

UNIVERSIDAD DE PANAMA

DIRECCION DE INVESTIGACION Y POSTGRADO

MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO CON ENFASIS EN
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

**Tesis de Graduacion para Optar por el Titulo de Maestria en Derecho
Publico con enfasis en Responsabilidad Patrimonial**

**La Implementacion de politicas de prevencion en la materia de cuentas
en Panama**

Arges Eduardo Cedeno Rivera

Cedula 8 491 914

Profesora Asesora
Dra Irasema Tijerino R

Panama 30 de noviembre de 2017

**UNIVERSIDAD DE PANAMA
AUTORIZACION DE TEMAS DE PROYECTO
FINAL DE GRADUACION DE MAESTRIA**

Yo Arges Eduardo Cedeno Rivera con cedula de identidad personal No 8 491 914,
telefono 6736 3129 (celular) 506 2000

Comparezco respetuosamente ante las autoridades academicas para solicitar la aprobaci3n
por parte de la Universidad del Proyecto del Tema de Graduaci3n para optar por el titulo de
Magister en Derecho Publico con enfasis en Responsabilidad Patrimonial

Tema La Implementacion de Politicas de Prevencion en la materia de cuentas en
Panama

Problema a Investigar

¿Sera efectiva la implementacion de politicas de prevencion en la materia de
cuentas en Panama, para evitar los procesos de cuentas en la Republica de
Panama?

Razones por las que escoge este tema

La implementacion de un Tribunal de Cuentas en nuestra legislacion panamena
es una figura novedosa (14 de noviembre de 2008) y muy poco conocida incluso
por abogados, por lo que se requiere, no solo la suficiente divulgacion de lo que
representa, sino tambien conocer sus atribuciones, competencias y la necesidad
de estudiar el proceso de Cuentas desde los centros universitarios De igual
manera, es saludable conocer si se pueden aplicar politicas de prevencion para
evitar los mismos y, si es posible, cuales seran las mas adecuadas

2 OBJETIVOS

Objetivo General

Conocer las politicas de prevencion que existen y las que se pueden crear
dentro de la materia de Cuentas en Panama

- Analizar el contenido de la ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que crea la
Jurisdiccion de Cuentas en Panama y su reforma en la Ley 81 22 de
octubre de 2013

Objetivo Especifico

Determinar la necesidad de implementar politicas de prevencion en la
gestion publica

- Determinar la necesidad de implementar politicas de prevencion en los
procesos de cuentas en Panama
- Identificar el nivel de conocimiento de las personas acerca de la
legislacion y del proceso de Cuentas en Panama
- Disenar un plan para lograr capacitar a las personas en materia de
cuentas en Panama

3 APORTES

- Para todas las personas que esten interesadas en conocer las razones de la ocurrencia de los procesos de cuentas en Panama La historia de los procesos de cuentas, las funciones, atribuciones, características y por menores de un proceso de cuentas, y todas las personas que sean empleados o agentes de manejo que pueden verse inmersos dentro de un proceso de cuentas en Panama
- Ayudar a mejorar su acervo educativo y academico sobre el tema de cuentas en Panama

A continuacion puede sugerir el director para el desarrollo de la investigacion pero no es definitivo ya que las autoridades académicas evaluaran su recomendación y luego le informara oficialmente

Director recomendado _____

Firma del Alumno

Firma del Director recomendado

Firma del Profesor de Proyecto Final de Graduacion

**PARA USO EXCLUSIVO DE LA
UNIVERSIDAD**

<p>El tema esta _____ Director Asignado _____</p> <p>Aprobado por Coordinacion Academica _____</p> <p>Aprobado ()</p> <p>Denegado ()</p> <p>Fecha _____</p> <p>OBSERVACIONES _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>

Nota Los estudiantes que realizaran investigaciones de la empresa o institucion en la cual laboran tendran que adjuntar a esta solicitud una carta que indique la aprobacion por parte de su jefe inmediato en la cual autoriza que el alumno realice la misma

Original Registros
Copia Estudiante

Panama 30 de noviembre de 2017

Senores
UNIVERSIDAD DE PANAMA
E S D

Estimados Senores

La suscrita notifica haber revisado por solicitud del estudiante Arges Eduardo Cedeno Rivera, con cedula de identidad personal Num 8 491 914, el Proyecto de Investigacion Final de Graduacion titulado “**La implementacion de politicas de prevencion en la materia de cuentas en Panama**” y a su vez doy fe de que el documento cumple satisfactoriamente con todos los requisitos formales de ortografia y de redaccion exigidos por el idioma espanol

Atentamente

Prof _____
Firma del Profesor de Espanol

Adj Copia del Diploma

Nota Este es un formato de carta para la profesora de español que le revise el proyecto final de graduacion Debe adjuntar copia del titulo que lo acredita como profesor de español

DECLARACIÓN JURADA

Yo, **Argés Eduardo Cedeño Rivera**, con cédula de identidad personal Núm. **8-491-914**, estudiante graduando de la carrera de Maestría en Derecho Público con énfasis en Responsabilidad Patrimonial, declaro bajo la gravedad del juramento que el material que aparece en este proyecto de tesis de grado es mi producción intelectual, en razón de lo cual exoneró a la Universidad de Panamá de cualquier responsabilidad relacionada en este aspecto.

Como constancia de lo anterior, firmo la presente declaración el día **treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)**.

Firmado: _____

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Argés Eduardo Cedeño Rivera', written over a horizontal line.

Cédula: 8-491-914.

DEDICATORIA

Al Todopoderoso por mantenerme con salud humildad y sabiduria el resto lo obtengo por anadidura

A Nellicita **Nelly del Carmen Rivera de Cedeño (q e p d)** por llenar mi vida de experiencias felices e inolvidables Su dedicacion y aporte al mundo de las letras es incalculable pero su valor como madre es infinito Gracias por predicarme con tu ejemplo Te lo dije antes y te lo dire siempre TE AMO MAMA

A mi familia por ser el soporte de mi vida y mantenerse siempre unida

AGRADECIMIENTO

Le agradezco a mi esposa **Haydee del Carmen Gonzalez** por hacerme el ser humano mas feliz del mundo Sin ti nada tiene sentido Bendita la luz de tu mirada

A mis companeros de maestria por todo su apoyo y consideracion durante nuestras jornadas de lunes y martes de 6 00 de la tarde a 10 00 de la noche

Le agradezco a la Universidad de Panama por ayudarme a cumplir esta meta a la Profesora **Irasema Tijerino** por sus sabios consejos y su apostolado de profesora que lo cumple siempre a cabalidad Gracias

A mis companeros del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalia General de Cuentas por su colaboracion en este trabajo

Contenido

Dedicatoria	VI
Agradecimiento	VII
Introduccion	XII
Resumen Ejecutivo	XXIII

Capitulo I Aspectos Generales del Proyecto

1 1	Antecedentes	32
1 2	Planteamiento del Problema	33
1 3	Justificacion	34
1 4	Supuesto General	37
1 5	Objetivos	38
	1 5 1 Generales	38
	1 5 2 Especificos	38
1 6	Alcance y Limite de la Investigacion	39
	1 6 1 Alcance	39
	1 6 2 Limitaciones	39
1 7	Proyecciones	41

Capitulo II Marco Teorico

2 1	Marco de referencia de la Investigacion	44
2 2	Fundamentacion Teorica	46
	2 2 1 Situacion Historica y Social	46
	2 2 2 Relaciones con Otros Fenomenos	55
	2 2 2 1 Constitucion Politica de la Republica de Panama	55
	2 2 3 Leyes Nacionales	57
	2 2 3 1 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008	58
	2 2 3 2 Ley 32 de 8 de noviembre de 1984	59
	2 2 3 3 Ley 59 de 29 de diciembre de 1999	61
	2 2 3 4 Ley 38 de 31 de julio de 2000	62
	2 2 4 Codigos Nacionales	63
	2 2 4 1Codigo Judicial	63
	2 2 4 2Codigo Fiscal	64
	2 2 4 3Codigo Administrativo	65
	2 2 5 Leyes sobre Transparencia y Rendicion de Cuentas	66
	2 2 6 Normas de Control Interno Gubernamental	71
2 3	Marco Conceptual	73

2 4	Referencias Generales	86
2 5	Teorias Aplicadas	90
2 6	El Proceso de Cuentas	93
2 6 1	Fase de Investigacion	97
2 6 2	Fase de Intermedia	103
2 6 3	Fase Plenaria	107
2 7	Entes intervinientes en el Proceso de Cuentas	113
2 7 1	Contraloria General de la Republica	113
2 7 2	Fiscalia General de Cuentas	120
2 7 3	Tribunal de Cuentas	123
2 8	Propuesta de Politicas de Prevencion	125
2 8 1	Permitir el pago de la lesion patrimonial mientras se encuentre auditando por la Contraloria General de la Republica	125
2 8 2	Mantener los controles previos dentro de las Instituciones y fortalecer las figuras del auditor interno y Del Fiscalizados de la Contraloria General de la Republica	128
2 8 3	Crear el ente o Comision Multi institucional para Capacitar y certificar a los Agentes y Empleados de Manejo	134
2 9	Bibliografia y Recomendaciones	138

Capitulo III Marco Metodologico

3 1	Tipo de Investigacion	141
3 2	Sujetos o Fuentes de Informacion	141
3 3	Poblacion	141
3 3 1	Muestra General	142
3 3 2	Tipo de Muestreo	142
3 3 3	Seleccion de Elementos Muestrales	143
3 4	Instrumentacion	143
3 5	Las Variables	144
3 5 1	Definicion Conceptual	144
3 5 2	Definicion Operacional	145
3 5 3	Definicion Instrumental	145
3 6	Descripcion de Tecnicas e Instrumentos	147
3 7	Tratamiento de la Informacion	147

Capitulo IV Analisis e Interpretacion

4 1	Generalidades	149
4 2	Conoce usted la Legislacion de Cuēntas o ha gestionado En esta jurisdiccion	149
4 2 1	Publico en General	149
4 2 2	Abogados Litigantes	150

