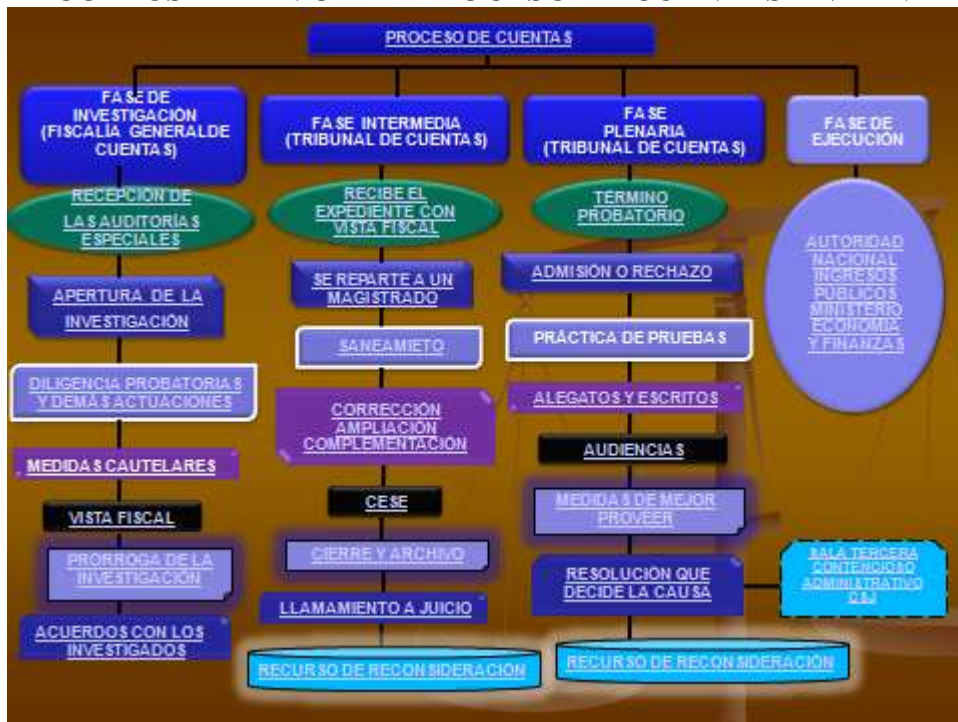
audiencia que dirigirá el Magistrado designado por el resto del Pleno, y por consiguiente recae en el Magistrado Sustanciador de la causa, que se le haya repartido el expediente bajo las reglas de la actuación previa en la etapa de la investigación por medio del conocimiento de Incidentes o Medidas Cautelares a petición del Fiscal.

El Tribunal de Cuentas puede decretar al Fiscal General de Cuentas, el perfeccionamiento de la investigación, mediante la Ampliación de la investigación por virtud de lo establecido en el artículo 52 de la Ley 67 de 2008.

De igual manera, se permite la práctica de pruebas de oficio antes de dictar sentencia, denominadas medidas para “mejor proveer”. Lo que me permite concluir que solo podemos establecer que el Proceso de Cuentas se inspira y fundamenta en el principio de Oralidad, Publicidad y Concentración al momento de que la fase plenaria se ventila las pruebas aducidas, admitidas por el Tribunal y practicadas en una Audiencia en la que se discute el fondo del proceso por cuanto los alegatos son también presentados frente al Magistrado que lleva la dirección y control de la audiencia.

Sin embargo, en pocos procesos, los procesados de manera oportuna solicitan al Tribunal de Cuentas se desarrolle el procedimiento del plenario bajo la oralidad y publicidad, notas distintivas que hacen parte del Sistema Dispositivo. Por lo expresado, me anoto en el criterio que se trata de un Sistema Inquisitivo atenuado, como bien explica el Magistrado Oscar Vargas Velarde, en la obra *El Tribunal de Cuentas*. pp. 86 y s.s. (2011).

GRAFICO ILUSTRATIVO DEL PROCESO DE CUENTAS EN PANAMÁ



Fuente: “El Tribunal de Cuentas en Panamá”. Magistrada Ileana Turner Montenegro
 Jornada de Divulgación de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008. Septiembre 2010. (pág. 7).

