

EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN PANAMÁ Y EL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS NOTABLES

MGDO. OSCAR VARGAS VELARDE

I. LA REFORMA DEL 2004

El Acto Legislativo N°1 de 2004, acordado por el Gobierno y la oposición, que denominó nuevamente al estatuto supremo: *Constitución Política de la República de Panamá*, se refiere, entre otros, a los aspectos siguientes: la condición de panameño por disposición constitucional, la naturaleza mínima de los derechos constitucionales, el hábeas corpus preventivo, la inviolabilidad de la correspondencia y la prueba ilícita, el debido proceso en las causas disciplinarias, el hábeas data, la Defensoría del Pueblo, la postulación libre para cargos de elección popular, el nombramiento escalonado de los magistrados del Tribunal Electoral, el retorno al nombre de Asamblea Nacional para designar al Órgano Legislativo y de diputados a sus miembros, la limitación a la cantidad de setenta y un miembros, la elección de un vicepresidente de la República en vez de dos; los nuevos requisitos para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación y del procurador de la Administración, de modo que no provengan del Órgano Ejecutivo o de la Asamblea Nacional; la facultad del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para investigar y procesar a los diputados; *la Jurisdicción de Cuentas y el Tribunal de Cuentas, así como la manera escalonada del nombramiento de sus magistrados*; y la ampliación de la lista de los servidores públicos que deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial. Esta reforma también estableció la Asamblea Constituyente paralela.

En el tema de la Jurisdicción y del Tribunal de Cuentas, el Texto Único de la Constitución Política contempla el artículo 280, numeral 13. Está ubicado en el Capítulo 3.º (La Contraloría General de la República), del Título IX (La Hacienda Pública), cuyo contenido apunta a que es función de la Contraloría General de la República: *“Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades”*.

Así mismo, el artículo 281, ubicado en el Capítulo 4.º de dicho Título, con el lema de *Tribunal de Cuentas*, que prevé lo siguiente: *“Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de*

manejo, cuando surjan reparos de estas por supuestas irregularidades”. “El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serían designados para un período de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia”. “La ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas”.

El artículo 327, numeral 4, integrante del Capítulo 2.º (Disposiciones Transitorias), del Título XV (Disposiciones Finales y Transitorias), dispone: *“Hasta tanto no se dicte y entre en vigencia la nueva Ley que regule el Tribunal de Cuentas, continuarán vigentes todas las normas y los procedimientos existentes sobre la jurisdicción de cuentas”. “Una vez el Tribunal de Cuentas entre en función, todos los procesos que se siguen ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría, pasarán a ser competencia de dicho Tribunal”. “Para asegurar el nombramiento escalonado, los primeros Magistrados que conformen el Tribunal de Cuentas serán nombrados así: El designado por el Órgano Judicial, por un período de seis años; el designado por el Órgano Ejecutivo, por un período de ocho años; y el designado por el Órgano Legislativo, por un período de diez años”.*

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

“El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Ordinarios y Especiales, el Procurador General de la Nación y el de la Administración, los Jueces, los Ministros de Estado, el Contralor General de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Magistrados del Tribunal de Cuentas, el Fiscal General Electoral, el Defensor del Pueblo, los Directores Generales, Gerentes o Jefes de Entidades Autónomas, los Directores Nacionales y Provinciales de los Servicios de Policía, empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal, deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial, la cual deberá ser mediante escritura pública, en un término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y diez días hábiles a partir de la separación”. “El Notario realizará esta diligencia sin costo alguno”. “Esta disposición tiene efectos inmediatos, sin perjuicio de su reglamentación por medio de la Ley”.

Con esta base constitucional, la Asamblea Nacional expidió la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República.