4 2 3 Funcionarios de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas	151
4 3 Ha asistido en alguna ocasion a un curso o seminario Sobre Jurisdiccion de cuentas	152
4 3 1 Publico en General	152
4 3 2 Abogados Litigantes	153
4 3 3 Funcionarios de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas	154
4 4 Son la transparencia y la rendicion de cuentas los metodos para evitar los malos manejos de la cosa publica?	155
4 4 1 Personas Particulares	155
4 4 2 Abogados Litigantes	156
4 4 3 Funcionarios de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas	157
4 5 Se debe mantener el control previo en las instituciones Publicas para evitar los procesos de cuentas	158
4 5 1 Publico en General	158
4 5 2 Abogados Litigantes	159
4 5 3 Funcionarios de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas	160
4 6 Sera la creacion de una jurisdiccion de cuentas lo que hara mejorar la transparencia y la rendicion de cuentas en Panama	161
4 6 1 Publico en General	161
4 6 2 Abogados Litigantes	162
4 6 3 Funcionarios de la Fiscalia General de Cuentas y Tribunal de Cuentas	163

Capitulo V

5 1 Propuesta para prevenir los procesos de Cuentas	166
5 1 1 Permitir el pago de la lesion patrimonial desde la realizacion de la auditoria	166
5 1 2 Mantener el control previoy fortalecer las figuras Del Fiscalizador y del Auditor Interno	169
5 1 3 Creacion de un ente capacitador multi instituciona Que capacite y expida certificaciones a los Agentes y Empleados de Manejo	176
5 2 Medidas de Prevencion	182
5 3 Elementos Introdutorios	183
Conclusiones	185
Recomendaciones	188
Bibliografia	191
Anexos	194

Introduccion

Por cuarta ocasion en mi vida profesional me ha correspondido hacer una tesis de grado para culminar los estudios universitarios y debo confesar a los lectores de esta obra que esta faena nunca habia sido tan satisfactoria ya que el proposito de este trabajo es crear una solucion para mejorar nuestro entorno social y laboral realizando un proyecto para evitar la incidencia de procesos de cuentas en Panama y asi ofrecer una ayuda o un metodo de prevencion brindando a la sociedad en que vivimos una alternativa para velar por el buen cuidado de los dineros y bienes del Estado que de por si son dineros y bienes de todos los panamenos

Es por ello que en este trabajo enfocaremos nuestras destrezas y habilidades en conocer que politicas de prevencion existen actualmente para evitar los procesos de cuentas y en el evento de que no existan o sean ineficientes o ineficaces tener la posibilidad de crear y proponer politicas de prevencion dentro de la materia de cuentas vigente para que el patrimonio estatal pueda ser custodiado cuidado supervisado y regulado mediante una legislacion apropiada que no ofrezca cabida a los actos de corrupcion procesos de cuentas o a malos manejos por parte de quienes tienen a su cargo la custodia o administracion de dineros o bienes publicos

Dentro del trabajo tenemos la intencion primordial de evitar que se ventilen en la jurisdiccion de cuentas procesos de cuantias minusculas y ofrecer a los relacionados en las auditorias la oportunidad de realizar el pago de las lesiones

patrimoniales previo al proceso de cuentas De la misma manera optimizar los sistemas de frenos y contrapesos en la administracion publica manteniendo los controles que tiene la Contraloria General de la Republica como ente fiscalizador de los dineros y bienes del Estado pero enfocandonos al control previo como un punto primordial de la administracion publica dentro de la propuesta ejemplar para evitar o minimizar los procesos de cuentas Asimismo consideramos crear un ente multi institucional encargado de brindar capacitaciones supervision y seguimiento en el tema de cuentas rompiendo paradigmas y ampliando nuestros horizontes sin perder de vista que lo adaptaremos al marco de una ley vigente y novedosa en el derecho positivo panameno como es la legislacion de cuentas

En este sentido hemos considerado tres pilares que seran indispensables en nuestro trabajo ideando un programa estructurado para empleados y agentes de manejo para que puedan expandir sus conocimientos y que conozcan la Jurisdiccion de Cuentas en nuestro pais y los beneficios que se obtienen al ser de utilidad y aplicacion practica en Panama

Para la confeccion de esta tesis de maestria en Derecho Publico con Énfasis en Responsabilidad Patrimonial hay que tomar en consideracion que realizar este trabajo en derecho publico abordando topicos meramente enfocados en aspectos de prevencion y estructuracion de programas preventivos no es tarea facil Esto pues tomando en consideracion que nuestra investigacion se orienta en aspectos que distan mucho de la actitud que realizan algunos de nuestros gobernantes y servidores publicos en la actualidad ya que existe una

percepción a malos manejos en la administración pública y una tendencia de los servidores públicos a apartarse de los controles previos. Es por ello que nuestra investigación también se enfoca en la creación de un ente multi-institucional que se dedique a la capacitación y adiestramiento no solo a empleados de manejo sino también a los agentes de manejo a nivel nacional ofreciendo una propuesta encaminada a la capacitación y evaluación continua de las personas que sean certificadas en el manejo de la cosa pública que asistan a las capacitaciones sobre este tema. Todo lo anterior con la finalidad general de hacer más transparente y rendir cuentas en la gestión pública del país.

Antes de iniciar este trabajo debemos indicar que somos conscientes de la existencia de instituciones, organizaciones o personas que tienen la función o la obligación de dictar charlas, ofrecer o aplicar normas de prevención como son la familia, la iglesia, clubes cívicos y otros similares, no obstante ellos analizan y apoyan dentro del tema de valores en una sociedad. Sin embargo nuestro trabajo va encaminado a una más estricta dirección y aplicación hacia la buena gestión pública o la celosa administración de fondos y bienes públicos para evitar los procesos de cuentas.

Aunado a ello reconocemos que en el tema de administración pública también existen entes que dictan capacitaciones o charlas para la prevención de actos y conductas de corrupción o peculados como es el caso de la Academia Nacional Anticorrupción (ARAC) que ofrecen cursos, charlas y seminarios a personas sobre el tema de corrupción, sin embargo estas solo se ofrecen a

servidores publicos y ademas que nuestro sistema es mas ambicioso ya que proponemos certificar a funcionarios que esten ocupando o deseen ocupar puestos como agentes o empleados de manejo y capacitar de la misma manera a empleados y agentes de manejo y brindar seguimiento supervision y actualizacion en los temas de cuentas

Debemos indicar entonces que no tenemos la intencion de coartar las buenas intenciones o el derecho de otros entes a que realicen o brinden medidas preventivas de los actos de corrupcion o de delitos contra la administracion publica en general ya que como sujeto en sociedad apoyamos cualquier medida preventiva de conductas antisociales o delictivas sin embargo opinamos que nuestras propuestas van encaminadas a resultados directos en las personas que ejercen o desean ejercer cargos publicos o particulares que deseen participar en actos publicos con el Estado o cuiden dineros o bienes del Estado Es por ello que este trabajo lo realizamos con la intencion de que en la jurisdiccion de cuentas solamente se ventilen los casos en los que el sujeto que comete las irregularidades en perjuicio del erario lo haga de forma dolosa siendo entonces que no podra argumentar como eximente de responsabilidad la falta de capacitacion o de conocimiento de las razones por las cuales se encuentra vinculado ya que tiene que conocer las razones de su proceder si quiere ocupar el cargo de empleado de manejo o si desea contratar con la administracion publica y además que conozca las repercusiones legales que conlleva una mala utilizacion de los fondos y bienes del Estado

De igual manera se puede indicar que a todas luces resulta complicado leer una ley nueva como lo es la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la jurisdicción de cuentas y reforma la Ley 32 de 1984 Organica de la Contraloria General de la Republica y su respectiva reforma contenida en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 que modifica la Ley 67 de 2008 antes citada es decir que define explica y analiza una jurisdicción completa con sus organismos competencias fases etcetera y hacerla de facil comprension aprendizaje y aplicacion para todos los empleados y agentes de manejo

Para esta tarea podemos indicar que hay que nuestra propuesta va de la mano con una metodologia adecuada para que no solo sea comprensible la legislacion de Cuentas sino que tambien se puedan exponer ejemplos puntuales y los resultados que pueden lograrse con las capacitaciones constantes con base en la experiencia que poseemos en estos procesos para que se alcancen claramente los objetivos trazados por los expositores del tema con lo cual lograríamos profesionales altamente competitivos en la administracion publica y personas que contraten con el Estado de forma honesta ademas de algunas competencias en el tema de administracion publica y la aplicacion de ejes transversales en temas como etica criminologia y contabilidad

Es por ello que presentamos para vuestro agrado este tema de tesis para la optimizacion en la aplicacion de la materia de cuentas **“La Implementacion de politicas de prevencion en materia de cuentas en Panama**

Esto lo realizamos con la finalidad de que el lector evalúe nuestro aporte a la sociedad no solo en el ámbito de las leyes sino específicamente en el espacio que le corresponda a la aplicación de ideas y planteamientos guiados a la prevención de los procesos de cuentas y a la buena administración pública en Panamá

Se exige por parte de la guía universitaria y del procedimiento para el desarrollo del proyecto final de graduación para maestrías de la Universidad de Panamá que el proyecto a desarrollarse deba responder a una necesidad social por lo que hemos diseñado este tema con el objetivo de optimizar la calidad laboral y evitar las responsabilidades patrimoniales de los empleados y agentes de manejo ya que nuestras propuestas no se encuentran incluidas en ningún plan de estudio o pensum académico de ninguna universidad ni han sido implementados con la proyección o propósito que buscamos en este trabajo

Este proyecto surge a la vida puesto que la legislación de cuentas es relativamente nueva ya que data del 14 de noviembre de 2008 y comenzó a regir a partir del 15 de enero de 2009 (de acuerdo al artículo 99 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008) y su reforma en la Ley 81 que es del 22 de octubre de 2013 no obstante consideramos que no se puede mejorar algo que no se mide y por ello es necesario efectuar un análisis de la cantidad de expedientes que ha instruido la Fiscalía General de Cuentas desde el 15 de enero de 2009 a la fecha

En este sentido nos aproximamos al Departamento de Estadísticas de la Fiscalía General de Cuentas en donde el licenciado Carlos Vega nos proporciono las estadísticas actualizadas al mes de noviembre de 2017 de todos los expedientes que han entrado para investigación es decir expedientes nuevos para instrucción y de los expedientes recibidos en ampliación es decir que son regresados por el tribunal para que se perfeccione la investigación previamente realizada por la Fiscalía General de Cuentas Es entonces que para realizar nuestra evaluación estadística de los resultados se nos proporciono la siguiente información

Expedientes Recibidos		
Ano	Expedientes de Investigación	Recibido Ampliaciones
2010	53	43
2011	43	29
2012	48	13
2013	56	07
2014	48	05
2015	41	12
2016	21	05
2017	22	05
TOTAL	332	119