4.2. FASES DEL PROCESO DE CUENTAS (FASE INVESTIGACIÓN, INTERMEDIA Y PLENARIA)

El Proceso de Cuentas se divide en tres fases o etapas bien definidas, a saber:

4.2.1 FASE DE INVESTIGACIÓN

Esta constituye la primera fase del proceso y se inicia con la presentación por parte de la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas del examen, informe o auditoría especial que contenga los reparos o irregularidades en fondos o bienes públicos, acompañados de los elemento de juicio correspondientes.

4.2.2 FASE INTERMEDIA

La fase intermedia del proceso de Cuentas inicia una vez es remitido el proceso patrimonial al Tribunal de Cuentas con un documento emitido por el Fiscal, que se le denomina: "*Vista Fiscal*".

Una vez el Tribunal de Cuentas recibe el expediente y la Vista Fiscal lo reparte a un Magistrado Sustanciador para su debida calificación. Los repartos se realizan conforme lo establece el artículo 102 del Código Judicial y atendiendo a la Sala de Acuerdo N°1-2010 de 5 de enero de 2010.

Desde ese momento cualquiera de los investigados podrá presentar memorial, por medio de abogado, en el que podrá:

- Advertir las fallas o los vicios de la investigación
- Oponerse a los fundamentos fácticos o jurídicos; y,
- Objetar las conclusiones de dicha Vista Fiscal.
- Saneamiento

Luego de recibido el expediente por secretaría, el Magistrado Sustanciador cuenta con el término de diez (10) días hábiles para revisar, si no existen vicios que puedan causar la nulidad del proceso.

De encontrarse fallas o vicios, se ordenará al Fiscal General de Cuentas lo que sea procedente para su saneamiento, lo cual deberá realizarse en un término no mayor de quince (15) días hábiles.

- **Calificación del Mérito de la Investigación de Cuentas**

El Tribunal de Cuentas podrá, dentro del término de quince (15) días hábiles, proferir cuatro tipos diferentes de decisiones, a saber:

- Ordenar, por una sola vez, la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación de cuentas cuando ello sea necesario para perfeccionar la investigación;

El Fiscal General de Cuentas contará con el término de un mes para cumplir con lo dispuesto en el punto anterior.

- **Cierre y Archivo del expediente de Cuentas**

Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas sean infundadas.

Infundada: el Informe de Antecedentes o la Auditoría Especial no arrojó irregularidades que indiquen un menoscabo patrimonial, sino que se podría estar frente a una irregularidad Administrativa.

- **Cese del procedimiento**

Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca responsabilidad alguna.

Cese: recaer sobre la falta de pruebas sobre la vinculación indiciaria de los investigados con el proceso de cuentas.

- **Llamamiento a Juicio o Resolución de Reparos de la Persona Investigada**

Llamar a juicio a la persona o a las personas investigadas cuando existan razones fundadas para ello.

Este se hará mediante la denominada Resolución de Reparos que deberá contener los razonamientos de hecho y Derecho del Tribunal de Cuentas y el encausamiento dirigido a establecer la responsabilidad patrimonial del procesado o de los procesados.

- **Requisitos Formales que debe contener la Resolución de Reparos:**

- Referencia clara y precisa de la investigación realizada y su origen
- Período examinado
- Mención de la entidad o institución a que corresponda, la acción u omisión que da lugar a los reparos
- Indicación clara de las personas involucradas con el hecho irregular
- El grado de participación en la irregularidad detectada
- La responsabilidad que se imputa
- La cuantía del daño
- Las normas legales o reglamentarias que han sido infringidas.

En contra de la Resolución de Reparos cabe el recurso de reconsideración que se deberá interponer dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación personal de la persona llamada a juicio de responsabilidad patrimonial.

El Tribunal de Cuentas debe decidir el recurso de reconsideración en un término no mayor de quince (15) días hábiles.

