

# **EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL ESTADO SOBERANO DE PANAMÁ (1863-1885)**

(Ley, Código Administrativo y Memoria)

Magistrado **OSCAR VARGAS VELARDE \***

## **NOTA PRELIMINAR**

El general Tomás Cipriano de Mosquera, Gobernador del Estado del Cauca, en mayo de 1860, como respuesta a la intervención militar en el Estado de Santander, bajo el control de los liberales, decretada por el Gobierno conservador de la Confederación Granadina, presidido por el doctor Mariano Ospina Rodríguez, inició la guerra civil con el fundado argumento de que la acción castrense federal contravenía el propio sistema federativo, organizado por la Constitución Política de 1858, con los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander. Los triunfos militares de Mosquera le allanaron el camino para la toma de Bogotá el 18 de julio de 1861, en donde ratificó su condición de Presidente Provisorio de los Estados Unidos de la Nueva Granada.

La Convención Constituyente, convocada por el Presidente Provisorio en 1863, adoptó la Constitución Política, mejor conocida como *Constitución de Rionegro*, por la población en donde se reunió dicha Convención y eligió a Mosquera Presidente Constitucional de la República, la cual se constituyó en un régimen federal formado por los Estados de Antioquia, Cundinamarca, Tolima, Cauca, Bolívar, Boyacá, Magdalena, Panamá y Santander, con constituciones, leyes, gobiernos, asambleas legislativas, cortes superiores y ejércitos propios. Estos Estados se unieron y confederaron a perpetuidad, consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio y formaron un país libre, soberano e independiente, bajo el nuevo nombre de Estados Unidos de Colombia, rezaba el artículo 1° de la Constitución. El Gobierno de la Federación únicamente se reservaba para sí la conducción de las relaciones exteriores, la defensa nacional de las fronteras y la declaración de la guerra contra los países invasores del territorio nacional. Esta Carta Magna redujo el mandato presidencial de cuatro a dos años. El Parlamento prosiguió con el sistema bicameral: el Senado y la Cámara de Representantes. En cuanto a los derechos

---

\*Presidente del Tribunal de Cuentas de la República de Panamá.

individuales, proclamó la libertad absoluta en materia de pensamiento, opinión, imprenta, enseñanza, asociación, religión y comercio. Además, eliminó la pena de muerte, dispuso la separación entre el Estado y la Iglesia y permitió el libre comercio de armas.

Por el Estado Soberano de Panamá rubricaron esta Constitución los convencionales Justo Arosemena, quien llegó a presidir la Convención; Guillermo Figueroa, Gabriel Neira, José Encarnación Brandao, Guillermo Lynch y Buenaventura Correoso.

El Estado de Panamá, con la jefatura del conservador Santiago de la Guardia, mantuvo su neutralidad en esta guerra civil. Pese a que se celebró el convenio de Colón, entre el Gobernador del Estado y el doctor Manuel Murillo Toro, comisionado del Gobierno de la Nueva Granada, mediante el cual Panamá se separaba de la Confederación Granadina y se incorporaba a la entidad política creada por Mosquera, llamada Estados Unidos de la Nueva Granada, convenio ratificado por la Asamblea Legislativa, el Presidente Provisorio envió al Istmo una fuerza armada al mando del coronel Peregrino Santacoloma, acción que fue interpretada como un atentado contra el Gobierno del Estado y por ello el gobernador De la Guardia se trasladó a Santiago de Veraguas, en donde conformó la tropa destinada a enfrentar la incursión neogranadina, que estaba apoyada por liberales criollos, y la desafió en la batalla del río Chico, que tuvo lugar el 19 de agosto de 1862. En este encuentro armado perdió la vida el joven Gobernador.

Luego del desplazamiento gubernamental al interior del país, un pronunciamiento popular en cabildo abierto de los sectores liberales de la ciudad de Panamá, elevó a la máxima magistratura del Estado a Manuel María Díaz. Tiempo más tarde, se convocó a una Asamblea Constituyente del Estado Soberano de Panamá, que fue creado originalmente el 27 de febrero de 1855, con la denominación de Estado de Panamá, por el Acto Adicional a la Constitución de la Nueva Granada, promulgada en 1853, con el territorio que comprendía las provincias de Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí, integrantes del Istmo de Panamá. La *Constitución panameña de 1863* le otorgó rango constitucional al *Tribunal de Cuentas*, de modo particular. En este sentido, estableció el *Juez Contador* y un suplente, elegidos por la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta de votos. La Corte del Estado tenía la competencia en las causas de responsabilidad instruidas contra dicho Juez Contador, así como en las causas por delitos comunes que se siguieran contra este funcionario para decretar en su caso, la suspensión del empleo. El Procurador del Estado tenía la facultad de acusarlo ante el tribunal

competente por delitos comunes. Una disposición transitoria establecía el nombramiento del Juez Contador y su suplente, por la Asamblea Constituyente y extendía su permanencia en ese destino público hasta el 30 de septiembre de 1864, mientras se celebraran las elecciones populares. Esta Constitución fue promulgada el 6 de julio de ese año de 1863 y dos días después fue adoptada la Ley de 8 de julio de 1863, sobre el *Tribunal de Cuentas*, que modificaba las normas sobre el juicio de cuentas. Este Tribunal y sus procedimientos fueron desarrollados por las leyes de 28 de septiembre de 1855, 12 de octubre de 1857, 2 de octubre de 1858 y 22 de octubre de 1859, promulgadas durante la existencia del Estado de Panamá.

En 1865 el batallón Tiradores derrocó al presidente José Leonardo Calancha y en consecuencia asumió el alto cargo el doctor Gil Colunje. La situación de hecho causó que se convocara a otra Asamblea Constituyente que aprobó la *Constitución Política* de ese año, la cual contenía la figura del Juez Contador, en el sentido de que la Corte del Estado gozaba de la competencia para juzgar las causas de su responsabilidad y las causas derivadas de los delitos comunes perpetrados. El Procurador del Estado era el funcionario con facultad para acusarlo por delitos comunes ante el tribunal competente, decretando en su caso, la suspensión del empleo.

Tres años después, el 18 de agosto de 1868, el doctor Justo Arosemena presentó un memorial a la consideración del Presidente Provisorio del Estado Soberano de Panamá, proponiendo la redacción de unos códigos y la codificación de las leyes de este Estado. El doctor Arosemena estimaba que “No es honroso para el Estado de Panamá que, habiendo sido el primero de la Unión Colombiana que se erigió y constituyó, aún no haya completado sus códigos de legislación. Notoria es la falta que se siente de códigos procedimentales, y los inconvenientes que se tocan en los tribunales de justicia, donde se citan aun leyes españolas sancionadas en el siglo XIII y siguientes, que aún en España mismo han sido subrogadas por leyes modernas en fecha y en principios”. “Como algunas de las causas de esta situación: causas que entorpecieron la publicación de algunos códigos en 1862 sobre proyectos que tuve el gusto de proponer. Estas causas han desaparecido; y aunque con gravamen del Tesoro del Estado, es indispensable contraer nuevamente la atención del proyecto”. En consecuencia, el doctor Arosemena:

“1.º Redactaría el Código Judicial, comprendiendo la organización y los procedimientos, y el Penal (indispensable para armonizarlo con las nuevas ideas) (...).