Fuente Departamento de Estadística de la Fiscalía General de Cuentas ¹

Ante esta situación se discute por parte de la población panamena sobre la cuantificación de cada uno de los procesos de cuentas en Panama y el costo de la Jurisdicción de Cuentas para el Estado versus cuanto se logra recuperar No obstante esto resulta irrelevante cuando se trata de justicia no se debe cuantificar puesto que el objetivo es aplicar el debido proceso en la

¹ Fuente Departamento de Estadística de la Fiscalía General de Cuentas Hasta el 30 de noviembre de 2017

recuperacion de los fondos y bienes publicos y no debe ser la tendencia ver cuanto se recupera de los procesos de cuentas

Al respecto citamos una noticia del diario La Estrella fechada lunes 24 de noviembre de 2014 en la que se indica en su titular Fiscalia utilizo B/ 3 millones para recuperar B/ 25 mil y su respectivo comunicado de respuesta del Tribunal de cuentas en el que se establece los parametros dentro de estos procesos de cuentas ²

Sin embargo respecto a ello el dia 31 de agosto de 2016 el Magistrado del Tribunal de Cuentas Alberto Cigarruista Cortez disertó en el Instituto Superior de la Judicatura acerca de El Tribunal de Cuentas y su lucha contra la corrupcion preservando los fondos y bienes publicos en la que expreso que en su estadística desde el 15 de enero de 2009 hasta el 31 de julio de 2016 mantienen la siguiente informacion

Expedientes en Trámite		
Del 15 de enero de 2009 al 31 de julio de 2016		
Cantidad de Expedientes	Cantidad de Involucrados	Monto de la lesion patrimonial objeto de la investigacion
240	2 185	B/ 252 616 913 16

Esto pues a simple vista representa o evidencia que se deben crear programas o modelos estructurados de prevencion de estas conductas que se dieron en perjuicio del patrimonio del Estado ya que este dinero correspondiente al monto de la lesion patrimonial representa dinero del Estado

² Pagina web del Tribunal de Cuentas (www.tribunaldccuentas.gob.pa) y de la Fiscalia General de cuentas (www.fiscaliaocuentas.gob.pa)

que fue utilizado de forma irregular y que pudo haber sido utilizado para planes sociales como educacion salud seguridad viviendas infraestructuras publicas entre otras

Es por ello que esta propuesta que realizamos en este trabajo lo hacemos para mejorar la calidad de los servidores publicos preocupandonos por el recurso humano que trabaja en el sector publico y ademas por las personas particulares que contratan con el Estado para que no sean objeto de procesos por desconocer o ignorar las reglas basicas de sus funciones y de sus responsabilidades basandonos en la estadistica hay que permitir a las personas que conozcan mejor la legislacion y poder comprenderla de forma clara y en caso de ya haberse instaurado un proceso de cuentas gestionar en el proceso de forma efectiva en los tribunales de justicia

Por otro lado el interes en este tema es producto de que he laborado como Asistente de Magistrado de Cuentas a del 16 de junio de 1999 y posteriormente en febrero de 2011 hasta la fecha como asistente del Fiscal General de Cuentas por lo que el proposito de este trabajo tambien consiste en darle el realce que se merece esta ley y que a su vez la misma sea del conocimiento de todo el mundo para que las resoluciones las gestiones y los tramites que se den dentro de esta jurisdiccion se hagan de forma adecuada y conforme a derecho

Dentro del trabajo hemos considerado de interes las capacitaciones continuas con un eje transversal adentrandonos en los aspectos eticos con la finalidad

de que nuestras politicas de prevencion vayan tambien enfocadas a crear conciencia con respecto al bienestar comun o a lo que pierde el Estado por no contar con los dineros que se han asignado para realizar obras o prestacion de servicios indispensables para nuestra sociedad

Asimismo este trabajo contempla ademas una formula de evaluacion que hace imprescindible medir el conocimiento del comun de las personas que son capacitadas con respecto al tema de cuentas y que es necesario para obtener su certificacion la cual se efectuara despues de realizada la capacitacion con la intencion de conocer con que conocimientos salio el agente o empleado de manejo del curso y que conocimientos se lograron transmitir con elocuencia por parte de los expositores y asimilar de forma clara por las personas capacitadas

Aunado a ello la evaluacion tambien contempla una estrategia nunca antes vista en nuestro pais que consiste en que unos capacitadores se dedicaran a dictar el curso y otros aplicaran las evaluaciones del curso Este hecho ha brindado resultados positivos en otras latitudes ya que obliga a las personas que asistan a esclarecer sus dudas durante el curso y esperamos obtener los mismos resultados en nuestro pais

Con este norte se realizo el trabajo para que fuera de facil comprension y entendimiento para el comun de las personas que asistiran a las capacitaciones de cuentas trabajando en primer lugar la parte dogmatica revisando y analizando la opinion de especialistas nacionales y extranjeros con respecto al tema de cuentas y por otro lado un aspecto revisando cada una de

las normas de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y de alguna otra legislación que de forma supletoria se utilice en materia de cuentas

Del mismo modo con la finalidad de obtener un ambiente idoneo para hacer capacitaciones nos apoyaremos en la infraestructura y en la logística que ofrece tanto la Universidad de Panama o la Academia Regional Anticorrupcion (ARAC) que son lugares que poseen las instalaciones comodas y disenadas para tales fines de educacion superior

Por otro lado a este proyecto de tesis se agrego una resena juridica legal con el objeto de dar a conocer los antecedentes y el origen de legalidad de la Legislacion de Cuentas en Panama

Nuestro tema se complemento con la investigacion de campo dirigida a validar o no la hipotesis planteada recogiendo la informacion mediante encuestas aplicadas al publico en general abogados litigantes y funcionarios de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas para conocer sus impresiones sobre este particular tema

Producto del resultado reflejado en las mismas se presentan los cuadros con cifras y sus respectivas graficas y el proyecto en calidad de propuesta para la descripcion y analisis de la legislacion de cuentas

Para culminar no solo se presentan nuestras conclusiones sobre el trabajo realizado sino tambien nuestro aporte o propuesta para que sea mas facil la

aplicacion de medidas de prevencion en materia de cuentas en Panama como requisito para ocupar cargos de empleados y agentes de manejo y los objetivos y metas que deseamos cumplir con la implementacion de estas capacitaciones

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo de investigación se avoca a llevar una propuesta de apoyo a nuestra sociedad brindándole mayor transparencia, garantía y seguridad de la gestión pública que realizan los agentes y empleados de manejo.

En este sentido, podemos indicar que la propuesta va enfocada a tres aspectos en particular, en la que se proponemos diferentes ideas como mantener el control previo en las entidades públicas a fin de evitar procesos de cuentas, es decir, mantener una fiscalización férrea por parte de la Contraloría General de la República y energizar la fiscalización interna de la entidad con el objeto de que realicen la fiscalización de los bienes y fondos del Estado.

De la misma manera, la propuesta contiene brindar capacitación y apoyo para los agentes y empleados de manejo y personas que deseen conocer más sobre la materia de cuentas en Panamá con la finalidad de certificarlos en el trabajo que realizan y rendir cuentas de sus actos, todo lo cual se hará a través de la creación de un ente multi-institucional que sea el encargado de impartir las charlas y las capacitaciones sobre la Jurisdicción de Cuentas y proponente de la adopción de planes, políticas y medidas de prevención que tiendan a evitar los procesos de cuentas en nuestro país.

De acuerdo a la propuesta, el ente Multi-institucional estará liderada por la Contraloría General de la República y estará constituida de la siguiente manera:

- 1 El Contralor o Subcontralor de la Republica que la presidira
- 2 Los Magistrados del Tribunal de Cuentas
- 3 El Fiscal General de Cuentas
- 4 Un representante de la Universidad de Panama
- 5 Un representante de Academia Regional Anticorrupcion para Centroamerica y el Caribe (ARAC)
- 6 Un representante del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupcion o la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Informacion Publica
- 7 Un representante de la Red interinstitucional de Etica Publica de la Procuraduria de la Administracion
- 8 Tres representantes de Grupos Civicos del pais

Cabe mencionar que el tema tiene su genesis a partir de la promulgacion de la Ley 67 del 14 de noviembre de 2008 por medio de la cual se crea la legislacion de Cuentas y su respectiva reforma contemplada en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 y por ende se crea tambien la estructura de esa Jurisdiccion de Cuentas dentro de las cuales se encuentra el Tribunal de Cuentas con su jurisdiccion competencia fases de investigacion medidas cautelares prescripcion proceso audiencias recursos tipos de responsabilidad ejecucion de las sentencias entre otros aspectos de relevancia por lo que tanto empleados y agentes de manejo deben conocer la Ley para evitar ser objeto de procesos de cuentas

De igual modo por tratarse de una legislación relativamente novedosa en nuestro país se deben crear los mecanismos para promoción de la ley así como brindar capacitaciones acerca de las características propias de la legislación de cuentas. De la misma manera se busca en este trabajo conocer las medidas de prevención que existen actualmente en materia de cuentas y comprobar si son atinadas en su cumplimiento y en el evento que no lo sean crear también las medidas de prevención para evitar los procesos de cuentas en nuestro país.

El presente trabajo de tesis de maestría en derecho público con énfasis en responsabilidad patrimonial consiste en cinco capítulos los cuales abarcan el planteamiento del problema objeto de nuestro estudio la parte teórica que comprende las experiencias y conocimientos de juristas y conocedores del tema de cuentas así como también el desarrollo de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que regula la Legislación de Cuentas en Panamá y su reforma contenida en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 y del proceso de cuentas el tercer capítulo trata de la metodología que se va a aplicar en el análisis de nuestro estudio el cuarto capítulo es relativo a las investigaciones de campo y las encuestas llevadas a cabo y por último nuestro aporte o la propuesta que se brinda frente al problema que se ha presentado.