4.2.3 FASE PLENARIA

La Fase Plenaria se inicia con la ejecutoría de la Resolución de Reparos. El período probatorio se surte en cuatro (4) períodos, así:

Primer período, de cinco (5) días hábiles improrrogables, para que el Fiscal General de Cuentas y los procesados propongan todas las pruebas que consideren convenientes;

Segundo período, de cinco (5) días hábiles improrrogables, que empieza a correr desde el día hábil siguiente al día en que se venció el primer período, para que el Fiscal General de Cuentas y los procesados aporten contrapruebas;

Tercer período, de tres días hábiles improrrogables, que empieza a correr desde el día siguiente al día en que venció el segundo período, para que el Fiscal General de Cuentas y los procesados objeten las pruebas y las contrapruebas; y

Cuarto período, de treinta (30) días hábiles, para practicar las pruebas.

- **Período Extraordinario para la práctica de las pruebas.**

Por causa justificada, de oficio o a petición del Fiscal General de Cuentas o de cualquier procesado, el Tribunal de Cuentas podrá conceder un período adicional para la práctica de las pruebas.

- **Admisión o rechazo de pruebas y práctica de las mismas.**

Concluido el tercer período probatorio, el Tribunal de Cuentas, en un término de cinco (5) días, mediante resolución irrecurrible, deberá decidir al respecto.

- **Alegatos escritos**

El Fiscal General de Cuentas y los procesados, sin necesidad de resolución alguna, pueden presentar por escrito sus alegatos ante el Tribunal de Cuentas. Luego de que haya vencido el término para la práctica de las pruebas y hasta que se dicte la resolución que decide la causa.

- **Medidas para Mejor Proveer**

El Tribunal de Cuentas, antes de dictar la resolución que decida la causa, mediante auto para mejor proveer, podrá practicar las pruebas que sean necesarias para aclarar las dudas razonables, esclarecer aspectos oscuros y establecer la verdad material.

La resolución que decida la causa podrá ser de tres clases:

Resolución de Cargos, cuando implique la condena o declaratoria de la responsabilidad patrimonial del involucrado o de los involucrados. (Equivale a una sentencia condenatoria).

Resolución de Descargos, cuando implique la absolución o inexistencia de la responsabilidad de los involucrados. (Equivale a una sentencia de absolución).

Resolución Mixta, cuando implique la absolución para unos y la condena para otros de los involucrados.

La resolución que decida la causa debe ser dictada con base en las pruebas que reposan en el expediente para lo cual se cuenta con un término de treinta (30) días.

- **Recurso de Reconsideración**

En contra la resolución que decide la causa podrá interponerse el recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

El Tribunal de Cuentas dará traslado del Recurso a la contraparte por un término de tres (3) días hábiles y, una vez vencido este término, deberá decidir el recurso de reconsideración en un término no mayor de veinte (20) días hábiles.

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

4.3 TIPOS DE RESPONSABILIDAD

De acuerdo al Artículo 80 de la Ley 67 de 2008, se establecen los siguientes tipos de responsabilidad:

1. *Responsabilidad directa*. Es la 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*. Es la 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*. 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*. 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.

5. LAS ACCIONES CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVAS DENTRO DEL PROCESO DE CUENTAS

5.1. ACCIONES DE NULIDAD

De acuerdo al artículo 82 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008:

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.

5.2. ACCIONES DE PLENA JURISDICCIÓN

Al hablar de las acciones Contenciosas Administrativas dentro de los Procesos Patrimoniales, nos debemos remitir a los artículos 82 y 83 de la Ley 67 del 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas.

Sobre el particular, podemos indicar que el artículo 82, señala que 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.

En el artículo 83 se indica que 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 a las disposiciones de esta Ley.

Previo al análisis de estas normas, debemos recordar a los letrados y enseñar a los que no son abogados, qué es una acción contencioso administrativa, para qué se utiliza, qué formalidades tiene y cuándo se puede interponer.

Para ello debemos indicar que Pedro Cartolín, indica que: "La acción contencioso-administrativa implica una contienda entre un particular y la administración pública, la cual es resuelta por el Poder Judicial. Mediante esta acción, se cuestiona una decisión de la administración, desde el punto de vista jurídico, y -a su vez- se pretende proteger la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados".