2.º Revisaría el Código de Comercio, que no está ya al nivel de las necesidades actuales y prepararía un Código Militar (...).

3.º Codificaría todas las leyes vigentes sobre administración pública dividiéndola según su materia y distribuyéndola en uno o más códigos según pareciere más conveniente (...).”

El Presidente Provisorio, general Fernando Ponce, el 27 de agosto de ese mismo año, visto el memorial referido, en una resolución debidamente motivada, decidió que se procediera a celebrar con el doctor Arosemena el contrato respectivo, con algunas modificaciones, el que en esa misma fecha fue suscrito por el propio memorialista, el fiador Fabio Arosemena y el Secretario de Estado Dídimo Parra. Entre las consideraciones de dicha resolución, el presidente Ponce destacaba lo siguiente:

“1.º Que es urgente procurar al Estado los códigos de legislación que necesita, así como verificar la compilación de leyes vigentes sobre administración pública;

2.º Que el doctor Justo Arosemena da la seguridad por sus reconocidos talentos y por su ilustración de proporcionar al gobierno los trabajos que propone llevar a cabo de una manera conforme con las necesidades del Estado, cuyas circunstancias peculiares conoce y con las exigencias del progreso moderno;”

En el Estado de Panamá regía el Código Civil, promulgado en el mandato del gobernador Santiago de la Guardia, ya que la Asamblea Legislativa de 1860, bajo la presidencia del doctor Agustín Jované, dictó la ley que adoptó este cuerpo jurídico esencial para la existencia de la colectividad. El gobernador De la Guardia, con el refrendo de su Secretario de Estado, Francisco de Fábrega, expidió el Decreto de 24 de abril de 1861, por el cual dispuso que este instrumento expedido la Asamblea y sancionado el 23 de octubre de 1860, por él y su Secretario de Estado, el doctor Gil Colunje, comenzara a regir el 1º de marzo de 1862.

El doctor Justo Arosemena siempre preocupado por la codificación preparó varios proyectos de código, conforme al dicho del doctor Gil Colunje, y los puso a disposición del Gobernador Provisorio, el señor Manuel María Díaz, quien en su mensaje a la Asamblea Constituyente del Estado Soberano de Panamá (*Boletín Oficial del Estado de Panamá* N° 18, de 11 de diciembre de 1862), expresó lo siguiente: “Tengo la satisfacción de presentaros, con el proyecto de Constitución, los Códigos, el Órgano Judicial, de procedimientos civil i

criminal i el de penas. Estos, que, como veréis, están de acuerdo con los principios de las ciencias y las ideas actuales, han sido ofrecidas generosamente al gobierno por el distinguido patriota señor Justo Arosemena”.

La Asamblea Constituyente, presidida por el diputado Mariano Arosemena, adoptó el 19 de diciembre de 1862 el Código Judicial para el Estado de Panamá, el cual fue sancionado por el gobernador Manuel María Díaz y su Secretario de Estado, doctor Mateo Iturralde, el 17 de enero de 1863 y luego publicado en el *Boletín Oficial del Estado Soberano de Panamá* correspondiente a varios números de marzo de ese año. Luego esta misma Asamblea, presidida por el abogado Pedro Goitia, adoptó el 2 de julio de 1863 el Código Penal para el Estado Soberano de Panamá, que fue sancionado el 1º de agosto por el propio Goitia, ahora con el cargo de Presidente del Estado Soberano y su Secretario de Gobierno, José María Alemán y promulgado en dicho *Boletín Oficial* de finales de agosto y en varios números de septiembre de 1863.

La *Constitución Política*, aprobada el 22 de diciembre de 1868, promovida por el general Buenaventura Correoso, Presidente Provisorio, como corolario del pronunciamiento popular del 5 de julio de ese año, que depuso al Presidente del Estado, establecía que radicaba en la Corte del Estado la autoridad de sustanciar y decidir las causas de responsabilidad del Juez Contador, así como de sustanciar y decidir las causas seguidas contra él por delitos comunes, decretando en su caso, la suspensión del empleo.

La Ley 22ª de 20 de septiembre de 1869, suscrita por el doctor Justo Arosemena, Presidente de la Asamblea Legislativa y Buenaventura Asprilla, Secretario; así como por el Presidente del Estado Buenaventura Correoso y el Secretario de Estado Juan Mendoza, dispuso que “Además de los proyectos de códigos que por contrato de 27 de agosto de 1868 deben prepararse para ser sometidos a la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo encargará también al contratista, quien ha manifestado su disposición de hacerlo de modo gratuito, la recopilación o codificación de aquellas leyes vigentes en el Estado y de los asuntos de su competencia, que no versen propiamente sobre administración pública ni sobre los asuntos que comprenden los demás códigos a que se refiere el referido contrato”.

Esta misma Legislatura puso en vigencia, en ese mismo año 1869, los códigos Penal, Judicial, Militar y de Comercio, preparados por el doctor Justo Arosemena, en virtud del mencionado contrato y de esta Ley 22ª de 1869.

Mientras que el 11 de julio del año siguiente, el general Buenaventura Correoso, Presidente del Estado Soberano de Panamá, con el refrendo de Rufino de Urriola, Subsecretario de Estado, encargado de la Secretaría, aprobó el *Código Administrativo* y la Compilación de Leyes Varias, redactados también por el doctor Justo Arosemena y ordenó la impresión en Nueva York, tanto de estos como de los demás códigos, en dos volúmenes semejantes al Código Civil, publicado en 1862. En el primer volumen, además de las advertencias “que para el público ha redactado el codificador”, debían publicarse sus explicaciones, dadas “por escrito al Poder Ejecutivo para mejor inteligencia de los trabajos que acaba de entregar”.

El *Código Administrativo* regulaba ampliamente al *Tribunal de Cuentas*, tribunal de naturaleza especial, a cargo de un Juez Contador, elegido por la Asamblea Legislativa y consagrado al examen y fenecimiento de las cuentas que debían mostrar los responsables del Erario. Sus disposiciones reglamentaban detalladamente el juicio de cuentas, los finiquitos expedidos en virtud de las cuentas fenecidas por el responsable y la responsabilidad del *Juez Contador*. Siguiendo la tradición legislativa, dispuso que la apelación contra las decisiones de este Juez Contador fuera competencia de un Tribunal que trascendía la esfera política, integrado por el Secretario de Estado y dos diputados.

Seis años después, Federico Ardila, Secretario General del Estado, se quejaba de la inoperancia de la segunda instancia, concebida *mutatis mutandis* desde las primeras leyes relativas a la institución del Tribunal de Cuentas y proponía a la Asamblea Legislativa la creación del Tribunal de Apelaciones integrado por el Juez de Cuentas, el Director de la Contabilidad y el Procurador del Estado, de perfil permanente, para que los juicios de cuentas fueran “más completos, el procedimiento más regular y el resultado más conveniente a los intereses del Fisco”. La idea era “procurar a todo trance que la responsabilidad de los empleados de manejo deje de ser una simple teoría en nuestras leyes”.