En primer lugar con el planteamiento del problema queremos dar a conocer la probabilidad de revisar las políticas de prevención que existen en materia de cuentas en Panamá y en el caso de que no sean efectivas implementar unas políticas de prevención para la comprensión de la legislación de cuentas y que

a la postre pueda ser utilizado para la creacion de un comite o un organismo multi institucional que certifique a las personas que puedan ocupar cargos como agentes o empleados de manejo en el sector publico panameno asi como nuestra hipotesis con respecto a que se brinde la posibilidad de que nuestra propuesta de capacitacion sea llevada a ese Comite para que certifique a estas personas

Aunado a ello sustentamos las razones por las cuales somos de la opinion que se debe mantener la supervision y el control previo por parte de la Contraloria General de la Republica dentro de todas las instituciones publicas De igual modo la posibilidad de que los Auditores Internos y los Fiscalizadores de la Contraloria General de la Republica participen con autonomia potestad jerarquia para opinar e incluso discrepar de los proyectos que desee realizar el jefe de las instituciones o la entidad en las que se encuentran sin que esto sea considerado co administrar y sin que esto les cueste el puesto o que sean trasladados a otra entidad publica a fin de que le sean consultados y consensuados los proyectos para que puedan materializarlos sin necesidad de que posteriormente se den irregularidades por ser compras superfluas o innecesarias dandole mayor valor a su funcion supervisora o fiscalizadora

Con estos temas de prevencion en materia de cuentas seremos pioneros en el tema de cuidado de los fondos y bienes publicos para evitar la incidencia de los procesos de cuentas en Panama por lo que debemos pensar en hacer un trabajo completo para evitar errores en la aplicacion de la ley y en la transmision de los conocimientos en las propuestas que realizaremos y en la

asignacion de las personas que conformaran nuestro ente o comision multi institucional

El perfil de las personas que deseen ingresar a las capacitaciones en derecho de cuentas es que sean personas que quieran ocupar o esten ocupando cargos de empleados de manejo dentro de la administracion publica para ser certificados ya que hacia ellos va dirigido nuestro trabajo En el caso de agentes de manejo certificarlos para que puedan contratar con el Estado Para estos adiestramientos se aplicaran los conocimientos que contiene la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y su reforma en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 se realizaran capacitaciones y se analizaran casos practicos dentro de los procesos de cuentas con la finalidad de que mermen los procesos de cuentas en Panama y que los dineros que forman parte de lesiones patrimoniales en contra del Estado se puedan utilizar para el fin que fueron dispuestos por cada una de las instituciones

De igual manera el perfil del egresado de estas capacitaciones que desarrollara el ente o comision que se creara debe ser un profesional certificado de alto conocimiento preparacion y experiencia en el tema de cuentas A su vez las capacitaciones sobre la legislacion de cuentas deben ser expuestas por profesionales de altura y que tengan amplio conocimiento de la Legislacion de Cuentas y preferiblemente que haya tramitado o gestionado en la Jurisdiccion de Cuentas para que exponga sus ejemplos sobre ese particular o que formen parte del organismo o ente multi institucional que se desea crear

Como un tema adicional la comision o el ente multi institucional que se desea crear capacitara sobre aspectos eticos y morales que consideramos imprescindibles en cualquier individuo que quiera ingresar a ser empleado del Estado o contratar con este ya que estos valores eticos y morales aseguran la convivencia y el respeto mutuo de los seres humanos en una sociedad moderna

Asimismo esta maestria brinda un escenario propicio ya que por intermedio de ella se puede considerar a las personas que han de convertirse en agentes multiplicadores sobre esta materia de cuentas en el ente Multi institucional Esta capacitacion superior puede llevar a que sean formador de formadores en esta jurisdiccion y posteriormente los relevos generacionales sobre el tema de cuentas o incluso ingresar nuevas instituciones al ente multi institucional ya que estos temas de procesos de cuentas y corrupcion afectan a todas las entidades publicas a la comunidad en general y al pais

Dentro de la investigacion de campo realizada a traves de encuestas presentadas al publico en general abogados litigantes y funcionarios de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas la misma fue muy enriquecedora y se obtuvo los resultados de forma medible Por otro lado es evidente que en la actualidad no se estan implementando politicas de prevencion en materia de cuentas en Panama ya que existe poco interes por parte de los funcionarios del Estado en que toda la poblacion panamena conozca sobre el tema de la legislacion de cuentas Esta situacion no fue

sorpresa por tratarse de una legislación novedosa (ya que data del 14 de noviembre de 2008 y su reforma el 22 de octubre de 2013)

La propuesta con la que se concluye el trabajo va dirigida a optimizar la calidad de los servidores públicos y de los agentes de manejo en el cuidado de la cosa pública aunado a que se establece un nuevo método de certificación para los servidores públicos y los agentes de manejo que incluye una legitimación para poder optar por cargos públicos en los que tenga que realizar el manejo de fondos y bienes públicos además que se llevara a cabo una evaluación posterior que garantice el aprendizaje de lo enseñado

Aunado a que se desea que estas capacitaciones las realice una comisión o un ente multi institucional que también sea multi disciplinario y que incluya diversas ramas profesionales como auditores contadores abogados y a funcionarios o empleados públicos de reconocida trayectoria y experiencia laboral en el sector público y privado Los estudiantes de estas carreras y el público en general también podrán ser parte de estas capacitaciones ya que las responsabilidades en materia de cuentas también pueden aplicarse a personas particulares o agentes de manejo y su ignorancia no los eximira de las sanciones por una responsabilidad patrimonial

En tanto que como un tema paralelo en estas capacitaciones se abordaran por parte de este ente multi institucional programas de transparencia y rendición de cuentas delitos de blanqueo de capitales para evitar que se cometan irregularidades en materia de cuentas o que las personas que

administran fondos o bienes publicos se vean inmersas en procesos legales por no contar con los documentos administrativos en orden al momento en que se realicen auditorias por parte del ente fiscalizados de los fondos publicos que es la Contraloria General de la Republica

Las conclusiones van de la mano con las recomendaciones que son objeto del analisis reflexivo y sensato de este trabajo las cuales toman en consideracion los asuntos que hemos planteado

Un aspecto medular y digno de reflexion es la cultura de todo funcionario o empleado publico y el de una persona particular por cultivar el cuidado de la cosa publica o los bienes publicos lo cual viene a ser un tema en boga frente a situaciones en que la colectividad exige transparencia y rendicion de cuentas en la gestion publica y las contrataciones publicas en nuestro pais

Espero que el presente trabajo sea provechoso para el lector

La esperanza de la impunidad es para muchos hombres una invitacion al crimen Villaume

CAPITULO 1 0 ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO

1 1 Antecedentes

En el antecedente de la investigación que nos ocupa podemos indicar que no encontramos trabajos presentados o estructurado como tesis velando por las medidas de prevención en materia de cuentas en Panamá así como tampoco se han elaborado proyectos para la creación de entes multi institucionales que se dediquen a la prevención de los procesos de cuentas del mismo modo tampoco hemos visto trabajos de tesis con propuestas de capacitaciones estructuradas y continuas sobre la jurisdicción cuentas o que tiendan a considerar mantener el control previo por parte de la Contraloría General de la República para evitar los procesos de cuentas en Panamá Así como tampoco hemos leído trabajos de tesis que consideren brindarle mayor preponderancia al trabajo de los Auditores Internos y los Fiscalizadores de la Contraloría General de la República a fin de que ofrezcan su opinión sean estrictos en el cumplimiento de sus cargos y sean rectos en el cumplimiento de los planes y proyectos de las entidad para que trabajen de la mano y converjan en los beneficios del país sin que esto sea considerado como administrar

Sin embargo debemos indicar que en nuestro país se están llevando a cabo diferentes capacitaciones a nivel universitario sobre el tema de control y rendición de cuentas en Panamá enfocados al área contable en el que se espera que los estudiantes apliquen lo aprendido en su ámbito laboral o profesional lo cual daría como resultado un mejor manejo uso y control de bienes y fondos del Estado

Al respecto uno de los metodos de prevencion que abordaremos en este trabajo son las capacitaciones que deseamos realizar como elemento de prevencion en materia de cuentas la cual tiene una aplicacion practica ya que la jurisdiccion de cuentas existe en Panama y se inicio como tal con la creacion de la Direccion de Responsabilidad Patrimonial en la Contraloria General de la Republica en la decada de 1990 en aplicacion de las disposiciones contenidas en elCodigo Fiscal y las funciones que constitucionalmente estan asignadas a la Contraloria General de la Republica Por ello la importancia de la capacitacion a fin de propiciar el conocimiento regulatorio y las consecuencias derivadas en la violacion de su aplicacion

Esperando haber cumplido con este cometido y que sea del agrado de todos

1 2 Planteamiento del Problema

Para la formulacion o el planteamiento del problema se exigen tres condiciones para que el mismo pueda ser analizado

- a El problema debe plantearse en forma de pregunta evitando asi la ambigüedad
- b El problema debe establecer la relacion entre las dos variables
- c Su formulacion debe ser tal que pueda permitir la prueba empirica

Frente a las consideraciones expuestas se esta en condiciones de establecer el siguiente problema de investigacion para este trabajo de tesis quedando de la siguiente manera

¿Sera efectiva la implementacion de politicas de prevencion en la materia de cuentas para evitar los procesos de cuentas en la Republica de Panama?

Aqui se observa las dos variables del problema de las que se puede desprender una variable independiente que seria la causa y la otra dependiente que hace las veces de efecto formando asi una relacion causa – efecto en la formulacion del mismo

- La variable independiente seria (sera efectiva la implementacion de politicas de prevencion en materia de cuentas) y
- La variable dependiente seria (para evitar los procesos de cuentas en la Republica de Panama)

1 3 Justificacion

El conocimiento de la Jurisdiccion de Cuentas es importante en Panama ya que es imperante comprender lo relativo a la responsabilidad patrimonial que puede acarrear a los empleados y agentes de manejo por el manejo de los fondos y los bienes publicos

Por otro lado tambien es necesario recordar temas sobre transparencia y rendicion de cuentas en nuestro pais aunado a las repercusiones legales

sociales y economicas que conlleva el no hacer buen uso y manejo de los fondos y bienes publicos tanto para agentes de manejo y empleados de manejo sin excepcion

De lo antes expuesto resulta claro que tambien es basico estudiar los requisitos del proceso de cuentas regulados dentro de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y su reforma en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 ya que de ello depende la buena aplicacion de la justicia patrimonial

Por otra parte debemos establecer que percepcion y que conocimiento tiene nuestra sociedad acerca de las funciones que realiza el Tribunal de Cuentas y la Fiscalia General de Cuentas a fin de estar al tanto de la opinion del publico en general y sobre todo de los profesionales del derecho sobre esta jurisdiccion a fin de que estos ultimos puedan recomendar o aconsejar bien a sus clientes en estos procesos conocer los terminos y formas de impugnacion de las resoluciones para evitar verse inmersos en situaciones de ignorancia o desconocimiento de los procedimientos o de la misma ley

