

LA PREJUDICIALIDAD Y EL PROCESO DE CUENTAS

OSCAR VARGAS VELARDE

Magistrado Presidente del
Tribunal de Cuentas

La *prejudicialidad* significa que lo resuelto por el tribunal en un proceso promovido en una jurisdicción debe ser adoptado íntegramente en proceso que tramita otro tribunal de distinta jurisdicción.

Esto implicaría que las resoluciones del juzgador penal deben ser acatadas por el juzgador civil, el juzgador laboral, el juzgador de cuentas y cualquier otro funcionario que administre justicia en la eventualidad de que un solo hecho haya activado las diferentes jurisdicciones en las cuales se divide la función pública de administrar justicia. Lo mismo sucedería con las resoluciones del juzgador civil o del juzgador de cuentas con respecto a los procesos que se lleven a cabo ante los otros juzgadores mencionados.

Lo cierto es que en nuestro régimen jurídico prevalece el principio contrario, muy ligado a la prohibición de doble juzgamiento, es decir, el de que *no existen cuestiones de prejudicialidad*. Por consiguiente, una jurisdicción está en completa libertad para concluir la causa sin someterse a la decisión de la otra jurisdicción. El juzgador está facultado para resolver el proceso, basado en las pruebas, sin sujetarse a la resuelto por el otro juzgador.

El artículo 526 del Código de Trabajo ordena que si en el curso del proceso laboral surgen cuestiones que requieran o hayan requerido la intervención de otra jurisdicción, el Juez de Trabajo continuará sin suspensión alguna la tramitación del proceso y si al fallar mediare sentencia de la otra jurisdicción, dicho Juez tomará en consideración lo resuelto por aquélla, para decidir lo que corresponda.

La Sala Tercera de la Honorable Corte Suprema de Justicia, en funciones de Sala Laboral, ha dicho en distintos pronunciamientos “que del artículo 526 del Código de Trabajo se infiere que en la jurisdicción laboral el juez debe formar su convicción, aunque se invoquen causales relativas a hechos ilícitos atribuidos a un trabajador, con las pruebas aportadas en el proceso, y que en tales casos los fallos dictados en el proceso penal, que guarden relación con el mismo, sólo deben estimarse como otro elemento de convicción, es decir, no tienen la virtualidad de condicionar el fallo de esta jurisdicción al dictado en el proceso penal”. (Sentencia de 22 de septiembre de 1976,

Cabrera vs. Carnicería Hester, en Durling Roy. *Jurisprudencia laboral*. Panamá, 1977, citado por Fábrega, Jorge. *Código de Trabajo*. 20ª edición, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 2008, Libro IV, Normas procesales, p. 10).

El artículo 471 del Código Judicial predica que si en el curso del proceso civil surgen cuestiones que requieran o hayan requerido la intervención de otra jurisdicción, el Juez Civil continuará sin suspensión alguna la tramitación del proceso y si al fallar mediare sentencia de la otra jurisdicción, este Juez tomará en consideración lo resuelto por aquélla, para decidir lo que corresponda. Se exceptúan los supuestos de consulta constitucional.

El artículo 4 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, la cual desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, establece que la responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente Ley es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven.

Esta disposición legal, relacionada con lo dispuesto en el artículo 471 del Código Judicial, supletoria en el proceso de cuentas, permite afirmar que en la Jurisdicción de Cuentas no existen cuestiones de prejudicialidad. El Tribunal de Cuentas, así como antes la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en la Jurisdicción Patrimonial, no está obligado a fallar sus causas en conformidad con las pruebas o las resoluciones finales adoptadas por los jueces penales. Debe formar su convicción con los elementos de juicio que militen en el expediente instruido dentro de dicha Jurisdicción de Cuentas; ahora bien, si el Fiscal o los procesados aportan pruebas o el juzgador las allega de oficio, incluida la sentencia del proceso penal, tendrá que valorarlas, según las reglas de la sana crítica, para decidir lo que sea ajustado a Derecho, en otros términos, lo que corresponda. La sentencia penal no condiciona la Resolución de Cargos o Descargos (sentencia de cuentas) ni viceversa.