La *Constitución Política de 1870*, promovida también por el general Buenaventura Correoso, Presidente Constitucional, se refirió el Juez Contador, nombrado por mayoría absoluta de votos en ejercicio de la función electoral de la Asamblea Legislativa. La Corte del Estado tenía la atribución de sustanciar y decidir las causas de responsabilidad en las que estuviera involucrado este Juez Contador; así mismo, de sustanciar y decidir las causas por delitos comunes que le imputaran y decretar en su caso, la suspensión del empleo. El

Procurador del Estado debía acusarlo ante el tribunal competente por la comisión de los delitos comunes.

La *Constitución Política de 1873*, adoptada durante la presidencia de don Gabriel Neira, preceptuaba que al Juez Contador y a su suplente los nombraba la Asamblea Legislativa por mayoría de votos y en uso de su función electoral. La Corte del Estado era la responsable de sustanciar y decidir las causas de responsabilidad y las causas por delitos comunes. Podía decretar la suspensión de este funcionario. El Procurador del Estado debía acusarlo ante el tribunal competente por delitos comunes.

La última *Constitución del Estado Soberano de Panamá*, promulgada en 1875, cuya Convención fue convocada por el general Rafael Aizpuru, Presidente Provisional del Estado, de igual forma dispuso que al Juez Contador y a su suplente los escogiera la Asamblea Legislativa en funciones electorales, por mayoría de votos. La Corte Superior del Estado debía sustanciar las causas de responsabilidad, al igual que las de los delitos comunes. La acusación por delitos comunes ante el tribunal competente concernía al Procurador del Estado.

Los estados soberanos y, por ende, el Estado Soberano de Panamá desaparecieron en 1885 cuando el presidente Rafael Núñez, luego de su victoria militar contra los liberales radicales, proclamó que la Constitución de Rionegro había dejado de existir.

**LEGISLACIÓN****TEXTO DE LEY SOBRE REGLAS DE LOS JUICIOS DE CUENTAS****LEY****(DE 8 DE JULIO DE 1863.)****Sobre Juicios de Cuentas.**

La Asamblea Constituyente del Estado Soberano de Panamá.

**DISPONE:**

Art. 1.º Las reclamaciones que se interpongan por los empleados de manejo, sobre los alcances que se hayan deducido contra ellos por el Juez Contador, se oirán i resolverán por un Tribunal compuesto del Secretario de Hacienda y dos Diputados de la Asamblea Legislativa, que nombrará ésta en sus reuniones ordinarias cada año, de Diputados residentes en la Capital del Estado.

Art. 2.º Las vacantes de los miembros de este Tribunal, se reemplazarán respectivamente por el empleado sucesor del Secretario de Hacienda en el despacho de la Secretaría, y por suplentes de los Diputados, que en número de cuatro, designará la Asamblea de entre los ciudadanos vecinos de Panamá.

1.º El Secretario de Hacienda será el Presidente del Tribunal de apelaciones, siendo el Secretario de éste, un empleado nombrado al intento por aquel, y por sus tareas y funciones tendrá el sueldo de trescientos pesos anuales.

2.º El Tribunal tendrá reuniones, por lo menos, una vez a la semana, a que convocará el Presidente.

Art. 3.º Las cuentas se dirigirán al Tribunal en sus casos, por el Juez Contador, acompañadas de una comunicación, e informando a la vez, si el empleado responsable tiene, o no, dada la fianza legal de su manejo.

Art. 4.º Las reclamaciones de que trata el artículo 1.º, no serán admitidas, si no se verifican dentro del término de la distancia y veinte días mas, contados desde aquel en que el empleado haya recibido el pliego de cargos.

Art. 5.º El Tribunal examinará atentamente los descargos del empleado, las pruebas que él presente y su exposición escrita. También oirá al que feneció la cuenta, si lo tuviere por conveniente, siempre que ocurra alguna duda en el auto de la primera instancia.

Para el juicio de apelación, se admitirán personas recomendadas, o que hagan la personería del empleado responsable de la cuenta, y con ellos se entenderá en tal caso el Tribunal, para las providencias que dicte.

Art. 6.º El Tribunal resolverá definitivamente por mayoría de votos, en los juicios de apelación, sin que tenga lugar otro recurso que el de queja, el cual se interpondrá ante la Asamblea Legislativa.

Art. 7.º En caso de divergencia en los conceptos de los componentes del Tribunal, el que fuese de parecer contrario al de los otros, asentará en un libro destinado al efecto, los motivos en que funda su dictamen singular, y salvará de esta manera su voto, firmando no obstante la resolución que se acuerde por la mayoría.

Art. 8.º Si los cargos aducidos contra el empleado fueren considerados corrientes o justos, se elevarán a cargo líquido y se comunicará el auto competente al Poder Ejecutivo, a efecto de que verifique el reintegro, no expidiéndose el finiquito de la cuenta, sino después que esto se haya verificado.

Art. 9.º Puesto el finiquito de una cuenta, cesa toda clase de responsabilidad por parte del empleado que la rindiera, sin que pueda volverse a examinar para otro fin que el que el de exigir la responsabilidad del Tribunal de apelaciones de que conocerá la Asamblea Legislativa.

Art. 10. Son impedimentos para conocer en los juicios de apelación de cuentas, aquellos que lo son conforme a la ley, respecto de los Jueces en los juicios comunes.

Art. 11. Las cuentas de un año económico no se cortarán hasta su conclusión. Cuando cese algún empleado por cualquiera causa, continuará la cuenta el que le sucediere en el encargo, poniendo en cada ramo una nota que firmará, expresando que desde allí inician sus funciones. A este acto concurrirá el Prefecto del Departamento respectivo, a efecto de autenticarlo.

En el examen de las cuentas que hayan estado a cargo de dos o más empleados, se hará el cargo que a cada uno corresponda respectivamente, entendiéndose el Tribunal con el empleado responsable.

Art. 12. Corresponde al Tribunal de apelación de cuentas del examen, glosa y fenecimiento definitivo de las cuentas del Presupuesto que lleva la contaduría de la Gobernación, a cuyo efecto se le presentarán cada año.

En esta cuenta se pondrán las partidas en el mismo orden, y bajo el mismo método en que se hayan hecho las asignaciones en la ley de gastos del año a que se refiere la cuenta, para que puedan compararse las partidas respectivas con la ley de Presupuesto.

Art. 13. Cada seis meses será visitada la oficina del Tribunal de apelaciones de cuentas, por el encargado del Poder Ejecutivo, y si se hallase que hay algo que merezca observarse, se hará para la enmienda o corrección de los trabajos de la oficina.

Art. 14. Toca al Tribunal expedir sus reglamentos estableciendo los deberes de la Corporación, de su Presidente y Secretario.