II. EL ANTEPROYECTO DE LOS NOTABLES

En el 2011, el Órgano Ejecutivo conformó una comisión cuyo fin fue recibir propuestas de cambio constitucional y redactar un Anteproyecto de Acto Constitucional. Esta Comisión, conocida como la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá, tras las consultas pertinentes preparó su Anteproyecto que distingue entre los derechos individuales, económicos, sociales, culturales y de solidaridad; instituye la Jurisdicción Constitucional y la Corte Constitucional integrada de siete magistrados; reduce las competencias del Órgano Ejecutivo; crea el Consejo Superior de la Judicatura; divide la Corte Suprema de Justicia en cuatro salas (Sala de lo Civil, Sala de lo Penal, Sala de lo Contencioso Administrativo y Sala de lo Social y Laboral); ordena que el dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central pase al presupuesto del Órgano Judicial y el uno por ciento al del Ministerio Público, el cual queda sin la Procuraduría de la Administración; establece la figura del fiscal general de la Nación en sustitución del procurador general de la Nación; se erigen los institutos coadyuvantes de la administración de justicia: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Instituto de Defensoría de Oficio; se erige la figura de los jueces de Corregimientos, se ratifica el Tribunal de Cuentas y se le confiere rango constitucional a la Fiscalía de Cuentas, al Tribunal Administrativo Tributario, a la Junta de Apelación y Conciliación de la Carrera Administrativa, al Instituto Nacional de Medicamentos, a la Autoridad del Agua, etc.

III. LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS EN EL ANTEPROYECTO DE LOS NOTABLES

En el tema de la Jurisdicción de Cuentas, el *anteproyecto de Acto Constitucional*, contiene las normas siguientes:

Título XIV
Hacienda Pública
Capítulo V

Contraloría General de la República

“Artículo 479. *Funciones*. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la ley, las siguientes:

(...)

17. Presentar las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo, para investigación por la Fiscalía General de Cuentas y en su caso, para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, cuando surjan reparos por irregularidades”.

“Artículo 480. *Declaración jurado de estado patrimonial*. “El presidente y el vicepresidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Ordinarios y Especiales, el fiscal general de la Nación y el Procurador de la Administración, los jueces, los ministros de Estado, el contralor y el subcontralor general de la República, el presidente de la Asamblea Nacional, los magistrados del Tribunal Electoral, el fiscal general electoral, los magistrados del Tribunal de Cuentas, el fiscal general de cuentas, el defensor del pueblo, los magistrados del Tribunal Administrativo Tributario, los magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, los directores generales, cónsules, notarios, gerentes o jefes de entidades autónomas, los directores nacionales y provinciales de los servicios de policía, los gobernadores, los fiscales del Ministerio Público, así como los servidores públicos de elección popular y de manejo conforme al Código Fiscal, deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial nacional y extranjero, la cual deberá ser rendida por el propio interesado.

A quien incumpla con esta obligación al inicio de su ejercicio, no se le realizará el pago de sus emolumentos hasta tanto no presente la declaración. Cuando el incumplimiento ocurra al término de sus funciones, será sancionado con multa por la Contraloría General de la República, sin perjuicio de la responsabilidad penal. La ley podrá fijar la obligación de declaraciones intermedias periódicas para los cargos arriba indicados, en atención a la duración de sus periodos”.

“Título XV

Tribunales Administrativos Independientes

Capítulo I

Jurisdicción de Cuentas

Artículo 483. *Jurisdicción de Cuentas*. La Jurisdicción de Cuentas se instituye para investigar y juzgar la responsabilidad derivada de las irregularidades, principalmente contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

Sección 1ª

Tribunal de Cuentas

Artículo 484. *Tribunal de Cuentas*. El Tribunal de Cuentas es una entidad independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional y con sede en la ciudad de Panamá para determinar la responsabilidad patrimonial con pleno respeto al debido proceso y la presunción de inocencia.

La ley determinará la organización y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Artículo 485 *Integración*. El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres magistrados, quienes 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.