En este sentido, el Tribunal de Cuentas, en la Resolución (Cargos y Descargos) N°15-2009 de 4 de agosto de 2009, expresó:

“En lo que respecta a la prejudicialidad, es de indicar que en la jurisdicción patrimonial no existen cuestiones de esta índole, por lo que el Tribunal no está obligado a resolver conforme a lo dispuesto en la otra jurisdicción, ya que el juzgador de cuentas debe tomar en cuenta todos los elementos probatorios que reposan en el expediente para formarse su convicción y entre ellos puede encontrarse el auto o la sentencia dictada en la jurisdicción penal.”

En la Resolución N°16-2010, de 3 de marzo de 2010, adujo:

“...la jurisprudencia patrimonial ha señalado que no existen cuestiones de prejudicialidad en los procesos patrimoniales. Así, en Resolución DRP N°106-97 de 7 de marzo de 1997, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, con base en la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia, dispuso: “En reiteradas ocasiones esta Dirección ha manifestado basándose en los pronunciamientos que sobre el particular ha proferido la Corte Suprema de Justicia, que el patrimonial y la penal son dos jurisdicciones distintas. Es evidente que la jurisdicción patrimonial no existen cuestiones de prejudicialidad, de lo cual resulta que este Tribunal no está obligado a resolver en conformidad con lo dispuesto en otra jurisdicción. El juzgador debe formar su convicción tomando en consideración todos los elementos probatorios que reposan en el expediente”.

En la Resolución N°73 -2011, de 2 de noviembre de 2011, determinó:

“Si bien el apoderado judicial ha señalado que el procesado (...) fue sobreseído en la esfera penal, toda vez que el agente instructor consideró que no había mérito para pedir un llamamiento a juicio, dable es indicar que este elemento no hace variar la decisión adoptada, ya que el artículo 4 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 establece que “la responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente ley es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven”; por consiguiente, el material probatorio y los elementos acopiados al presente negocio de cuentas han establecido que existieron irregularidades en el Contrato N°218/OP del 28 de diciembre de 2001, para el servicio de alquiler y mantenimiento de vehículos, suscrito entre la empresa Rent A Car Panameña, S.A. (AVIS RENT A CAR) y el Fondo de Inversión Social (FIS)”.

En la Resolución de Cargos N°30-2011 del 2 de diciembre de 2011, expuso:

“Con respecto a las copias autenticadas de la Audiencia Preliminar del Juzgado Séptimo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, por delito contra el patrimonio y contra la administración pública, en perjuicio del Museo Reina Torres de Araúz; en la cual se profiere sobreseimiento provisional (...) el artículo 4 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 establece que “la responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente ley es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven”.

En consecuencia, el Tribunal de Cuentas, considera oportuno transcribir lo siguiente:

‘De ahí entonces que en nuestro sistema jurídico opera la prohibición del doble juzgamiento en los procesos civiles, penales, laborales, tributarios, aduaneros, de menores, de familia, agrarios, contencioso administrativos, electorales, arbitrales, coactivos o de cuentas, es decir, en cualquier clase de proceso.

Esa prohibición suele ser interna, siempre que se trate de la misma causa pero no externa o cruzada. La sentencia ejecutoriada del proceso penal puede hacerse valer en otro proceso penal, siempre que se presenten los elementos correspondientes a la cosa juzgada (identidad de sujeto, identidad de objeto e identidad de causa); mas, no tendrá igual valor con respecto a proceso penal seguido contra el mismo sujeto por objeto o causa diversa, o a proceso que lo

involucre a él, derivado de su acción u omisión penal, en otra jurisdicción; por ejemplo, proceso civil, proceso laboral o proceso de cuentas. Es imposible invocar válidamente el principio en proceso instruido por hechos diferentes y en proceso de distinta jurisdicción, aunque se juzguen los mismos hechos.

A un servidor público se le somete a juicio penal por el delito de peculado, en vista de la perpetración de hechos que menoscaban el patrimonio estatal y a la vez por el mismo hecho se le declara insubsistente en la institución pública por falta grave a sus obligaciones. ¿Existe doble juzgamiento? Por supuesto que no. Se trata del ejercicio de dos jurisdicciones separadas que actúan en sus esferas privativas de competencia. La primera tipifica el delito y condena al delincuente. La segunda comprueba la falta administrativa y le impone la sanción disciplinaria. Únicamente, operaría el fenómeno de la cosa juzgada y se violaría la prohibición si las autoridades penales pretenden seguirle un nuevo proceso por ese mismo delito de peculado, a pesar de la existencia de sentencia ejecutoriada dictada en el anterior proceso penal.