Dada en Panamá, a dos de julio de mil ochocientos sesenta y tres.

El Presidente, PEDRO GOITIA.

El Diputado Secretario, Q. Miranda.

Panamá, a ocho de julio de mil ochocientos sesenta y tres.

Ejecútese y publíquese

El Presidente del Estado, PEDRO GOITIA.

El Secretario de Estado del Despacho de Hacienda,  
M. Morro.

## CODIFICACIÓN

CÓDIGOS

DE

ESTADO SOBERANO

DE

PANAMÁ.

EDICION OFICIAL.

NUEVA YORK.

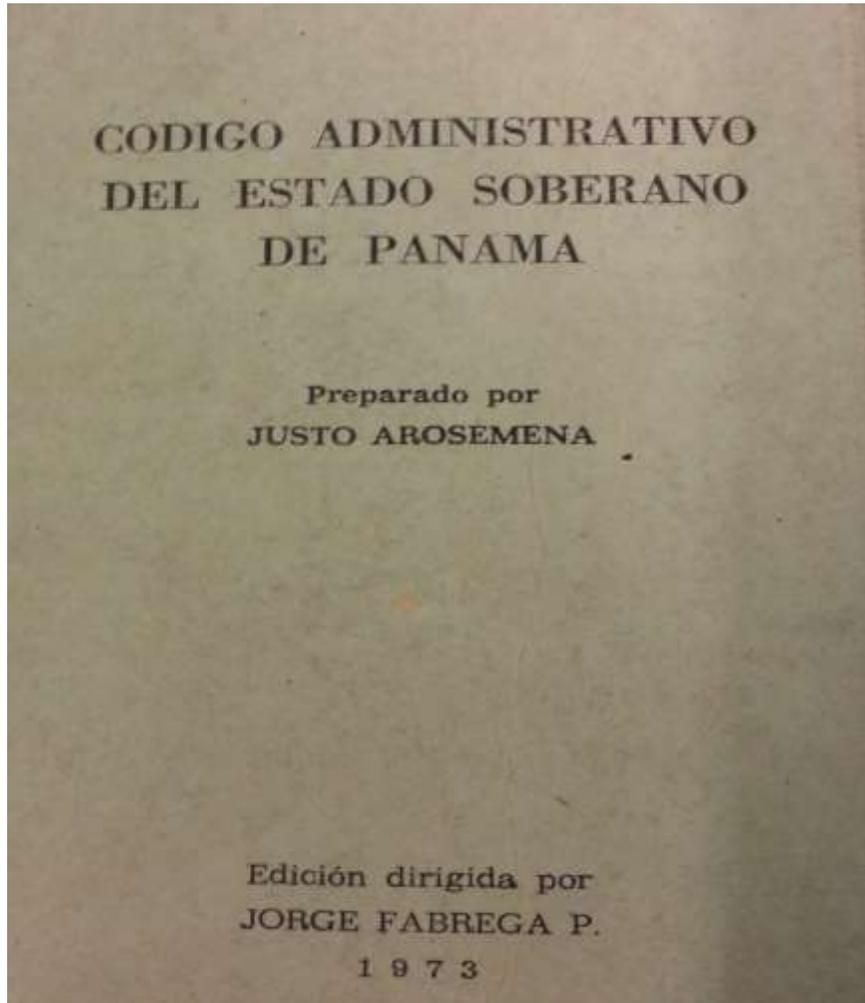
IMPRESA DE HALLET I BREEN, CALLE DE FULTON, 25 I 26.

1871.

HA

Digitized by Google

**CÓDIGO ADMINISTRATIVO  
(1870)**



**LIBRO SEGUNDO**  
**De la Administración de la Hacienda Nacional**  
**Título Séptimo**  
**Examen de Cuentas<sup>1</sup>**  
**Capítulo Primero**  
**Tribunal de Cuentas**

Art. 1072. El examen y feneamiento de las cuentas que deben presentar los responsables del erario, corresponde a un tribunal especial, establecido en la capital del Estado, el cual será servido por un juez contador, que tendrá su secretario.

---

<sup>1</sup>Formado principalmente con las leyes 28 de setiembre de 1855, 2 de octubre de 1858, y 8 de julio de 1863.

Art. 1073. El juez contador durará en su destino cuatro años, será nombrado por la asamblea, y no podrá ser suspendido ni depuesto, sino por motivo criminal, conforme a las leyes.

El secretario será nombrado y removido libremente por el juez.

Art. 1074. El destino de juez contador no podrá reunirse a ningún otro de la administración ejecutiva.

Art. 1075. La asamblea nombrará anualmente un suplente del juez contador, para que le reemplace en las faltas absolutas y temporales, y para que conozca en los casos de impedimento.

A falta de suplente, el poder ejecutivo nombrará un interino, y el período de duración de todos comenzará el día 1° de enero siguiente a su elección.<sup>2</sup>

Art. 1076. El tribunal de cuentas tiene amplia facultad para decidir en lo contencioso de la contabilidad, a fin de allanar los inconvenientes que ocurran para la presentación, examen y fencimiento de las cuentas. Sus prevenciones y resoluciones generales serán consideradas como disposiciones reglamentarias de la contabilidad del tesoro, y observadas como tales por los responsables.

Art. 1077. El juez contador sólo está impedido para conocer de aquellas cuentas en que tenga interés personal, o en que sea interesado algún pariente suyo, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

El secretario sólo está impedido por interés propio.

Art. 1078. Por impedimento del juez para conocer de alguna cuenta, lo hará el suplente, o el interino según el caso; y por impedimento del secretario, el juez nombrará uno especial.

Art. 1079. Mientras funciona un juez suplente o secretario especial, tiene derecho o una parte del sueldo del empleado a quien subroga; cuya cuota fijará el poder ejecutivo, en consideración a la importancia del negocio.

Art. 1080. El juez contador tiene las atribuciones siguientes:

---

<sup>2</sup> Aunque la duración del juez contador, el suplente y el interino, debía ser de dos años, según el artículo 6° del acto de 2 de enero de 1868, reformativo de la constitución anterior, y que modificó el artículo 2° de la ley de 28 de septiembre de 1855 y el 4° de la de 2 de octubre de 1858, dicho acto fue derogado por el artículo 142 de la constitución actual, y nada se ha dispuesto sobre el asunto posteriormente. El principio del período coincide con la terminación del que le precede, a contar desde el actual, que comenzó de acuerdo con el citado acto constitucional derogado.