Artículo 486. *Requisitos*. Para ser magistrado o suplente de magistrado del Tribunal de Cuentas se requiere:

1. Ser panameño.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.

4. Ser graduado en Derecho y tener la idoneidad para el ejercicio de la abogacía.
5. 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, Procuraduría de la Administración, del Tribunal Supremo Electoral, de la Defensoría del Pueblo u otro cargo público cuyo ejercicio requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.

Artículo 487. *Prerrogativas.* Los magistrados del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos, emolumentos y prerrogativas reconocidos a los magistrados de los tribunales superiores.

Artículo 488. *Incompatibilidades.* Los cargos de magistrado de Tribunal de Cuentas son incompatibles con toda participación política, salvo la emisión del voto en las elecciones. También es incompatible con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido, excepto la docencia, fuera del horario de despacho.

Artículo 489. *Funcionamiento.* El Tribunal de Cuentas, será presidido por un presidente elegido entre ellos mismos, por un término de dos años. Mediante ley se regulará el estatuto de los miembros del Tribunal de cuentas, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones.

Artículo 490. *Fuero Procesal.* Los magistrados del Tribunal de Cuentas solo podrán ser suspendidos o removidos de su cargo por la sala penal de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 491. *Impugnación.* Las resoluciones finales del Tribunal de Cuentas admiten ser impugnadas mediante acción de plena jurisdicción, que se presentará ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 492. *Medidas cautelares.* Las personas investigadas o procesadas, al igual que las personas que resulten afectadas por las medidas cautelares, en cualquier momento del proceso de cuentas y hasta que sea dictada la resolución de cargos o descargos, podrán solicitar mediante incidente a la sala tercera de lo contencioso administrativo, el levantamiento de las medidas cautelares dictadas.

Sección 2ª

Fiscalía General de Cuentas

Artículo 493. *Fiscalía General de Cuentas.* La Fiscalía General de Cuentas es una entidad independiente de la jurisdicción de cuentas y administrará su propio presupuesto y estará a cargo de un fiscal general de Cuentas quien tendrá un suplente y será asistido por los servidores públicos que se requieran para el desempeño de sus atribuciones.

La Fiscalía de Cuentas tiene su sede en la ciudad de Panamá y ejercerá sus funciones en todo el territorio de la República por un período de diez años.

Artículo 494. *Funciones.* Las funciones de la Fiscalía General de Cuentas son:

1. Defender los intereses del Estado en materia patrimonial.
2. Ejercer la acción de cuentas, de oficio, por denuncia particular o por reparos formulados por la Contraloría General de la República, cuando surjan irregularidades que afecten fondos o bienes públicos.
3. Ejercer la acusación en el proceso de cuentas, si fuera el caso.
4. Ejercer las demás funciones que señale la ley.

Artículo 495. *Nombramiento y remoción.* El fiscal general de Cuentas será nombrado por el Órgano Ejecutivo sujeto a la ratificación de la Asamblea Nacional por dos tercios de

sus miembros de la Asamblea Nacional. El suplente será nombrado de la misma forma que el fiscal general de Cuentas.

El fiscal general de Cuentas y su suplente solo podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 496. *Requisitos.* Para ocupar el cargo de fiscal general de Cuentas se debe cumplir con los mismos requisitos e incompatibilidades que se exigen para ser magistrado del Tribunal de Cuentas y tendrán las mismas prerrogativas. El suplente debe cumplir con iguales requisitos”.

Disposiciones Transitorias

“Primera. *Periodos de los cargos públicos.* Se reconoce el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación, del Procurador de la Administración, del contralor general de la República, de los Magistrados del Tribunal Electoral, del Fiscal Electoral, de los Magistrados del Tribunal de Cuentas, del Fiscal de Cuentas, y de los dignatarios del Canal, hechos con anterioridad al 2 de enero de 2013, hasta el término de sus períodos respectivos. Las vacantes que surjan a partir de su vencimiento serán cubiertas de acuerdo con el sistema adoptado en esta Constitución para los mismos cargos, independientemente de su denominación”.