Conforme hemos podido resaltar al momento de realizar nuestra investigacion al consultar obras y libros de referencia de nuestra legislacion patria con el objetivo de ahondar mas en nuestro tema hemos podido concluir que por tratarse de una jurisdiccion de poco tiempo de haberse creado a traves de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y su modificacion en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 e inicia labores el 15 de enero de 2009 consta muy poca bibliografia sobre la Jurisdiccion de Cuentas siendo entonces escasamente

investigada y estructurada por ende los juristas los agentes y empleados de manejo y las personas en general tienden a considerarla sin importancia no tomando en cuenta las características del proceso y las consecuencias de esta ley Asimismo es por medio de los fallos o sentencias de los tribunales nacionales y extranjeros (jurisprudencia) la que en algunos casos ha llenado ciertos vacíos en cuanto a aspectos referentes a la materia que se va a abordar

Este trabajo de investigación tiene la finalidad de dar la oportunidad de aprender sobre la legislación de cuentas así como brindar la oportunidad de ver los aciertos y errores en la misma desde una perspectiva preventiva y a su vez las consecuencias en el futuro si no se adoptan estas

De igual modo esta la discusión de temas legales situación que permitiera revisar y mejorar la gestión como servidores públicos y a la vez permitiera a los que se encuentran inmersos en procesos de cuentas conocer como interponer apropiadamente las acciones que correspondan efectuando las pautas que se requieren para cada caso en específico

Esta investigación tiene un valor no solo didáctico por las enseñanzas que podrá ofrecer dentro del mismo en materia de cuentas sino también como inquietud científica al incursionar en temas relacionados a la razón de ser de la materia de cuentas y del proceso de cuentas en Panamá y obtener la solución de un problema latente en el país en la cual surge como tópico in boga la

tematica anticorrupcion dentro de las lesiones patrimoniales que sufre el Estado

Por tratarse de una tesis de derecho publico con énfasis en responsabilidad patrimonial se debe agregar que la justificación es con un fin jurídico social es decir este trabajo se hará para servir de prevención de los procesos de cuentas y mejorar el proceso de cuentas en Panamá con la finalidad de que las personas vinculadas en los mismos puedan terminar el proceso antes de ser activada la jurisdicción de cuentas. Aunado a que se ha estructurado un ente multi institucional que ofrezca capacitación y ayuda a empleados y agentes de manejo en el cuidado de fondos y bienes públicos para que los asistentes al curso apliquen los conocimientos aprendidos en casos prácticos del país y sean certificados en el manejo de la cosa pública.

Sumado a que estos temas de cuentas no se brindan en las universidades ni centros de estudios superiores por lo que existe un vacío en el aprendizaje y manejo de los procesos de cuentas en Panamá.

1.4 Supuesto General

Se puede intuir como supuesto general ¿Será la creación de políticas de prevención en materia de cuentas lo que hará mejorar la conducta de los empleados y agentes en el manejo de fondos y bienes públicos en materia de transparencia y la rendición de cuentas en Panamá?

1 5 Objetivos

Es por esa razón que una vez identificada y definida la situación o problema que se está investigando se pasa a formular los objetivos que guiarán el estudio

Los objetivos que a continuación se presentan se dividen en generales y específicos para su mejor manejo y comprensión

1 5 1 Generales

Objetivo General

- Conocer las políticas de prevención que existen y las que se pueden crear dentro de la materia de Cuentas en Panamá
- Analizar el contenido de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que crea la Jurisdicción de Cuentas en Panamá y su reforma en la Ley 81 22 de octubre de 2013

1 5 2 Específicos

Objetivo Específico

- Determinar la necesidad de implementar políticas de prevención en la gestión pública
- Determinar la necesidad de implementar políticas de prevención para evitar los procesos de cuentas en Panamá
- Identificar el nivel de conocimiento de las personas acerca de la legislación y del proceso de Cuentas en Panamá
- Reconocer las partes que integran el proceso de cuentas en Panamá

- Diseñar un plan para capacitar y certificar a las personas en materia de cuentas en Panama

1 6 Alcance y Limitacion de la investigacion

1 6 1 Alcance

Este trabajo alcanza a realizarse en toda la Republica de Panama hasta el año que transcurre (2017)

El estudio se llevara a cabo tomando en consideracion las estadisticas de los procesos de cuentas desde el ano 2010 a 2017 que ha tramitado la Fiscalia General de Cuentas

Asimismo podemos constatar que se propone la creacion de ese ente Multi institucional que pueda expedir las certificaciones de los empleados y agentes de manejo para que puedan optar a ocupar cargos en la administracion publica

Tambien por tratarse del analisis de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y su reforma a traves de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 corresponde a una ley erga omnes es decir aplicable a todas las personas por lo que todos los ciudadanos deben conocerla aplicarla y cumplirla a cabalidad ya que la ignorancia de ella no exime de responsabilidad al que la violente ¹

1 6 2 Limitaciones

¹Codigo Civil Actualizado enero 2009 Editorial Mizrahi y Pujol S A Articulo 1

Las limitaciones que tiene esta investigación corresponden primordialmente a la reserva del sumario la cual se aplica de acuerdo al artículo 46 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 con su respectiva reforma en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 que a su letra dice

‘Artículo 46 La investigación que realiza el Fiscal General de Cuentas y la Vista Fiscal tienen carácter reservado y solamente tendrán acceso a ellas las personas involucradas sus apoderados judiciales o los pasantes autorizados por estos los funcionarios de la Contraloría General de la República del Ministerio Público o del Órgano Judicial por razón de su cargo los abogados en ejercicio los estudiantes de Derecho o las personas autorizadas por el Fiscal o por el Secretario General con fines de docencia

Esta reserva del sumario consiste en la prohibición de publicación de algunos actos procesales. En general la reserva es absoluta con relación al contenido de las investigaciones²

Sin embargo al iniciar labores como asistente de Magistrado de Cuentas en el año 2009 y en la actualidad (2017) como asistente del Fiscal General de Cuentas resultó menos complejo poder llevar a cabo este trabajo de tesis por la accesibilidad que se tenía de las resoluciones judiciales permitida para realizar docencia

De la misma manera hay que recopilar las legislaciones sobre las instituciones que trabajaron o trabajan el tema de cuentas para que los mismos sean

² CUESTAS Carlos. Diccionario de Derecho Procesal Penal. Plaza & Janes Editores Colombia S A. Página 1377

analizados así como también reconocer las partes dentro del proceso de cuentas en Panama

A su vez hay algunas limitaciones geograficas al no poder conocer como se llevan de manera practica los procesos de cuentas en otras latitudes del planeta por lo que se hizo uso del internet para lograr el acercamiento con el conocimiento

Una ultima limitacion que se puede senalar fue la poblacion o el grupo de personas que maneja la informacion de cuentas este hecho ya que dentro del gremio de abogados se desconoce la legislacion de cuentas y la poblacion en general ni siquiera conoce de las reformas constitucionales presentadas en el Acto Legislativo No 1 de 2004 de 27 de julio de 2004 que reforman la Constitucion Política de la Republica de Panama de 1972 reformada por los Actos Reformatorios de 1978 por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N 1 de 1993 y N 2 de 1994 dentro de la cual se incluyo la creacion de la jurisdiccion de cuentas

17 Proyecciones

Al elaborar este planeamiento de politicas de prevencion en materia de cuentas con ejemplos practicos relacionados con la materia de cuentas se puede establecer con propiedad que a la postre se puede crear una Comision multi institucional encargada de desarrollar capacitaciones a nivel nacional en materia de cuentas dirigidos a profesionales del derecho (abogados) agentes

y empleados de manejo y estudiantes de carreras de derecho y administracion de empresas entre otros

Ademas de obtener la certificacion para empleados de manejo que vayan a trabajar con el manejo de fondos y bienes publicos y agentes de manejo que deseen licitar con el Estado o sean designados como depositarios judiciales de bienes del Estado

CAPITULO 2 0 MARCO TEORICO

2 1 Marco de Referencia de la Investigacion

Aqui se aborda la ubicacion de la investigacion dentro de una teoria enfoque o escuela

En este sentido la investigacion se enmarca dentro de un ambito legal (por tratarse de un estudio de la maestria en derecho publico con enfasis en responsabilidad patrimonial) aplicando ademas la experiencia en materia de cuentas para conocer las falencias que poseen los empleados y agentes de manejo de fondos y bienes publicos en la administracion de la cosa publica aunado a la creatividad para implementar un ente o una comision novedosa para que realice politicas de prevencion en la administracion publica para todo aquel que desee ser certificado como empleado o agente de manejo de acuerdo a nuestra realidad nacional

El enfoque sera conocer los aciertos y desaciertos que de acuerdo a la experiencia y a las estadisticas de los procesos de cuentas poseen los empleados y agentes de manejo de fondos y bienes publicos y lograr optimizar el estudio de esta materia para evitar que ocurran procesos de cuentas de forma involuntaria culposa o fortuita

Para obtener los resultados deseados con este metodo se debe indicar en primer lugar el hecho que sobre esta forma de crear politicas de prevencion en materia de cuentas por parte de un organismo multi institucional a la fecha no se han realizado programas o proyectos previos mediante los que se pueda

diagnosticar los beneficios o perjuicios de estos sistemas de prevencion ya que el planteamiento es un proyecto innovador en el campo del derecho y que impulsara cambios significativos en la administracion publica y repercutira en los procesos de cuentas en Panama

Este proyecto de capacitaciones no ha sido previamente implementado por ninguna institucion publica ya que se realizaron investigaciones previas en distintos lugares e instituciones dando como resultado que sobre el particular tema no se han realizado formaciones ni estudios de esta naturaleza incluyendo las carreras universitarias Aunado a que si llegasen a hacerse las politicas de prevencion y las capacitaciones sobre el tema de derecho de cuentas puedan aplicarse las metodologias que se estaran planteando en esta investigacion

No cabe duda que el estudio que realizamos sera de interes para profesionales del derecho por ser un area nueva en el campo de las leyes y de la administracion publica y de empresas particulares tambien sera de sumo interes para directores de escuelas administradores de empresas custodios de bienes publicos custodios de caja menuda entre otros para evitar que puedan ser objeto de investigaciones patrimoniales por no tener conocimiento de la legislacion de igual manera estas capacitaciones seran de interes para particulares que liciten o hagan transacciones con el Estado ya que tambien deben tener conocimiento de las consecuencias de las transacciones con el Estado Por ultimo estas capacitaciones tambien son de interes para el publico en general ya que las consecuencias de los procesos patrimoniales

representan la justicia en la aplicacion de la ley en los procesos patrimoniales es decir repercuten en la buena o mala utilizacion del presupuesto asignado a las instituciones del Estado entregado a cada una de las entidades publicas o tambien las consecuencias que se presenten al ser herederos en procesos civiles de familiares que tengan procesos de cuentas pendientes con el Estado