1ª. Examinar, glosar y fenecer, bajo su responsabilidad, las cuentas de todos los responsables del erario;

2ª. Imponer multas, hasta de cien pesos, a los responsables que no remitan en oportunidad las cuentas de su manejo, o los informes o documentos que se les pidan;

3ª. Pedir a cualesquiera empleados públicos los informes y documentos que necesite para su despacho, los cuales no podrán negárseles;

4ª. Requerir a los prefectos para que compelan a los empleados fiscales del Estado, en el respectivo departamento, a rendir las cuentas de su manejo, y a contestar las glosas que se les hayan puesto en ellas; para lo cual dichos prefectos harán uso de los apremios legales, si fuere necesario;

5ª. Hacer que se cobren ejecutivamente los alcances líquidos deducidos a favor del erario; cuya diligencia puede cometer a cualquiera de los empleados que ejercen jurisdicción coactiva;

6ª. Dar avisos al poder ejecutivo, para que disponga el reintegro a los interesados, en los términos que previene este título, cuando los alcances que se deduzcan sean a cargo del tesoro;

7ª. Expedir los finiquitos de las cuentas fenecidas y canceladas, para dejar a paz y salvo a los respectivos responsables;

8ª. Examinar y hacer custodiar los testimonios de las escrituras de fianza que otorguen, para seguridad de su manejo, los responsables del erario, informando a la autoridad respectiva de las faltas sustanciales que en ellas observe, para que el responsable proceda a subsanarlas inmediatamente;

9ª. Pasar al poder ejecutivo, en el mes de enero, estados anuales de los trabajos efectuados por el tribunal, con expresión del número de cuentas examinadas y fenecidas, de la época a que corresponden, y de los alcances líquidos deducidos a favor o en contra del Estado. Estos cuadros irán acompañados de una exposición, en que se manifiesten los embarazos que sufre en su marcha el tribunal de cuentas, y las reformas que deberían introducirse en las leyes y reglamentos, para hacer más expedito y eficaz su procedimiento;

10. Visitar extraordinariamente, en cualquier tiempo, las oficinas fiscales del Estado que existan en la capital, y cualesquiera establecimientos públicos que se hallen en cuanta corriente con el tesoro.

Art. 1081. Es de cargo del juez contador llevar, conforme a los reglamentos que expida el poder ejecutivo:

1°. Un registro general de los terrenos, edificios y demás bienes raíces, y de los muebles, que pertenezcan al Estado;

2°. Un registro de las escrituras y diligencias de remate de las contribuciones que fueren rematadas.

También será de su cargo reunir y custodiar todos los documentos comprobantes de la propiedad que tenga el Estado sobre los bienes de que trata el inciso 1°.

Art. 1082. El juez contador tiene la facultad de visitar, siempre que lo estime conveniente, tanto las oficinas fiscales de la capital del Estado, como las de los departamentos.

Art. 1083. El mismo funcionario dará cuenta a la asamblea, en los primeros ocho días de su reunión ordinaria, de todos los trabajos a que haya dado evasión en el curso del año.

Art.1084. Son deberes del secretario del tribunal de cuentas:

1ª. Autorizar con su firma todos los actos expedidos por el tribunal;

2ª. Llevar dos registros: el primero, de las cuentas que deben presentarse al tribunal, con separación de departamentos, y con expresión del responsable de cada una y de sus fiadores, de la fecha en que se recibieron, de aquéllas en que fueron glosadas, notificadas las glosas, y recibidas las contestaciones; y finalmente, del día en que se fenecieron las cuentas, del alcance que hubo en ellas, y del finiquito, si se hubiere expedido: el segundo, de los nombramientos que se hagan para cualquier empleo pagado del tesoro;

3ª. Expedir gratis las certificaciones que se soliciten por los interesados, previa resolución del tribunal;

4ª. Recibir y entregar, por riguroso inventario y con intervención del juez contador, los expedientes, reglamentos y demás papeles de la oficina, y custodiar todos los documentos que constituyen el archivo.

## **Capítulo Segundo** **Juicio de cuentas**

Art. 1085. Los responsables del erario formarán cada mes sus cuentas, y las remitirán inmediatamente al tribunal, con un inventario por duplicado, para que sean examinadas y fenecidas; y al fin de cada año cortarán su cuenta general, y remitirán al tribunal los libros originales que la forman, los comprobantes de ella y el balance general, para su examen y fenecimiento definitivo.

Las cuentas militares del Estado se cortarán y presentarán en los períodos que determinen los reglamentos especiales y órdenes del Poder Ejecutivo.

Art. 1086. Recibida una cuenta en el tribunal, será comparada con su inventario, se acusará recibo de ella al interesado, y se procederá a su examen.

Art. 1087. Si la cuenta no se halla conforme con los reglamentos de contabilidad; si no se remiten los libros principales o auxiliares que deben constituir la, así como los respectivos legajos de comprobantes; o si le falta cualquiera formalidad sustancial para la inteligencia de su contenido, o su comprobación, el juez contador la devolverá al responsable que la rindió, a fin de que la reforme, a su costa, dentro de un breve término, que se le señalará.

Art. 1088. El juez contador se entenderá con el responsable de una cuenta, por medio del prefecto del respectivo departamento en donde ese responsable se encuentre; y si no hallare la cooperación necesaria de parte de aquel funcionario, lo avisará al presidente del Estado, para que por éste se corrija la falta.

Probada que sea tal falta de parte de un prefecto, quedará este removido de su empleo.

Art. 1089. Al devolver una cuenta para su reforma, el juez contador determinará la multa en que ha de incurrir el responsable, por cada día de retardo después del plazo asignado por aquél. Esta multa, que no pasará de un peso diario, es sin perjuicio de los apremios legales con que puede compeler al empleado el respectivo prefecto, si fueren necesarios para la devolución de la cuenta.

Art. 1090. Obtenida la cuenta en debida forma, el juez contador procederá a examinarla por el orden cronológico de ella, adeudando al respectivo responsable:

1°. Por todo lo dejado de liquidar y reconocer a cargo de los deudores;

2°. Por lo dejado de recaudar por él, cuando esta falta le es imputable;

3°. Por los fondos que aparezcan recibidos por él, según las cuentas o avisos de los corresponsales, y de que no se haya hecho cargo;

4°. Por todos los pagos hechos sin orden competente, o que hayan sido liquidados sobre documentos insuficientes para comprobar los derechos de los acreedores, o que hayan sido ejecutados a virtud de orden ilegal no reclamada, o que excedan del valor de las órdenes recibidas, o que carezcan de los recibos de los acreedores;

5°. Por los errores aritméticos, que disminuyan falsamente el ingreso, o que aumenten falsamente el egreso; y

6°. Por la diferencia, en menos, que presente el saldo de la caja, el de pagarés, o el de cualquiera otra cuenta activa del tesoro, bien sea por la inspección sola de la cuenta, bien por la comparación con otras, o con la respectiva diligencia de visita.

El responsable será acreditado por lo que se haya dejado de liquidar a su favor en la percepción de su propio sueldo, por los errores aritméticos que le fueren contrarios, y por las partidas legales de egreso que estén debidamente comprobadas y que el responsable haya omitido abonar en la cuenta.

Art. 1091. Si la cuenta se halla arreglada y corriente, procederá el juez contador a fenecerla, declarándola cancelada definitivamente si fuere anual; y si fuere mensual, cuando lo sea la general a que corresponde, mandando extender entonces el correspondiente finiquito.