IV. BREVES ACOTACIONES AL ANTEPROYECTO DE LOS NOTABLES

Las normas del *Anteproyecto de Acto Constitucional* constituyen, en algunos casos, avances constitucionales y en otros, retrocesos, con respecto a la Constitución vigente.

A. LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS

La denominación del Título XV, “Tribunales Administrativos Independientes”, parece no compadecerse con la de su Capítulo I, “Jurisdicción de Cuentas” y con la de su Capítulo II, “Jurisdicción Administrativa Tributaria”. En realidad, ese Título XV regula dos jurisdicciones independientes o especializadas y dentro de la Jurisdicción de Cuentas dicta normas sobre el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Cuentas.

El artículo 483 es en principio una copia del artículo 1 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas. Pero es positiva su inclusión, pues se le remonta del rango legal al rango constitucional. La Ley, conforme a los artículos 280, numeral 13, y 281, de la Constitución vigente, dice: “La Jurisdicción de Cuentas se instituye para juzgar la responsabilidad derivada de las irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos”. La norma constitucional propuesta agrega el verbo *investigar*: no solo se juzga la responsabilidad, corolario de las irregularidades, sino que previamente estas se investigan. Aunque al utilizarse el verbo

juzgar, se entiende que antes debió existir la investigación, estimo que la precisión es absolutamente válida. Se agrega a la norma que la investigación y el juzgamiento obedecen *principalmente* a los reparos de la Contraloría General, de cual se desprende que esta investigación y este juzgamiento pueden emanar de fuentes distintas a la actividad de esta institución (de oficio o denuncia de parte).

La Ley 81, de 22 de octubre de 2013, que modifica la Ley 67 de 2008, la cual desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y dicta otra disposición, en su artículo 1, que varía el artículo 1 de la Ley 67 de 2008, incluye el verbo *investigar*. Así, textualmente dice:

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

B. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

El artículo 484 implica así mismo que a la norma legal, *mutatis mutandis*, se le concede jerarquía constitucional. Así, hoy el artículo 5 de la Ley 67 de 2008, revela que “Se crea el Tribunal de Cuentas, de única instancia, independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional y con sede en la ciudad de Panamá”. Sin embargo, la norma constitucional propuesta sugiere que el Tribunal es de segunda instancia. Ahora bien, con tino indica su finalidad: “determinar la responsabilidad patrimonial”; evidentemente, de los servidores públicos y los agentes de manejo cuando surjan reparos por irregularidades formulados de parte de la Contraloría General de la República (cfr. artículo 479, numeral 17). Las actuaciones procesales del Tribunal deben apegarse al “pleno respeto al debido proceso y la presunción de inocencia”. Finalmente, se repite parcialmente el artículo 281, de la Constitución actual, en el sentido de que “La ley determinará la organización y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas”.

El artículo 485 dispone que el Tribunal de Cuentas se compondrá de tres magistrados, quienes 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, que básicamente revalida lo normado en dicho artículo 281, constitucional.

El artículo 486 prácticamente reitera los requisitos exigidos para los magistrados o sus suplentes en el Tribunal de Cuentas, que aparecen en el artículo 7 de la Ley 67 de 2008.

Como dato curioso: se suprime dentro del periodo necesario de los diez años de haber ocupados determinados cargos públicos, el cargo de “investigador jurídico en un establecimiento de enseñanza universitaria”, supresión comprensible en un país que se minusvalora, en términos generales, la investigación de las ciencias jurídicas.

El artículo 487 disminuye la condición de los magistrados del Tribunal de Cuentas, pues indica que gozarán de los mismos derechos, emolumentos y prerrogativas reconocidos a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, cuya jurisdicción y competencia están sujetas al Distrito Judicial correspondiente, cuando el artículo 8 de la Ley 67 de 2008, los ubica en paralelo con las prerrogativas de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en razón de que el Tribunal de Cuentas es un tribunal que, a la par de la Corte Suprema y del Tribunal Electoral, goza de grado constitucional y su jurisdicción y su competencia abarcan todo el territorio nacional.