La investigacion que realizamos en esta tesis tiene aplicacion efectiva y practica en el derecho positivo del pais que resultara de mucho interes por lo que debe ser enseñada de forma apropiada para evitar consecuencias que lamentar en los procesos de cuentas Este proyecto transformador lograra reconocer si las politicas de prevencion valdran la pena para que los servidores publicos puedan hacerle frente al reto de la opinion publica que de ellos se tiene en Panama es decir que existe una corrupcion galopante tanto en el sector publico y privado

2 2 Fundamentacion Teorica

2 2 1 Situacion Historica y Social Para analizar la situacion historica y social del tema se debe examinar en que momento de la historia de Panama aparece el Tribunal de Cuentas y por que se instaura en el pais

Para abordar la historia y los antecedentes de la Legislacion de Cuentas en Panama se requiere en primer lugar indicar que hablar de los Tribunales de Cuentas en el pais no es un tema novedoso

Esto sin querer entrar en contradicción con lo señalado ut supra ya que como ha indicado previamente en la introducción la Ley 67 de 2008 que regula y desarrolla la figura del Tribunal de Cuentas en Panamá data del 14 de noviembre de 2008 y su respectiva reforma es la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 sin embargo anteriormente a ella había sido implementada en la República de Panamá de otras formas pero no tenía la estructura funcional administrativa presupuestaria ni legal que posee actualmente a partir de 2008

Para ello al examinar esta figura desde una perspectiva histórica se hace necesario citar al exmagistrado del Tribunal de Cuentas Oscar Vargas Velarde quien hace un análisis de los antecedentes del Tribunal de Cuentas en su escrito El Tribunal de Cuentas y el Proceso Patrimonial en Panamá donde indica lo siguiente

‘El Tribunal de Cuentas es una entidad de la administración de justicia patrimonial con arraigo en nuestro acontecer nacional desde que Panamá se constituyó en República el 3 de noviembre de 1903 aunque sus antecedentes mediatos se remontan a la época colonial y después al periodo de unión a Colombia’³

Con ello es evidente que hablar de Tribunal de Cuentas es un tema dentro del cual se tiene que retrotraer el tiempo hasta el año 1903 específicamente el 3 de noviembre (fecha de la independencia de Panamá con Colombia) ya que a partir de ese momento Panamá inicia su época republicana ya cumpliendo con

³ VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas y el Proceso Patrimonial en Panamá Panamá 2009 página 3

sus características de Estado (poblacion territorio soberania y gobierno) Esto pese a que anterior a ello existia el Tribunal de Cuentas cuando aun se formaba parte de la Gran Colombia sin embargo estos hechos pierden importancia para este trabajo de tesis ya que estas situaciones no ocurrieron en Panama como Republica por lo que no seran analizados ni desarrollados en la presente obra

A pesar de ello se hace necesario citar al exmagistrado Oscar Vargas Velarde en su libro El Tribunal de Cuentas Del Estado de Panama (1855) hasta la Republica de Panama en nuestros dias (2015) cuando indica lo siguiente

La primera Constitucion Politica de la Republica de Panama instauro el *Tribunal de Cuentas* del mismo modo en que lo crearon las Constituciones del Estado Soberano de Panama en el siglo XIX Dicha Carta Magna, promulgada el 13 de febrero de 1904 –poco mas de tres meses despues de que ocurrio la Separacion de Panama de Colombia y nuestro pais se proclamo en Estado independiente, republicano y democratico solo hizo referencia al nombramiento de los jueces de Tribunal de Cuentas

Asi en los debates de la Convencion Nacional Constituyente el doctor Eusebio A Morales, Ministro de Gobierno de la Junta de Gobierno Provisional fue el proponente de las disposiciones sobre las atribuciones administrativas de la Asamblea Nacional En esta propuesta se decia que entre otras atribuciones de esta corporacion se encontraba la de nombrar a los jueces del Tribunal de Cuentas con lo cual le otorgaba vida juridica a la institucion El doctor Morales asi mismo propuso otra norma concerniente a la facultad del Organo Legislativo de nombrar al *Visitador Fiscal* de todas las oficinas de Hacienda de la Republica Estas formulas dirigidas a la fiscalizacion del patrimonio publico fueron parte del texto constitucional, en los numerales 5 y 6 respectivamente del articulo 67

Con fundamento en ese numeral 5 del articulo 67 constitucional se instituyo el *Tribunal de Cuentas de la*

Republica de Panama durante el Gobierno del presidente Manuel Amador Guerrero cuyo Secretario de Hacienda era el doctor Francisco F de la Espriella con el fin de examinar y fenecer las cuentas que debian formar los responsables del Erario Nacional los empleados o los individuos particulares que por cualquier motivo recaudaren o manejen fondos rentas o caudales de la Nacion, de examinar y fenecer las cuentas que presentaren las empresas a las cuales se les hubiera garantizado el pago de un interes sobre el capital invertido de un auxilio o de una subvencion del Tesoro de la Republica mientras no caducare este pago o la garantia asi como de esclarecer la verdad en todo lo relativo al ramo de bienes desamortizados para saber con exactitud si existian aun bienes de esta clase en el territorio nacional cuales eran estos bienes la renta que producian y los que de estos estaban ocultos o habian pasado a poder de terceros sin el cumplimiento de las formalidades legales

En esta direccion, la Ley 56 de 25 de mayo de 1904 dictada por la propia Convencion Nacional Constituyente creo y organizo el Tribunal de Cuentas con tres jueces contadores de nacionalidad panameña panameños nombrados en propiedad para un periodo de dos años (con posibilidad de reeleccion), por la Asamblea Nacional y por mayoria absoluta de votos quienes por medio del juicio de cuentas debian fenecer en dos instancias las cuentas mensuales o anuales o deducir sus alcances liquidos

La decision de segunda instancia podia ser *apelada* ante la Corte Suprema de Justicia que la resolveria mediante un auto civil, con caracter de sentencia definitiva”⁴

Al analizar estos parrafos podemos desprender que desde nuestros inicios republicanos existio la jurisdiccion de cuentas la cual era ejercida por tres jueces que no eran abogados sino contadores Debemos indicar que esta situacion no nos parece la mas adecuada ya que si se trata de impartir justicia u ostentar el cargos de jueces o magistrados debe tener la base legal que lo ampare para poder decidir sobre estas situaciones siendo un requisito sine quanon caracteristico e indispensable el hecho que sea abogado

⁴ VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas Del Estado de Panama (1855) hasta la Republica de Panama en nuestros dias (2015) Panama 2015 Pagina 61

Tomando en cuenta todo lo anterior es que este tema concerniente a la legislacion de Cuentas nuevamente ha sido traído a colacion en nuestro pais y se ha implementado por haberse incluido esta materia en las reformas a la Constitucion Politica mediante el Acto legislativo No 1 del 27 de julio del ano 2004 que reforma la Constitucion Politica de la Republica de Panama de 1972 reformada por los Actos reformatorios de 1978 por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N 1 de 1993 y N 2 de 1994

En este sentido Oscar Vargas Velarde⁵ en su escrito El Tribunal de Cuentas y el Proceso Patrimonial en Panama así

‘Una vez fundada la Republica de Panama los constructores del nuevo Estado crearon dicho Tribunal para juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo institucion de singular importancia para la buena salud de las finanzas publicas que lamentablemente desaparecio en la decada del diez del siglo pasado resurgio en 1984, aunque nunca fue puesta en funcionamiento y se extinguió en los primeros meses de 1990 cuando se creó la Direccion de Responsabilidad Patrimonial dentro de la Contraloria General de la Republica, con características diferentes y mayores atribuciones que aquel Tribunal dirigida a conocer y decidir las causas por lesion patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores publicos o particulares

Se puede desprender entonces que el Tribunal de Cuentas nace en Panama a partir del ano 1903 y desaparece entre los años 1910 al 1919 Posteriormente

⁵ VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas y el Proceso Patrimonial en Panama Panama 2009 pagina 3

se crea nuevamente en el año 1984 pero no ejerció funciones por lo que se extinguió en el año 1990

Posteriormente en 1990 se crea la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República la cual fue conocida por el público general por sus siglas D R P pero con la finalidad de conocer y decidir los procesos por lesión patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores públicos y particulares

En la obra citada Oscar Vargas Velarde expresa lo siguiente

‘Después de las experiencias con la Dirección de Responsabilidad Patrimonial surgida a raíz de la intervención militar estadounidense en Panamá de 1989 la reforma constitucional promulgada en el 2004 instauró la nueva jurisdicción de cuentas para conocer las causas contra los empleados y los agentes de manejo al igual que el Tribunal de Cuentas, que sustituye esa institución administrativa revestida de funciones jurisdiccionales como el organismo central de dicha jurisdicción de modo que por primera vez en nuestra historia republicana centenaria este Tribunal quedó articulado coherentemente en el rango supremo de las disposiciones de nuestra Constitución Política ⁶

Señala que la Constitución de 1972 estableció un capítulo para regular la Contraloría General de la República y es en virtud de esta norma constitucional que se promulgó la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

⁶ VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas y el Proceso Patrimonial en Panamá Panamá 2009 página 3

Después de analizar todas estas situaciones históricas la razón para que se haya dictado la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 por medio de la cual se desarrolla el texto constitucional que crea la Contraloría General de la República de Panamá en la que se expresa en su artículo 1 que la misma tiene como propósito fiscalizar regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos y examinar intervenir fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos

Es entonces que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y la Contraloría General de la República fueron los primeros entes que implementaron todo lo relacionado al juzgamiento de las lesiones patrimoniales a las cuentas del Estado motivando a los servidores y empleados públicos a ser más conscientes con el manejo de las finanzas públicas

Siendo ellos la antesala de la creación del Tribunal de Cuentas ya que este nuevo ente tiene por función la de juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos

Posteriormente con el Acto Legislativo No 1 de 2004 que reforma la Constitución Política de 1972 se agrega al Título IX que trata sobre la Hacienda Pública el Capítulo 4º que trata sobre el Tribunal de Cuentas que únicamente incluye un artículo que es el 281 que a su letra indica lo siguiente

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

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados los cuales serán designados para un periodo de diez años así uno por el Órgano Legislativo otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia

La ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas' ⁷

Con esta base Constitucional se crea la legislación de Cuentas siendo esta 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 y su reforma que es la Ley 81 de 22 de octubre de 2013. En estas leyes se conforma el Tribunal colegiado de cuentas conformado por tres Magistrados de Cuentas que gozarán con los mismos derechos emolumentos y prerrogativas reconocidas a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. De igual modo se crea la figura del Fiscal General de Cuentas la cual no había sido nunca regulada ni aplicada en la legislación Panameña.