Art. 1092. Si del examen de una cuenta resultaren cargos u objeciones que hacer, o explicaciones que pedir, se redactará por el juez contador el pliego de reparos o contra-cuenta, y de él pasará copia al respectivo prefecto, para que la ponga en conocimiento del responsable, a fin de que conteste dentro del plazo que se le hubiere asignado por el contador, y que no pasará de quince días para las cuentas mensuales, ni de un mes para las de mayor tiempo.

Art. 1093. Por falta o impedimento físico del responsable, se hará la notificación del pliego de reparos a sus fiadores; y por falta de éstos, a sus herederos o albaceas.

Art. 1094. En los casos de responsabilidad mancomunada y solidaria, bastará la notificación a uno de los responsables, para adelantar y concluir el juicio de cuentas; quedando al notificado salva la acción de lasto contra los otros responsables. Pero si son varios los responsables, y si la responsabilidad no es solidaria, se formará a cada uno su pliego de cargos y se le hará notificación por separado.

Art. 1095. Hay responsabilidad mancomunada y solidaria, entre el administrador y el contador de una oficina, y en los demás casos en que esté dispuesto por las leyes. Pero no la hay entre un responsable y el que le sucede en el destino, aunque sea antes de terminar un año económico.

En este segundo caso, aunque la cuenta general no debe remitirse al tribunal sino después de terminado el año económico, cada responsable tiene derecho a que se fenezca su cuenta correspondiente al tiempo en que sirvió, sin sujeción a la responsabilidad que pueda caber a su antecesor o sucesor.

Art. 1096. Cuando el responsable principal o subsidiario no pudiere ser hallado para notificarle la orden de presentación de sus cuentas, o de contestación a los reparos hechos en ellas, será citado por edictos públicos, o por avisos insertos en el periódico oficial del Estado, para que ocurra por sí, o por apoderado, a imponerse de la orden o auto de reparo, depositado en determinada oficina.

Concluido el término fijado en el edicto para la contestación, se procederá a lo ulterior del juicio, como si la notificación se hubiera hecho personalmente, y no hubiere contestado el responsable.

Art. 1097. El prefecto del departamento a quien se comete la diligencia puede, por justas causas, prorrogar el plazo fijado para contestar los reparos de una cuenta, hasta por un número de días igual al señalado por el juez contador; y en casos graves especiales, el presidente del Estado podrá conceder nueva prórroga, hasta por el término de dos meses.

Art. 1098. Recibidas las contestaciones, o corrido el plazo fijado y el término de la distancia, el juez contador procederá a fenecer la cuenta, absolviendo a los responsables, de aquellos cargos que hubieren contestado satisfactoriamente, o que le parezcan indebidos o injustos en la nueva inspección del expediente; y elevando a alcance líquido el valor de los cargos no satisfechos o reformados.

De este auto de fenecimiento se pasará copia auténtica al respectivo prefecto, para que, haciéndolo saber a los responsables, o, en su caso, a los fiadores, herederos o albaceas, consignen en el acto, en la oficina designada en el fenecimiento, el alcance líquido deducido, si no se interpusiere apelación conforme al capítulo siguiente, o si interpuesta, se confirmare el fenecimiento primitivo.

Art. 1099. Si no se verificare, llegado el caso, la consignación de que trata el artículo anterior, se procederá, por la vía ejecutiva, a hacer efectivo el cobro del alcance líquido, por el empleado con jurisdicción coactiva que se hubiere designado en la providencia del tribunal.

De las apelaciones en este juicio ejecutivo, conocerá el tribunal de cuentas.

Art. 1100. Cuando, en el auto de fenecimiento de una cuenta, resulte alcance líquido a favor del responsable, el juez contador dará aviso al poder ejecutivo con copia de lo conducente, para que expida, sin más requisito, la correspondiente orden de pago.

Art. 1101. Fenecida una cuenta, será pasada con su expediente a la sección de contabilidad de la secretaría de Estado, para la comprobación de la cuenta general del presupuesto y del tesoro.

### **Capítulo Tercero** **Apelación en el juicio de cuentas**

Art. 1102. Las reclamaciones que se interpongan por los empleados de manejo, sobre los alcances que se hayan deducido contra ellos por el juez contador, se oirán y resolverán por el tribunal, compuesto del secretario de Estado, y dos diputados de la asamblea legislativa, que nombrará ésta en sus reuniones ordinarias cada año, de diputados residentes en la capital del Estado.

Art. 1103. Las vacantes de los miembros de este tribunal se reemplazarán, respectivamente, por el empleado sucesor del secretario de Estado en el despacho de la secretaría, y por suplentes de los diputados, que, en número de cuatro, designará la asamblea de entre los ciudadanos vecinos de Panamá.

El secretario de Estado será el presidente del tribunal de apelaciones, siendo el secretario de éste un empleado nombrado al intento por aquél, y el cual, por sus tareas y funciones, tendrá el sueldo de trescientos pesos anuales.

El tribunal tendrá reuniones, por lo menos una vez a la semana, a que convocará el presidente.

Art. 1104. Las cuentas se dirigirán al tribunal en sus casos, por el juez contador, acompañadas de una comunicación, e informando, a la vez, si el empleado responsable tiene o no dada la fianza legal de su manejo.

Art. 1105. Las reclamaciones de que trata el artículo 1102 no serán admitidas, si no se verifican dentro del término de la distancia, y veinte días más, contados desde aquél en que el empleado haya recibido el pliego de cargos.

Art. 1106. El tribunal examinará atentamente los descargos del empleado, las pruebas que él presente, y su exposición escrita. También oirá al que feneció la cuenta, si lo tuviere por conveniente, o siempre que ocurra alguna duda en el auto de la primera instancia.

Para el juicio de apelación, se admitirán personas recomendadas, o que hagan la personería del empleado responsable de la cuenta, y con ellas se entenderá en tal caso el tribunal, para las providencias que dicte.

Art. 1107. El tribunal decidirá definitivamente por mayoría de votos, en los juicios de apelación, sin que tenga lugar otro recurso que el de queja, el cual se interpondrá ante la asamblea legislativa.

Art. 1108. En caso de divergencia en los conceptos de los componentes del tribunal, el que fuere de parecer contrario al de los otros asentará, en un libro destinado al efecto, los motivos en que funda su dictamen singular, y salvará de esta manera su voto, firmando no obstante la resolución que se acuerde por la mayoría.

Art. 1109. Si los cargos aducidos contra el empleado fueren considerados corrientes o justos, se elevarán a cargo líquido, y se comunicará el auto competente al poder ejecutivo, a efecto de que se verifique el reintegro, no expidiéndose el finiquito de la cuenta, sino después que esto se haya verificado.

Art. 1110. Puesto el finiquito de una cuenta, cesa toda clase de responsabilidad por parte del empleado que la rindiera, sin que pueda volverse a examinar para otro fin que el de exigir la responsabilidad del tribunal de apelaciones, de que conocerá la asamblea legislativa.