Ese hecho que dio origen a proceso y sanción penales, y a proceso y sanción disciplinarios, del mismo modo abre el camino para el proceso de cuentas y la condena monetaria en contra de dicho servidor público. No es cometido de la Jurisdicción de Cuentas determinar el delito y la responsabilidad consiguiente, ni definir la falta administrativa y la sanción apropiada; sino de establecer la lesión patrimonial en contra del Estado y condenar pecuniariamente al causante.

Por eso, el artículo 4 de la Ley 67 de 2008 prevé que la responsabilidad patrimonial declarada, debido a la comisión de los actos justiciables por ésta, es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria.” (Vargas Velarde, Oscar. “El Proceso de Cuentas”, en *Memoria del VI Congreso Panameño de Derecho Procesal*, Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal, Panamá, 2009, pp. 627-628)”.

En el Auto N°658-2012, de 28 de abril de 2012, enunció:

“El principal elemento dentro de la sustentación (...) radica en la afirmación de que existe un proceso penal abierto y que inició primero que este proceso patrimonial, por lo que hay doble juzgamiento y ello está prohibido por la propia Constitución Política de la República; a lo que el Tribunal de Cuentas considera viable indicar que este planteamiento no hace variar la decisión adoptada, pues este Tribunal en la Resolución N°31-2011 de 23 de junio de 2011, ya expresó sobre el particular, lo siguiente:

‘De ahí entonces que en nuestro sistema jurídico opera la prohibición del doble juzgamiento en los procesos civiles, penales, laborales, tributarios, aduaneros, de menores, de familia, agrarios, contencioso administrativos, electorales, arbitrales, coactivos o de cuentas, es decir, en cualquier clase de proceso.

Esa prohibición suele ser interna, siempre que se trate de la misma causa pero no externa o cruzada. La sentencia ejecutoriada del proceso penal puede hacerse valer en otro proceso penal, siempre que se presenten los elementos correspondientes a la cosa juzgada (identidad de sujeto, identidad de objeto e identidad de causa); mas, no tendrá igual valor con respecto a proceso penal seguido contra el mismo sujeto por objeto o causa diversa, o a proceso que lo involucre a él, derivado de su acción u omisión penal, en otra jurisdicción; por ejemplo, proceso civil, proceso laboral o proceso de cuentas. Es imposible

invocar válidamente el principio en proceso instruido por hechos diferentes y en proceso de distinta jurisdicción, aunque se juzguen los mismos hechos.

A un servidor público se le somete a juicio penal por el delito de peculado, en vista de la perpetración de hechos que menoscaban el patrimonio estatal y a la vez por el mismo hecho se le declara insubsistente en la institución pública por falta grave a sus obligaciones. ¿Existe doble juzgamiento? Por supuesto que no. Se trata del ejercicio de dos jurisdicciones separadas que actúan en sus esferas privativas de competencia. La primera tipifica el delito y condena al delincuente. La segunda comprueba la falta administrativa y le impone la sanción disciplinaria. Únicamente, operaría el fenómeno de la cosa juzgada y se violaría la prohibición si las autoridades penales pretenden seguirle un nuevo proceso por ese mismo delito de peculado, a pesar de la existencia de sentencia ejecutoriada dictada en el anterior proceso penal.

Ese hecho que dio origen a proceso y sanción penales, y a proceso y sanción disciplinarios, del mismo modo abre el camino para el proceso de cuentas y la condena monetaria en contra de dicho servidor público. No es cometido de la Jurisdicción de Cuentas determinar el delito y la responsabilidad consiguiente, ni definir la falta administrativa y la sanción apropiada; sino de establecer la lesión patrimonial en contra del Estado y condenar pecuniariamente al causante.

Por eso, el artículo 4 de la Ley 67 de 2008 prevé que la responsabilidad patrimonial declarada, debido a la comisión de los actos justiciables por ésta, es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria.” (Vargas Velarde, Oscar. “El Proceso de Cuentas”, en *Memoria del VI Congreso Panameño de Derecho Procesal*, Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal, Panamá, 2009, pp. 627-628)”.

Al respecto, se colige que la Jurisdicción de Cuentas y la Jurisdicción Penal son dos jurisdicciones distintas; de ahí que si el hecho irregular es del conocimiento de ambas jurisdicciones, no se viola la prohibición del doble juzgamiento ni es posible entender que lo resuelto en la Jurisdicción de Cuentas hay que reconocerlo absolutamente en la Jurisdicción Penal o viceversa, para los efectos de decretar la existencia de la cosa juzgada en la otra jurisdicción”.