Marcial Rubio Correa, expresa lo siguiente: "La acción contencioso - administrativa es el derecho que tienen las personas de recurrir ante el Poder Judicial para que anule con fuerza obligatoria cualquier acto o resolución del Poder Ejecutivo o de otros órganos administrativos del Estado, que pronunciándose sobre derechos individuales, perjudican a una o más personas"

En Panamá, la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la desarrolla la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, tal como se observa en el Libro I, que trata sobre Organización Judicial, del Código Judicial o Código de Procedimiento.

Para la regulación de las Acciones Contencioso-Administrativas, debemos ver los artículos 97 a 99 del Código Judicial.

En estos artículos se puede constatar que a la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan, o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones, o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;
2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;
3. De los Recursos Contenciosos en los casos de adjudicación de tierras y de bienes ocultos;
4. De las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente en los procesos por cobro coactivo;
5. De las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos;
6. De las cuestiones que se susciten en el orden administrativo entre dos o más municipios o entre dos o más instituciones autónomas o entre un municipio y la Nación o entre una institución autónoma y la Nación o entre cualesquiera de ellas;
7. De los Acuerdos o cualquier acto, resolución o disposición de los Consejos Provinciales, los concejos municipales, juntas comunales y juntas locales o de las autoridades y funcionarios que de ellas dependan, contrarios a las leyes, a los decretos que las reglamenten o a sus propias normas;
8. De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule;
9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños y perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado;
10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos;
11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;

12. Conocer prejudicialmente sobre la validez de los actos administrativos que deberán servir de base a una decisión jurisdiccional por consulta que al efecto formule la autoridad encargada de administrar justicia;
13. Conocer del Recurso de Casación Laboral, a que se refiere el Capítulo IV, Título VII, Libro Cuarto del Código de Trabajo, hasta tanto se instituya la Corte de Casación laboral;
14. Ejercer todas las demás atribuciones que el Código de Trabajo atribuye a la Corte de Casación Laboral; y
15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquellas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la Ley.

A su vez, el artículo 98, establece que las Leyes 135 de 1943, 33 de 1946 y 39 de 1954, se aplicarán por la Sala Tercera, en cuanto no contradigan lo dispuesto en este Código.

Por otro lado, el artículo 99 indica que las Sentencias que dicte la Sala Tercera, en virtud de lo dispuesto en esta sección, son finales, definitivas y obligatorias; no admiten recurso alguno, y las de nulidad deberán publicarse en la Gaceta Oficial.

6. EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE CARGOS POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, después de dos (2) meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos, o su acto confirmatorio, proceder a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo.

Este trámite se le denomina declinatoria de las cautelaciones de bienes muebles, bienes inmuebles y dineros.

La Autoridad Nacional de Ingresos Públicos fue creada mediante la Ley 24 del 8 de abril de 2013, y viene a reemplazar a la antigua Dirección General de Ingresos que contempla la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, como la Autoridad con Poder de Ejecución de las Resoluciones de Cargo o Condena con Declinatoria de Bienes para que inicie un Juicio con carácter coactivo que permita resarcir los Activos que hayan sido cautelados provisionalmente en el Proceso de Cuentas desde de la etapa de la investigación hasta el momento de la expedición de una resolución de carácter definitivo, que no hace tránsito a cosa juzgada y que en mi opinión debe dársele el carácter de un Título Ejecutivo dado que es expedida por una Jurisdicción de Carácter Especial y por ende lo que procede, luego de notificada las partes de no presentar el pago total del monto de la lesión, ordenarse el remate de los Bienes puestos a disposición de Ministerio de Economía y Finanzas.

Vale resaltar que la Jurisdicción Especial de Cuentas carece de facultad de ejecutar sus propios fallos de condena lo que constituye un retraso en la efectividad de la Misión y Visión que por virtud Constitucional se estableció esta jurisdicción especial para resarcir económicamente al Estado cuando en su administración los Agentes de Manejos y Servidores Públicos desviarán sus

función transparente al momento de establecer el destino de los Bienes y Fondos Públicos, trayendo grandes pérdidas a la Económicas a la Hacienda Pública.