Cabe resaltar que esta Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 contiene 99 artículos que deben ser examinados a fondo para su mejor implementación en nuestro derecho positivo y que además utiliza de forma supletoria el libro segundo del Código Judicial (de Procedimiento Civil) y la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales (denominada Ley de Procedimiento Administrativo)

⁷ Constitución Política de la República de Panamá enero 2009 Editorial Mizrahi y Pujol S.A. página 77

Al respecto de esta Ley 67 de 2008 y de su jurisdicción y naturaleza nos indica el Magistrado Oscar Vargas Velarde en su obra *Enfoques sobre la Jurisdicción de Cuentas* y establece de la siguiente manera

La reforma constitucional del 2004 estableció el *Tribunal de Cuentas* al que incumbe la misión de juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de las objeciones o los reparos que formule la *Contraloría General de la República*

Este *Tribunal de Cuentas* con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia de naturaleza exclusiva está encaminado a proteger y defender la Hacienda Pública y a luchar en contra del flagelo de la corrupción. Del mismo modo su creación se inscribe en el espíritu de la transparencia de las actuaciones oficiales propiciada por la mencionada reforma a la Carta Magna y en los lineamientos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada, aprobada y ratificada por la República de Panamá en el 2005

La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, fruto de la iniciativa del Órgano Ejecutivo gracias al anteproyecto elaborado por la Contraloría General de la República enriquecida con los valiosos aportes del Honorable Consejo de Gabinete y objeto de un amplio y fructífero debate en la Honorable Asamblea Nacional ha desarrollado esta oficina pública con funciones de administrar justicia patrimonial bajo la responsabilidad de tres *Magistrados de Cuentas* que tiene la competencia de administrar justicia en las causas jurisdiccionales que surgen por motivo del manejo del patrimonio estatal. Su labor tendrá como base las investigaciones realizadas por la *Fiscalía de Cuentas* en función de las auditorías que realice la Contraloría General o de las anomalías que esta encuentre dentro del procedimiento de la rendición de cuentas⁸

⁸ VARGAS VELARDE Oscar. *Enfoques sobre la Jurisdicción de Cuentas*. Segunda Edición. Punto Grafico S.A. 2015. Página 3

2 2 2 Relaciones con otros Fenomenos En esta parte de la tesis se analizan las leyes y fenomenos juridicos que tienen relacion con el Tribunal de Cuentas

2 2 2 1 Constitucion Politica de la Republica de Panama

Dentro de este trabajo se definio y se explico las normas que tratan sobre el servidor publico (empleado de manejo) y sobre las personas particulares (agentes de manejo) a la luz de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que rige la materia de cuentas en la Republica de Panama y su respectiva reforma en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

No obstante corresponde exponer todas las normas que involucran o crean el Tribunal de Cuentas en el pais En este sentido se debe citar los articulos que se consagran dentro de la Constitucion Politica vigente de 1972 con sus reformas que son el sustento Constitucional de la Jurisdiccion de Cuentas

Articulo 280 Son funciones de la Contraloria General de la Republica ademas de las que señale la ley las siguientes

- 1 Llevar las cuentas nacionales incluso las referentes a las deudas interna y externa**
- 2 Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior todos los actos de manejo de fondos y otros bienes publicos a fin de que se realicen con correccion segun lo establecido en la Ley**
La Contraloria determinara los casos en que ejercera tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercera este ultimo
- 3 Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios publicos, entidades o personas que administren manejen o custodien fondos u otros bienes publicos Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios**

- 4 Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la correccion o incorreccion de las operaciones que afecten patrimonios publicos y en su caso presentar las denuncias respectivas
- 5 Recabar de los funcionarios publicos correspondientes informes sobre la gestion fiscal de las dependencias publicas nacionales provinciales municipales autonomas o semiautonomas y de las empresas estatales
- 6 Establecer y promover la adopcion de las medidas necesarias para que se hagan efectivo los creditos a favor de las entidades publicas
- 7 Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad segun los casos de las leyes y demas actos violatorios de la Constitucion o de la Ley que afecten patrimonios publicos
- 8 Establecer los metodos de contabilidad de las dependencias publicas señaladas en el numeral 5 de este articulo
- 9 Informar a la Asamblea Nacional y al Organismo Ejecutivo sobre el Estado Financiero de la Administracion Publica y emitir concepto sobre la viabilidad o conveniencia de la expedicion de creditos suplementales o extraordinarios
- 10 Dirigir y formar la estadistica nacional
- 11 Nombrar a los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitucion y la Ley
- 12 Presentar al Organismo Ejecutivo y a la Asamblea Nacional el informe anual de sus actividades
- 13 Presentar para su juzgamiento a traves del Tribunal de Cuentas las cuentas de los agentes y servidores publicos de manejo cuando surjan reparos por razon de supuestas irregularidades '

Capitulo 4to

Tribunal de Cuentas

Articulo 281 Se establece la Jurisdiccion de Cuentas con competencia y jurisdiccion nacional para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de estas por razon de supuestas irregularidades

El Tribunal de Cuentas se compondra de tres Magistrados, los cuales seran designados para un periodo de diez años asi uno por el Organismo Legislativo otro por el Organismo Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia

La ley determinara la creacion y funcionamiento del Tribunal de Cuentas”⁹

⁹ Constitucion Politica de la Republica de Panama Enero 2009 Editorial Mizrahi y Pujol S A pagina 75 76 y 77

Estas son las normas que sirven de marco legal o que dan vida a que la jurisdicción de cuentas sea tratada desde un prisma constitucional y que de acuerdo al Acto Legislativo No 1 de 27 de julio de 2004 abordan el tema de Tribunal de Cuentas en la Constitución Política de la República de Panamá vigente de 1972 con sus reformas

Así vemos que el Tribunal de Cuentas es un ente constitucional y por ende debe ser aplicado el procedimiento a todos los empleados y agentes de manejo sin distinción de ninguna índole a fin de cumplir con el adagio de que Nadie está por encima de la ley o de la denominada pirámide de Hans Kelsen que trata de la jerarquía de las leyes

Vale la pena aclarar que dentro de la Constitución Política vigente de 1972 con sus reformas no se incluyó la figura del Fiscal General de Cuentas que es el ente encargado de la instrucción de la investigación en el proceso patrimonial lo que ocasiona que solamente tengan amparo constitucional en el proceso de cuentas el Tribunal de Cuentas esto puesto que la Contraloría General de la República no es considerada una parte en el proceso de cuentas sino el ente que da apertura al proceso de cuentas a través de los reparos formulados a las cuentas de los agentes y empleados de manejo de los fondos y bienes públicos cuando existan situaciones anómalas que reportar

2.2.3 Leyes Nacionales

2 2 3 1 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (Que desarrolla la Jurisdiccion de Cuentas y reforma la ley 32 de 1984 organica de la Contraloria General de la Republica)

Luego de conocer el contenido de la Constitucion Politica sobre el tema de Cuentas se hace necesario hablar de la ley especial que desarrolla la Jurisdiccion de Cuentas en Panama Es a traves de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que se desarrolla la jurisdiccion de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984 organica de la Contraloria General de la Republica

Este trabajo tiene enfasis en el desarrollo de esta ley proponiendo algunas ideas reformatorias y creando el ente o la comision multi disciplinaria certificadora para que ofrezca capacitacion y certificacion de la materia de cuentas y de temas relacionados como serian corrupcion blanqueo de capitales transparencia rendicion de cuentas y etica

Para ello hay que dejar sentado que la jurisdiccion de cuentas en Panama es a nivel nacional y que puede aplicarse a servidores o empleados publicos o a los agentes de manejo en el manejo de fondos y bienes publicos es decir tanto a servidores publicos como personas particulares que tengan acceso a fondos y bienes publicos al igual que a personas naturales y juridicas Esta jurisdiccion es independiente de la jurisdiccion penal administrativa o disciplinaria a la que sea objeto el o los vinculados a la lesion patrimonial

El resto de los temas correspondientes a los requisitos de los magistrados las funciones los requisitos del Fiscal General de Cuentas las medidas cautelares la prescripción las fases del proceso de cuentas las audiencias los recursos los tipos de responsabilidad y la ejecución de la sentencia corresponden a tópicos y asignaturas que serán analizados al momento de llevarse a cabo las capacitaciones sobre políticas de prevención por parte del ente multi institucional sin embargo por el momento solo queda indicarles que estos temas se encuentran regulados en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 pero requieren ser explicados con detalle para mejor comprensión

Cabe indicar que la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 reforma la Ley 67 de 2008 En aquella se incluye la facultad no solo de juzgar los procesos de cuentas por parte del Tribunal de Cuentas sino también de investigarlos por parte del Fiscal General de Cuentas Incluye además la figura del Fiscal General de Cuentas la implementación de una carrera para los funcionarios públicos de la Fiscalía General de Cuentas aunado a la facultad de recibir las denuncias para que sea fiscalizados por parte de la Contraloría General de la República

2 2 3 2 Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 (Organica de la Contraloría General de la República)

La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 citada (que desarrolla la jurisdicción de cuentas) reforma el numeral 14 del artículo 11 y los artículos 32 33 34 62 63 64 65 66 67 68 69 70 y 71 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984

Modifica los artículos 19 y 17 y adiciona el artículo 83 A de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984

Así lo dispone el artículo 98 de la Ley 67 de 2008 que indica lo siguiente

Artículo 98 Esta ley modifica los artículos 19 y 17 y adiciona el artículo 83 A a la ley 32 de 8 de noviembre de 1984 adiciona el artículo 3 A a la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 y deroga el Decreto de Gabinete 36 de 10 de febrero de 1990, el Decreto 65 de 23 de marzo de 1990, así como el numeral 14 del artículo 11 y los artículos 32 33 34 62, 63 64 65 66 67 68 69 70 y 71 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 ¹⁰

De igual manera el artículo 33 de la Ley 67 de 2008 la cita para poder ser auxilio en los casos de medidas cautelares Señalando de la siguiente forma

‘Artículo 33 Las medidas cautelares adoptadas por la Contraloría General de la República con fundamento en el artículo 29 de la Ley 32 de 1984, tendrán que declinarse dentro del término de cinco meses contado desde su adopción ante el Tribunal de Cuentas’ ¹¹