El artículo 488 recoge las incompatibilidades del inciso del artículo 8 de la Ley 67, en el sentido de que el cargo de magistrado de Tribunal de Cuentas es incompatible con toda participación política, salvo la emisión del voto en las elecciones. También es incompatible con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido. La norma excluye la docencia, fuera del horario de despacho. En cambio, la norma legal restringía la excepción al puesto de profesor para la enseñanza del Derecho en los establecimientos de educación universitaria y no hacía alusión al horario de trabajo.

El artículo 489 regula los parámetros del funcionamiento interno del Tribunal de Cuentas. Expresa que será presidido por un presidente elegido entre sus miembros, por un término de dos años. El artículo 10 de la Ley 67 de 2008, en cambio, consagra la elección de una junta directiva, cada dos años, en marzo, compuesta por los dignatarios siguientes: presidente, vicepresidente y vocal. El artículo 489 exige que mediante ley se regule el estatuto de los miembros de este Tribunal, el procedimiento y las condiciones para el ejercicio de las acciones. No parece técnicamente correcta la expedición de una ley especial para un asunto reglamentario, que debió corresponder a la decisión plena de los propios magistrados.

El artículo 490 reproduce parcialmente el artículo 9 de la Ley 67 de 2008. Su tenor determina un fuero procesal más laxo que el fuero previsto en esta ley: “Los magistrados del Tribunal de Cuentas solo podrán ser suspendidos o removidos de su cargo por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus

funciones”. El texto legal encomienda la función de su juzgamiento al Pleno de la Corte Suprema y explica que les son aplicables los artículos 205 (prohibición de nombramiento si se le ha condenado por delito doloso), 210 (independencia judicial), 211 (destitución, suspensión o traslado solo en los casos y con las formalidades legales), 213 (sueldos o asignaciones) y 216 (detención o arresto solamente por mandamiento escrito de autoridad judicial competente para juzgarlos) de la Constitución Política.

El artículo 491 cónsono con el criterio del Título XV, relativo a que el Tribunal de Cuentas es un tribunal administrativo independiente y siguiendo la orientación del artículo 82 de la Ley 67 de 2008, permite que las resoluciones finales (cargos o descargos) sean demandadas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. El error técnico del anteproyecto es darle impropriamente el nombre de recurso a la acción contencioso administrativa, pues dispone, con el anuncio de *Impugnación*, que “Las resoluciones finales del Tribunal de Cuentas admiten ser impugnadas mediante acción de plena jurisdicción, que se presentará ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. El texto de este artículo excluye la acción de nulidad que, con el régimen vigente, es posible promoverla y si esta Sala declara la ilegalidad de la resolución que declare la inexistencia de la responsabilidad patrimonial, debe establecer la que corresponda al procesado.

El artículo 492 atenta contra la pregonada independencia del Tribunal de Cuentas, toda vez que se le permite dictar medidas cautelares contra los investigados o procesados en el proceso de cuentas, pero se le impide resolver los incidentes promovidos por estas o los terceros afectados debido a tales medidas. No hay explicación lógica de que se le reconozca la facultad de dictar medidas cautelares, pero no la facultad de mantenerlas o revocarlas. El artículo indica que “Las personas investigadas o procesadas, al igual que las personas que resulten afectadas por las medidas cautelares, en cualquier momento del proceso de cuentas y hasta que sea dictada la resolución de cargos o descargos, podrán solicitar mediante incidente a la sala tercera de lo contencioso administrativo, el levantamiento de las medidas cautelares dictadas.” En este tema, el Tribunal queda, dentro del desarrollo del proceso patrimonial, sujeto a las decisiones de un órgano de justicia ubicado fuera de la Jurisdicción de Cuentas.