Dado a lo anterior, parece de Urgencia la creación de Juzgados de Ejecución dentro de la Jurisdicción de Cuentas, correspondiendo entonces concluida la liquidación o remate de bienes ingresarlos al Tesoro Nacional – Lesión Patrimonial.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS BIBLIOGRAFICAS

CASTRO CUENCA, Carlos Guillermo. *La Corrupción en la Contratación Pública Europea* –Grupo de Estudio Contra La Corrupción – Editorial Ratio Legis, Universidad de Salamanca. – 2009.

DÍAZ CASSIO, Enrique. *Derecho Penal Patrimonial*. Editorial Porrúa, México 2007.

LONDOÑO AYALA, César Augusto, *Bloque de Constitucionalidad*, ISBN 978-958-8450-34-6, Octava Edición, Ediciones Nuevas Jurídicas. – 2014.

MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos. *La Responsabilidad del Estado*. Editorial Porrúa, México 2004.

MOLINA BETANCUR, Carlos Mario. *Aspectos novedosos de la Responsabilidad del Estado*. Editorial Instituto Antioqueño de Responsabilidad Civil y del Estado.

MOLINA MOLA, Edgardo. *Legislación Contencioso Administrativo Actualizada y Comentada*, con Notas, Referencias, Concordancias y Jurisprudencias. Editorial ECONOPRINT, Panamá 1993.

REYNOSO DÁVILA, Roberto. *Delitos Patrimoniales*. Editorial Porrúa, México 2004.

ZAMORA PIERCE, Jesús. *Delitos Patrimoniales*. Editorial Porrúa, México 2007.

REVISTAS Y PUBLICACIONES

ARANA MUÑOZ, Jaime Rodríguez, BENAVIDES PINILLA, Víctor Leonel “Derecho Administrativo Iberoamericano”. Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo Editorial Digital Publishing of Florida. Volumen I, 2009

ARANA MUÑOZ, Jaime Rodríguez, BENAVIDES PINILLA, Víctor Leonel y otros- “El Acto Administrativo como Fuentes del Derecho Administrativo en Iberoamericana. VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Editorial Congrex S.A. 2009.

CEDEÑO ALVARADO, Ernesto, “Acciones y Recursos en la Contratación Pública con Precedentes del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, ISBN: 978-9962-686-97-2. – 2013.

REVISTA TRANSPARENCIA Y CAMBIO, Volumen 4, Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, Secretaria Ejecutiva, ISSN: 1819-706X, Convención Interamericana Contra la Corrupción Origen y Aplicación. - 2008.

TURNER MONTENEGRO, Ileana, Magistrada, La Jurisdicción de Cuentas – Un mecanismo Disuasivo y Sancionador. - 2014.

TURNER MONTENEGRO, Ileana. *El Tribunal de Cuentas en Panamá*. Panamá, República de Panamá. 2010.

VARGAS VELARDE, Oscar, Magistrado, El tribunal de Cuentas. 2011.

VARGAS VELARDE, Oscar. *Enfoques sobre la Jurisdicción de Cuenta*. Panamá, República de Panamá 2013.

CÓDIGOS, LEYES Y ACUERDOS

Código Administrativo de la República de Panamá

Código Fiscal de la República de Panamá

Constitución de La República de Panamá

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, por Guillermo Cabanellas De Las Cuevas, Editorial Heliasta S.R.L., 2007

Diccionario Jurídico Elemental, por Guillermo Cabanellas De Las Cuevas, Editorial Heliasta S.R.L., Decimonovena Edición, 2008.

Ley 22 de 27 de junio de 2006, Que regula la Contratación Pública.

Ley 24 de 8 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos.

Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

Ley 81 de 22 de octubre de 2013, Que modifica la Ley 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, dicta otra disposición.

Ley N°38 de 31 de julio de 2000, Que regula el Procedimiento Administrativo General y Dicta Disposiciones Generales.

ENTREGA DE PLACA DE RECONOCIMIENTO