En el Auto N°462-2012, de 13 de agosto de 2012, explicó que:

“Al respecto, se colige que la Jurisdicción de Cuentas y la Jurisdicción Penal son dos jurisdicciones distintas; de ahí que si el hecho irregular es del conocimiento de ambas jurisdicciones, no se viola la prohibición del doble juzgamiento ni es posible entender que lo resuelto en la Jurisdicción de Cuentas hay que reconocerlo absolutamente en la Jurisdicción Penal o viceversa, para los efectos de decretar la existencia de la cosa juzgada en la otra jurisdicción.

Así las cosas, se aclara que en la Jurisdicción de Cuentas no existen cuestiones de prejudicialidad, es decir, este Tribunal no está obligado a fallar sus causas de conformidad con las pruebas o las resoluciones finales adoptadas por los jueces penales; por consiguiente, el fallo del Juzgado Décimo Tercero Penal, no condiciona las actuaciones adoptadas por este Tribunal, ni las Resoluciones de Reparos o de Cargos proferidas, pues la Jurisdicción de Cuentas y la Jurisdicción Penal son dos jurisdicciones distintas; de ahí que si el hecho irregular es del conocimiento de ambas jurisdicciones, no se viola la prohibición del doble

juzgamiento ni es posible entender que lo resuelto en la Jurisdicción de Cuentas hay que reconocerlo absolutamente en la Jurisdicción Penal o viceversa, para los efectos de decretar la existencia de la cosa juzgada en la otra jurisdicción”.

En Auto N°497-2012, de 28 de agosto de 2012, dijo:

“En cuanto a la prueba relacionada con la copia de la sentencia proferida por el Juzgado Decimoquinto de Circuito Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, que la beneficia con un sobreseimiento provisional, comparte este Tribunal el criterio vertido en la opinión fiscal en el sentido de que en la Jurisdicción de Cuentas no existen cuestiones de prejudicialidad, tema que ha sido objeto de debate, por nuestra Corte Suprema de Justicia, la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial y este Tribunal de Cuentas.

Al respecto, nuestra Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 22 de mayo de 1991, en ocasión de Amparo de Garantías Constitucionales propuesto en contra de la Resolución N°159 de 3 de abril de 1991, expedida por la Contraloría General de la República, manifestó lo siguiente:

‘... De esta forma resulta claro, pues, que al señor [...], no se le juzga doblemente por los mismos hechos sino que se busca determinar por las instituciones competentes responsabilidades distintas que le puedan caber en razón del manejo irregular de cuentas y penalmente por el delito de apropiación indebida.’

De igual manera y más recientemente, al resolver Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la licenciada Julia Elena Atencio, en nombre y representación de Luis Urrunaga, en contra de la Resolución Final de Cargos N°33-2007 de 2 de octubre de 2007, proferida por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, mediante sentencia de 7 de octubre de 2009, indicó lo siguiente:

‘Por último, en relación con el señalamiento del demandante de que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial no ha podido demostrar la vinculación del señor URRUNAGA con el ilícito investigado, máxime cuando el tribunal de la causa penal lo exoneró de los cargos penales imputados, es preciso indicar que la Corte Suprema de Justicia ha manifestado en reiteradas ocasiones que la jurisdicción patrimonial y la jurisdicción penal son dos jurisdicciones distintas, que persiguen objetivos distintos, no existiendo en la patrimonial, cuestiones de prejudicialidad. Por tal motivo, el hecho de que el demandante no haya sido sancionado en la esfera penal, lo cual en el presente caso no constituye una afirmación veraz dado que la sentencia penal aún no se encuentra ejecutoriada, no implica la imposibilidad de ser patrimonialmente responsable frente al Estado por la lesión patrimonial que le ha sido atribuida.

Por las consideraciones anteriores, considera el Tribunal que lamentablemente el demandante no ha logrado desvirtuar la actuación de la Administración, razón por la cual los cargos de violación esgrimidos deben ser desestimados.’