Art. 1111. Son impedimentos para conocer en los juicios de apelación de cuentas, aquéllos que lo son conforme a la ley, respecto de los jueces, en los juicios comunes.

Art. 1112. Las cuentas de un año económico no se cortarán hasta su conclusión. Cuando cese algún empleado, por cualquiera causa, continuará la cuenta el que le sucediere en el encargo, poniendo en cada ramo una nota, que firmará, expresando que desde allí principian sus funciones. A este acto concurrirá el prefecto del departamento respectivo, a efecto de autenticarlo.

En el examen de las cuentas que hayan estado a cargo de dos o más empleados, se hará el cargo que a cada uno corresponda respectivamente, entendiéndose el tribunal con el empleado responsable.

Art. 1113. Corresponde al tribunal de apelación de cuentas, el examen, glosa, y fenecimiento definitivo de las cuentas del presupuesto, que lleva la secretaría de Estado, a cuyo efecto se le presentarán cada año.

En esta cuenta se pondrán las partidas en el mismo orden, y bajo el mismo método en que se hayan hecho las asignaciones en la ley de gastos del año a que se refiera la cuenta, para que puedan compararse las partidas respectivas con la ley de presupuesto.

Art. 1114. Cada seis meses será visitada la oficina del tribunal de apelación de cuentas, por el encargado del poder ejecutivo, y si se hallare que hay algo que merezca observarse, se hará así para la enmienda o corrección de los trabajos de la oficina.

Art. 1115. Toca al tribunal expedir sus reglamentos, estableciendo los deberes de la corporación, de su presidente y secretario.

#### **Capítulo Cuarto** **Disposiciones especiales en el juicio de cuentas**

Art. 1116. Cuando el responsable de una cuenta se deniegue a formarla, y, después de emplearse los apremios legales, no pudiese obtenerse de dicho responsable que la presente, deberán formarla y presentarla sus fiadores, franqueándoseles, por las oficinas públicas, y a su costa, los documentos necesarios. No haciéndolo los fiadores, lo verificarán los herederos del responsable, y en su defecto, los herederos de aquéllos, sin perjuicio de la causa de responsabilidad que debe seguirse a los renuentes, conforme a las leyes.

Art. 1117. De la misma manera se procederá, si por muerte o ausencia del responsable, o por cualquiera impedimento físico o legal, no se obtuviere de él la formación y presentación de sus cuentas.

Art. 1118. Cuando no pueda obtenerse de un responsable del erario, ni de sus fiadores o herederos, la formación de una cuenta, el tribunal la formará por tanteo. Para ello tendrá presentes los documentos que existan, y le servirán de base las cuentas anteriores y posteriores, si las hubiere.

Art. 1119. Si de las diligencias practicadas por el tribunal para la presentación de una cuenta, resultare que no hay persona ni cosa responsable, se informará al poder ejecutivo, para que dicte las medidas que estime convenientes, pudiendo declarar cancelada la cuenta.

Art. 1120. Las cuentas de rentas provinciales, y las demás cuyo examen correspondía a los contadores y legislaturas de las antiguas provincias, que no se hayan fenecido aún, serán examinadas, glosadas y fenecidas por el tribunal de cuentas del Estado, teniendo a la vista las disposiciones respectivas.

Art. 1121. No será obstáculo para el examen y fenecimiento de tales cuentas, la falta de las subalternas que les debieran ser anexas, y que no habiéndose rendido oportunamente, sea ya imposible lograr que se rindan, a juicio del tribunal de cuentas.

Art. 1122. El tribunal, al examinar las cuentas de que se trata en los dos artículos anteriores, prescindirá de las formalidades no sustanciales de contabilidad que hayan podido omitirse.

### **Capítulo Quinto Finiquitos**

Art. 1123. Fenecida una cuenta en última instancia, o en primera si no hubo apelación, el empleado que la rindió queda responsable, en lo relativo a ella, por los alcances deducidos contra él en el fenecimiento. Pagados al tesoro dichos alcances, el tribunal, al recibir el comprobante de pago, declarará cancelada la cuenta, y mandará expedir, a favor del responsable, el correspondiente finiquito.

Lo dispuesto en este artículo no exime a los responsables del erario de la responsabilidad en que hayan incurrido, por fraudes o por cualesquiera otros delitos cometidos en su manejo, y que no hayan podido descubrirse en el examen de su cuenta.

Art. 1124. Los finiquitos de cuentas se expedirán al quedar definitivamente fenecidas todas las que hayan sido de cargo de un mismo responsable durante un año económico: un solo finiquito las comprenderá todas, haciéndose en él sucinta mención de todos los fenecimientos, y expresando estar satisfechos los alcances, si los ha habido.

Art. 1125. Los finiquitos serán extendidos en papel sellado, se firmarán por el juez contador y su secretario, y serán autorizados con el sello de la oficina.

### **Capítulo Sexto** **Responsabilidad del Juez Contador**

Art. 1126. Fenecida una cuenta, el juez queda responsable, por los derechos del tesoro vulnerados, hasta tres años después del fenecimiento.

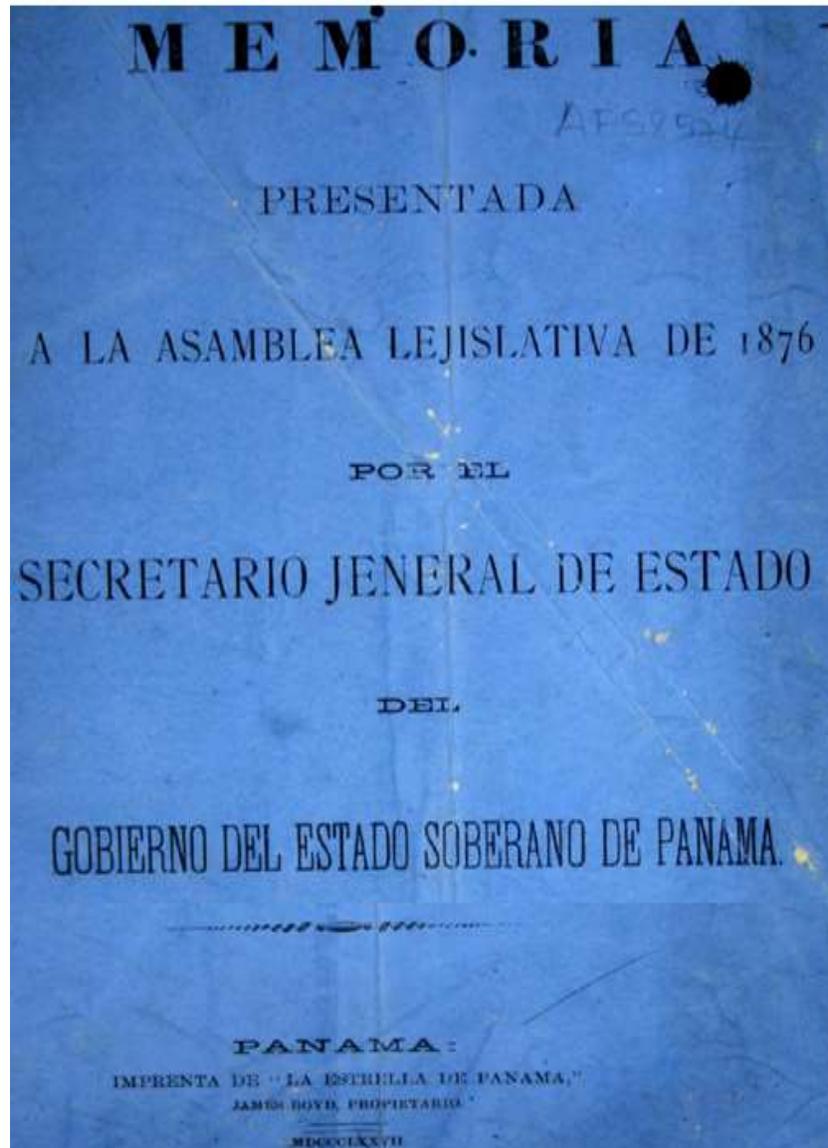
También es responsable, con arreglo a las leyes, por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