C. LA FISCALÍA DE CUENTAS

El artículo 493 crea la Fiscalía General de Cuentas. En su naturaleza, el organismo en funciones es el mismo; pero se le modifica el nombre a la Fiscalía de Cuentas, que es fruto del artículo 19 de la Ley 67 de 2008, fundado en el artículo 281 de la Constitución Nacional, el cual prevé no solo al Tribunal de Cuentas, sino también a la Jurisdicción de Cuentas, en la que tienen cabida los más variados organismos dirigidos a impartir justicia patrimonial y los diferentes organismos auxiliares de esa función. Prosigue la norma: la Fiscalía General de Cuentas es “una entidad independiente de la jurisdicción de cuentas”. Considero que debió redactarse apropiadamente la norma: la Fiscalía General de Cuentas es una entidad independiente en la Jurisdicción de Cuentas, como lo es hoy conforme a la ley. O sea, no depende del Tribunal de Cuentas y administrará su propio presupuesto, como lo hace en la actualidad. Finalmente, preceptúa: “La Fiscalía de Cuentas tiene su sede en la ciudad de Panamá y ejercerá sus funciones en todo el territorio de la República por un período de diez años”. En realidad, es el Fiscal General, a cargo de la Fiscalía, el funcionario que debe tener un periodo de diez años; la Fiscalía General es de carácter permanente.

Sobre este aspecto, el artículo 2 de la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, que modifica el artículo 19 de la Ley 67 de 2008, precisa lo siguiente:

“Se crea la Fiscalía General de Cuentas, como agencia de instrucción independiente en lo funcional, administrativo y presupuestario, coadyuvante del Tribunal de Cuentas, la que ejercerá sus funciones en todo el territorio de la República y tendrá sus sede en la ciudad de Panamá.

La Fiscalía estará a cargo de un Fiscal General de Cuentas, quien tendrá un suplente y será asistido por un Secretario General y los servidores públicos que se requieran para el desarrollo de sus funciones”.

El artículo 494 enumera cuatro funciones básicas de la Fiscalía General de Cuentas. La primera consiste en la defensa de los intereses del Estado en materia patrimonial. La segunda está relacionada con el ejercicio de la acción de cuentas, de oficio, por denuncia particular o por reparos formulados por la Contraloría General de la República, cuando surjan irregularidades que afecten fondos o bienes públicos. Una norma de este tipo modifica el sistema de justicia de cuentas, pues hoy únicamente puede iniciarse la acción de cuentas, en virtud de los reparos de la Contraloría General, la institución que cuenta con el equipo técnico en todo el país para realizar las auditorías y las investigaciones que detecten *prima facie* las irregularidades en el manejo de fondos y bienes públicos. La norma propuesta tendría eficacia

si la propia Fiscalía está preparada para llevar adelante las auditorías encaminadas a satisfacer la investigación patrimonial, resultado de la acción de oficio o de la denuncia de cualquier particular, sin necesidad de recurrir a la Contraloría General; pues si sucediera lo contrario, estaría en un problema difícil de solucionar, pues se retornaría al sistema actual, con el agravante que la investigación quedaría suspendida hasta que la institución fiscalizadora pueda incluir la petición del Fiscal en la programación anual y llevar a cabo el trabajo. La tercera gira en torno a la acusación en el proceso de cuentas, si fuere el caso; es decir, el Fiscal debe ejercer la acusación en nombre del Estado cuando el proceso llega a la fase plenaria, sea escrita, sea oral. La cuarta implica el ejercicio de las demás funciones que señale la ley. En este caso, la Ley 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, enumera nueve funciones, incluidas parcialmente las que se refieren a la acción de cuentas y a la acusación en el proceso de cuentas.

En torno a este tema, el artículo 7 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, la cual modifica el encabezado y el numeral 3 del artículo 26 de la Ley 67 de 2008, agrega otra función que se expresa así:

“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 auditoría que fundamentó los reparos”.