Este Tribunal de Cuentas en la Resolución (Cargos y Descargos) N°15-2009 de 4 de agosto de 2009, mantuvo este criterio al indicar lo siguiente:

‘Asimismo, ya con anterioridad la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, hoy Tribunal de Cuentas, manifestó en diversas ocasiones que la jurisdicción patrimonial está dirigida a la investigación y al juzgamiento de las cuentas que afectan el Tesoro Nacional y las normas que la rigen están establecidas en diversos cuerpos de leyes como el Código Fiscal, la Ley 32 de 8 de noviembre

de 1984, el Decreto de Gabinete N°36 y el Decreto N°65, ambos de 1990 y demás leyes que regulan el manejo de los bienes y valores públicos, a diferencia de la jurisdicción penal dirigida a la investigación y juzgamiento de los delitos cuya ley sustancial es el Código Penal.

En lo que respecta a la prejudicialidad, es de indicar que en la jurisdicción patrimonial no existen cuestiones de esta índole, por lo que el Tribunal no está obligado a resolver conforme a lo dispuesto en la otra jurisdicción, ya que el juzgador de cuentas debe tomar en cuenta todos los elementos probatorios que reposan en el expediente para formarse su convicción y entre ellos puede encontrarse el auto o la sentencia dictada en la jurisdicción penal.’

Así mismo, la Resolución N°7-2010 de 27 de enero de 2010, utilizó igual criterio al manifestar que no se está ante la figura de un doble juzgamiento, pues la Jurisdicción Penal persigue la imposición de una pena, mientras que la Jurisdicción de Cuentas con sustento en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, tiene como finalidad el resarcimiento económico al Estado por los hechos o irregularidades en el manejo de los fondos públicos, siendo de acuerdo al mandato expreso del artículo 4 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, la Jurisdicción de Cuentas independiente de la administrativa, la penal y demás. Al respecto, el referido artículo 4 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, establece expresamente que la responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en dicha ley, son independientes de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven.

Por otro lado, vale indicar que el artículo 1 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, en desarrollo del artículo 281 de la Constitución Nacional, que crea la Jurisdicción de Cuentas, establece que esta 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 de manejo de los fondos y bienes públicos, es decir, que la jurisdicción de cuentas, por su parte, está dirigida a la investigación y al juzgamiento de las irregularidades que afectan al Tesoro Nacional y a determinar la responsabilidad patrimonial que pueda caberle a los servidores públicos que reciban, recauden, manejen, inviertan, custodien, cuiden, controlen y administren bienes del Estado o autoricen, paguen o fiscalicen fondos públicos y que se rige por su ley especial, a diferencia de la jurisdicción penal que está encaminada a la investigación y juzgamiento de los delitos, esto es, actos cometidos por el hombre cuya descripción se adecua a un tipo penal, que sanciona el hecho delictivo con pena de prisión (privativa de libertad, medidas preventivas, etc.) o día multa y se rige por su ley sustancial, la cual no es otra que el Código Penal.

Concluye entonces el Tribunal, indicando que independientemente que las actuaciones realizadas por el servidor público generase o no un delito de peculado o de cualquier otro tipo penal, el Estado tiene la potestad de resarcirse por el daño o perjuicio causado a su patrimonio, lo cual se logra a través del juicio o proceso de cuentas, mediante el cual se determina la responsabilidad patrimonial del vinculado y, por ende, el monto de la lesión patrimonial ocasionada”.

Pero ya la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución de 6 de julio de 2007, ante demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción

promovida por Daniela Vergara para que se declarara nula, por ilegal, la Resolución Final de Cargos N°38-2002 de 16 de septiembre de 2002, dictada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, había indicado:

“La Corte Suprema de Justicia ha manifestado en reiteradas ocasiones que la jurisdicción patrimonial y la jurisdicción penal son dos jurisdicciones distintas, que persiguen objetivos distintos, no existiendo en la patrimonial, cuestiones de prejudicialidad”.

Igualmente, dicha Sala mediante resolución de 30 de enero de 2009, ante demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción incoada por Rhona de Herrera para que se declarara nula, por ilegal, la Resolución Final de Cargos N°23-2004 de 13 de septiembre de 2004, dictada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, se pronunció sobre el particular así:

“... la Corte Suprema de Justicia ha manifestado en reiteradas ocasiones que la jurisdicción patrimonial y la jurisdicción penal son dos jurisdicciones distintas, que persiguen objetivos distintos, no existiendo en la patrimonial, cuestiones de prejudicialidad. Por tal motivo, el hecho de que la demandante no haya sido sancionada en la esfera penal, no implica la imposibilidad de ser patrimonialmente responsable frente al Estado por la lesión patrimonial que le ha sido atribuida”.