Art. 1127. La Corte Superior del Estado conocerá de las causas que deban seguirse para hacer efectiva la responsabilidad del juez contador, según lo dispuesto en el código judicial.

Art. 1128. Quedan abrogadas todas las leyes anteriores a este código, que han entrado en composición, o versen sobre las materias de que trata.

(Normas del Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá, editado por el doctor Jorge Fábrega P. en 1973).

**MEMORIA DEL SECRETARIO GENERAL DE ESTADO  
GOBIERNO DEL ESTADO SOBERANO DE PANAMÁ  
(1876)**



**PARTE SEGUNDA  
Sección de Hacienda  
Recaudación de rentas públicas.  
Contabilidad**

Si la contabilidad pública se hubiera llevado siempre por todas las oficinas fiscales del Estado escrupulosamente de acuerdo con las formalidades prescritas en el Reglamento sobre la materia, se habría conseguido formar una cuenta regular del Presupuesto tal como hoy existe; y ésta, con el resumen que debe hacerse en los libros de la Administración general

de Hacienda, podría servir de base para formar en un momento dado la cuenta general del Tesoro.

Pero aun cuando el reglamento se cumpliera al pie de la letra por los ordenadores y pagadores, siempre faltaría la centralización final de todas las cuentas. Circunscribir las de los empleados actuales del ramo a la simple descripción de las operaciones que ejecuten y crear una nueva oficina, a cuyo cargo esté la dirección siempre de la contabilidad y la cuenta general del Tesoro, sería en mi concepto realizar una reforma de grandísima importancia.

La oficina que indico podría componerse de un Director, de un Contador y de un escribiente, en cuyos libros generales se incorporarían mensualmente todas las cuentas activas y pasivas del Estado, facilitándose así el examen de ellas.

El procedimiento en los juicios de cuentas sería también, con la reforma que insinúo, más claro y más regular. Hoy el Juez Contador examina, glosa y fenece tanto las cuentas mensuales como las definitivas de los responsables, y el Tribunal de Apelaciones solo está llamado a funcionar cuando éstos apelan de los fallos de aquél. Compuesto dicho Tribunal del Secretario de Estado y de dos Diputados que designa anualmente la Asamblea, sin funciones ordinarias, y siendo el cargo oneroso, apenas hay ejemplo de que se haya reunido alguna vez. De manera que, basta interponer una apelación, para que el juicio se paralice indefinidamente y para que la responsabilidad de los empleados de Hacienda sea de hecho ilusoria.

Formando con el Juez de Cuentas, el Director de la Contabilidad y el Procurador del Estado, no un tribunal de apelaciones para casos determinados, sino una Corte permanente de segunda instancia, compuesta de empleados ordinarios con remuneración, los juicios serían más completos, el procedimiento más regular y el resultado más conveniente a los intereses del Fisco. Es preciso procurar a todo trance que la responsabilidad de los empleados de manejo deje de ser una simple teoría en nuestras leyes.

### **BIBLIOGRAFÍA**

AROSEMENA, Justo. *Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá*. Edición dirigida por Jorge Fábrega, Panamá, 1973.

ARDILA, Federico. *Memoria presentada a la Asamblea Legislativa de 1876 por el Secretario General del Estado del Gobierno del Estado Soberano de Panamá*. Imprenta de la Estrella de Panamá, Panamá, 1877. Biblioteca Luis Ángel Arango. Banco de la República, Bogotá, Colombia.

(Esta Memoria se puede consultar en el sitio de INTERNET siguiente: <http://www.banrepcultural.org/blaavritual/ciencia-politica/memoria-presentada-a-la-asamblea-lejislativa-de-1876>).

*Boletín Oficial del Estado Soberano de Panamá*, Estados Unidos de Colombia, año 6, N°204, editor oficial: Mateo Iturralde, Panamá, 5 de septiembre de 1868 (Biblioteca Nacional de Colombia, Bogotá).

*Códigos del Estado Soberano de Panamá*. Edición oficial, Tomos I y II. Imprenta de Hallen & Breen, New York, 1871. Panama (State). Harvard Law School Library, Harvard University, United States of America

(Estos códigos se pueden consultar en el sitio de INTERNET siguiente:

<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=hvd.32044061974044;view=1up;seq=7>.

[http://books.google.com.pa/books?id=oyNEAAAAYAAJ&pg=PA282&dq=Los+C%C3%B3digos+de+Panam%C3%A1&hl=es&sa=X&ei=ZXZhU8HvBbTQsAS\\_qYDACQ&redir\\_esc=y#v=onepage&q=%20C%C3%B3digos%20Administrativo%20&f=false](http://books.google.com.pa/books?id=oyNEAAAAYAAJ&pg=PA282&dq=Los+C%C3%B3digos+de+Panam%C3%A1&hl=es&sa=X&ei=ZXZhU8HvBbTQsAS_qYDACQ&redir_esc=y#v=onepage&q=%20C%C3%B3digos%20Administrativo%20&f=false)).

COLUNJE, Gil. *El Plenipotenciario del Estado de Panamá cerca de los Estados de Unidos de Colombia*. Reimpresión, Imprenta de Colunje i Vallarino, Bogotá, s/f.

GOYTÍA, Víctor F. *Las Constituciones de Panamá*. 2ª edición, Panamá, 1987.

*Leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Estado de Panamá. 1855/1863*. Las disposiciones constitucionales y legales promulgadas en 1863, sobre el Estado Soberano de Panamá, fueron editadas en el tomo correspondiente de la época y aparecen en las *Leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Estado de Panamá. 1855/1863*. Panama (State) Laws. Library of the University of Michigan. Law School. Michigan, United States of America.

(Estas leyes se pueden consultar en el sitio de INTERNET siguiente:

<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.35112102275254;view=1up;seq=7>).

*Leyes del Estado Soberano de Panamá expedidas por la Asamblea Legislativa de 1869*. Segundo cuaderno, Imprenta del Estado, Panamá, 1870.