El artículo 495 regula el nombramiento y la remoción del fiscal general de Cuentas. Su nombramiento y el de su suplente corren a cargo del Órgano Ejecutivo, pero están sujetos a la ratificación de la Asamblea Nacional por dos tercios de sus miembros (mayoría calificada). La suspensión o la remoción son competencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. La Ley 67 de 2008 indicaba que su suspensión o su remoción correspondía al Pleno, como lo es para los magistrados de Cuentas, pero el artículo 39 de la Ley 30 del 16 de junio de 2010 y luego el artículo 3 de la Ley 66 de 26 de octubre de 2010, le asignó tal función de suspenderlo o removerlo a la autoridad nominadora, es decir, al Órgano Ejecutivo. Sobre este tema, la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, restituye algunas normas de dicha Ley 67 del 2008, que habían sufrido derogación. Su artículo 4 establece que

“El Fiscal General de Cuentas solo podrá ser suspendido o removido de su cargo por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y le son aplicables los artículos, 205, 208, 210, 211, 212, 213 y 216 de la Constitución Política de la República”.

El artículo 496 coloca a nivel constitucional los requisitos, las incompatibilidades y las prerrogativas del fiscal general de Cuentas y su suplente, que son los mismos de los magistrados de Cuentas y sus suplentes. En este sentido, se le ubica en la misma escala que un Fiscal Superior de Distrito Judicial, a pesar de que aquel ejerce sus funciones “en todo el territorio de la República”.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Anteproyecto de nueva Constitución para Panamá. Proyecto coordinado por el Dr. César Quintero. Coedición: Instituto de Estudios Nacionales y Editorial Portobelo (Biblioteca de Atures Panameños), Panamá, s.f.

COMISIÓN ESPECIAL DE CONSULTA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. *Anteproyecto de Acto Constitucional* (Versión definitiva). Separata. Panamá, 2012.

Editorial: “Constituciones nuevas y constituciones viejas”, en *El Panamá América*, Panamá, miércoles 30 de junio de 1937.

Editorial “Una nueva era”, en Revista *Lotería* N°58, Órgano de la Lotería Nacional de Beneficencia, Panamá, marzo de 1946.

“Estatuto de retorno inmediato a la plenitud del orden constitucional”, Panamá, 21 de septiembre de 1981, en *Gaceta Oficial* N°21.440, Panamá, jueves 21 de diciembre de 1989.

GALINDO H., Mario J. “El presidente y la Asamblea Constituyente”, en diario *La Prensa*, Panamá, 2 de agosto de 2013.

GIANNAREAS, Jorge. “Liderazgo político y nueva Constitución”, en *El Panamá América*, Panamá, martes 21 de octubre de 2003.

MOSCOTE, José Dolores. *Introducción al estudio de la Constitución.* Panamá, 1929.

QUINTERO, César. *Evolución constitucional de Panamá.* 2ª edición, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1993.

Registro Judicial, Órgano Judicial de Panamá, Panamá, febrero de 1991.

RICORD, Humberto. *Elaboración del Derecho Constitucional de Panamá*. Separata de la Revista Jurídica N°1, Órgano del Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, s.f.

Texto íntegro del proyecto de nueva Constitución Nacional. Redactado por el licenciado Fabián Velarde. Diario *El Panamá América*, Panamá, viernes 26 de agosto de 1938.

VARGAS VELARDE, Oscar. *Fabián Velarde. Un espíritu renacentista (1898-1946)*. Visión de Panamá en la primera mitad del siglo XX. Biblioteca de Autores Panameños, Cultural Portobelo, Panamá, 2010.

VÁSQUEZ GARCÍA, Juan (Doctor en Derecho y Ciencias Políticas y Convencional por la provincia de Los Santos). “Historia de la Constitución”, en *La Constitución de la República de Panamá*. Edición de las Bodas de Plata, compilada y revisada por el doctor Luis De Roux (Presidente de la Comisión de Revisión de la Constitución en la Convención Nacional Constituyente), Panamá, 1929.