Dentro del contexto anteriormente expresado se sostiene el criterio que estos tópicos deben ser analizados y abordados por completo al momento de llevarse a cabo las capacitaciones sobre políticas de prevención por parte del ente multi institucional relacionada al tema de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que regula el seminario de cuentas que es la propuesta para este trabajo de tesis

¹⁰ Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 Gaceta Oficial No 26169 de 20 de noviembre de 2008 pagina 21

¹¹ Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 Gaceta Oficial No 26169 de 20 de noviembre de 2008 pagina 21

2 2 3 3 Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 (Que reglamenta el Artículo 299 de la Constitución Política y Dicta otras Disposiciones contra la Corrupción Administrativa)

Esta Ley que reglamenta el Artículo 299 de la Constitución Política y Dicta otras Disposiciones contra la Corrupción Administrativa es denominada como la Ley de enriquecimiento injustificado en Panamá puesto que establece los cargos públicos que tienen la obligación de presentar declaración jurada del Estado Patrimonial al inicio y al término de sus funciones y el procedimiento para poder realizar las investigaciones por enriquecimiento injustificado También es reformada por el artículo 98 de la ley 67 de 2008 cuando indica

Artículo 98 Esta ley modifica los artículos 1 9 y 17 y adiciona el artículo 83 A a la ley 32 de 8 de noviembre de 1984 adiciona el artículo 3 A a la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 y deroga el Decreto de Gabinete 36 de 10 de febrero de 1990 el Decreto 65 de 23 de marzo de 1990 así como el numeral 14 del artículo 11 y los artículos 32, 33 34 62 63 64 65 66 67 68 69 70 y 71 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984' ¹²

No cabe duda que el enriquecimiento injustificado es una de las maneras en las que el agente de manejo y el servidor público puedan verse tentados a faltar a sus deberes o a sus funciones para lograr beneficiarse con dineros o bienes del Estado

Esta materia también es competencia de la jurisdicción de cuentas independiente de la responsabilidad penal que existe al ser objeto de un

¹² Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 Gaceta Oficial No 26169 de 20 de noviembre de 2008 página 21

proceso que debe ser investigado por el Ministerio Publico a traves de la Procuraduria General de la Nacion o cualquiera de sus agencias anticorrupcion

2 2 3 4 Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Que aprueba el Estatuto Organico de la Procuraduria de la Administracion regula el procedimiento administrativo general y Dicta disposiciones especiales)

En el articulo 66 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 se establece de la siguiente forma

Articulo 66 Las dudas o los vacios del proceso de cuentas se supliran con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las disposiciones procesales que sean aplicables segun el caso siempre que sean acordes a la naturaleza del proceso de cuentas ¹³

En cuanto a los procedimientos que se aplicaran en los procesos de cuentas si no se encuentran explicados o señalados en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 las mismas deben ser aplicados de forma supletoria de acuerdo a los contenidos de la Ley 38 de 2000 (Ley de procedimiento administrativo comun)

Dentro de las politicas de prevencion se debe tomar en consideracion el procedimiento administrativo para conocer los casos en que se puede aplicar y tambien se pueden utilizar casos practicos para conocer como utiliza el estudiante los conocimientos aprehandidos en el curso

¹³ Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 Gaceta Oficial No 26169 de 20 de noviembre de 2008 pagina 14

2 2 4 Codigos Nacionales

2 2 4 1Codigo Judicial

Debemos senalar que estos codigos y estas leyes tienen aplicacion supletoria a la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 ya que el articulo 66 sustenta que se pueden utilizar leyes de forma alterna cuando en la propia ley exista un vacio sobre el procedimiento a seguir

Articulo 66 Las dudas o los vacios del proceso de cuentas se supliran con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las disposiciones procesales que sean aplicables segun el caso siempre que sean acordes a la naturaleza del proceso de cuentas”

Dentro del mismo orden de hechos se puede indicar que elCodigo Judicial o codigo de procedimientos judiciales tiene una aplicacion no solo en materia supletoria para lo que corresponde a aspectos probatorios y de tramites judiciales sino que especificamente se establece su uso en lo que concierne a medidas cautelares en el articulo 32 de la Ley 67 de 2008 citada ut supra

Articulo 32 En lo que resulte aplicable a las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal de Cuentas regiran las disposiciones contenidas en el Libro Segundo delCodigo Judicial en cuanto a los principios las formalidades las sustituciones o el levantamiento

Del mismo modo es importante indicar que también tiene un uso frecuente en las prácticas de pruebas toma de declaraciones tachar o admitir pruebas en el acto de audiencia oral entre otros

2 2 4 2 Código Fiscal

Se aplica el Código Fiscal ya que este contiene las normas tributarias que regulan dentro de la República de Panamá y define algunos conceptos de uso práctico para la jurisdicción de cuentas y algunos requisitos de importancia para los agentes y empleados de manejo

Así como también se indican algunas sanciones en el evento que se incumplan por parte de los empleados públicos o agentes de manejo

En este sentido se pueden mencionar los siguientes artículos

“Artículo 10 Las personas que tengan a su cargo la administración de bienes nacionales serán responsables por su valor monetario en casos de pérdida o de daños causados por negligencia o uso indebido de tales bienes aun cuando estos no hayan estado bajo el cuidado inmediato de la persona responsable al producirse la pérdida o el daño De tal responsabilidad no se eximirán aun cuando aleguen haber actuado por orden superior al disponer de los bienes por cuyo manejo son directamente responsables pero el empleado superior que haya ordenado la disposición será solidariamente responsable de la pérdida que la Nación hubiere sufrido a causa de su orden

“Artículo 1070 Los Recaudadores son responsables a Por el monto de los reconocimientos que hayan recibido de los respectivos liquidadores y que no hayan cobrado oportunamente

**Esta responsabilidad se extingue siempre que el Recaudador compruebe que ha practicado contra el deudor o sus fiadores las diligencias necesarias para obtener el pago y
b Por el monto de las cantidades cobradas que no hayan ingresado debida y oportunamente al Tesoro Nacional**

“Articulo 1089 Los empleados o los Agentes de Manejo que reciban o paguen o tengan bajo su cuidado custodia o control fondos del Tesoro Nacional rendiran cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloria General de la Republica

‘ Articulo 1090 Todas las personas que tengan a su cuidado o bajo su custodia o control fondos del Tesoro Nacional seran responsables de ellos y de todas las perdidas que ocurran a causa de su negligencia o uso ilegal de tales fondos ¹⁴

Estas son las normas que establecen las sanciones patrimoniales son importantes analizarlas ya que son mencionadas en las resoluciones finales (de cargos o descargos) dictadas por el Tribunal de Cuentas Se deben examinar a fondo al considerar las politicas de prevencion que analizaremos en nuestro trabajo por parte del ente multi institucional

2 2 4 2 Codigo Administrativo

El Codigo Administrativo en ocasiones es utilizado dentro del proceso de cuentas para conocer si la responsabilidad de los sujetos es administrativa o patrimonial

¹⁴ Codigo Fiscal de la Republica de Panama, Editorial Mizrahi y Pujol S A Ley 8 de 27 de enero de 1956 actualizado 2009 pagina 2 190 195 196

Es muy bueno tenerlo en cuenta para hacer un analisis de las conductas realizadas y que se diagnostique si es lesion patrimonial o solo es responsabilidad administrativa

Asimismo se utiliza ese Codigo Administrativo para verificar si se cumple con los nombramientos de los servidores publicos implicados en las lesiones patrimoniales

2 2 5 Leyes sobre Transparencia y Rendicion de Cuentas

En este trabajo de tesis es importante analizar la Ley 6 de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestion publica establece la accion de Habeas Data y dicta otras disposiciones que define en su articulo 1 diferentes conceptos como son los principios de Rendicion de Cuentas y Transparencia que son dos pilares que deben sostener las actuaciones del servidor publico

Articulo 1 Para los efectos de la aplicacion e interpretacion de esta Ley los siguientes terminos se definen asi

1 Codigo de Etica Conjunto de principios y normas de obligatorio cumplimiento con recomendaciones que ayudan a los miembros de una organizacion a actuar correctamente

2 Derecho de Libertad de Informacion Aquel que tiene cualquier persona de obtener informacion sobre asuntos en tramites en curso en archivos en expedientes documentos registros, decision administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones incluidas en la presente Ley

3 Etica Conjunto de reglas, principios y modelos de conducta que responden a criterios de correccion y de racionalidad que se identifican con un codigo de buen gobierno

4 Información Todo tipo de datos contenidos en cualquier medio documento o registro impreso óptico electrónico químico físico o biológico

5 Información confidencial Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médicos y psicológicos de las personas la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares actividades maritales u orientación sexual su historia penal y policiva su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad Para efectos de esta Ley también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios

6 Información de acceso libre Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción

7 Información de acceso restringido Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deben conocer en razón de sus atribuciones de acuerdo con la ley

8 Institución Toda agencia o dependencia del Estado incluyendo las pertenencias a los Órganos Ejecutivo Legislativo y Judicial el Ministerio Público las entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá los municipios los gobiernos locales, las juntas comunales las empresas de capital mixto las cooperativas, las fundaciones los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos capital o bienes del Estado

9 Persona Cualquier persona ya sea natural o jurídica que actúe en nombre propio o en nombre de un tercero

10 Principio de acceso público Derecho que tiene toda persona para solicitar y recibir información veraz y oportuna en poder de las autoridades gubernamentales y de cualquier institución a la que haga mención esta Ley en especial tratándose de su información personal

11 Principio de publicidad Toda la información que emana de la administración pública es de carácter público por lo cual el Estado deberá garantizar una organización interna que sistematice la información, para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación a través de los distintos medios de comunicación social y/o internet

12 Rendición de Cuentas Obligación de todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la sociedad Esta obligación de rendir cuentas también le corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas

13 Transparencia Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública al manejo de los recursos que la sociedad le confía a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos

Asimismo a nivel internacional existen dos convenios sobre el tema anticorrupción como son

- 1 Convención Interamericana contra la Corrupción ratificada por la República de Panamá mediante la Ley 42 de 1 de julio de 1998 por la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas Venezuela el 29 de marzo de 1996 y publicado en la Gaceta Oficial 23 581 de 8 de julio de 1998 Fue acogida por Panamá mediante la Ley 42 de 1 de julio de 1998 por medio de la cual dicta normas para la prevención de la corrupción
- 2 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ratificada por la República de Panamá mediante la Ley 15 de 10 de mayo de 2005 por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción adoptada en Nueva York el 31 de octubre de 2003 y publicado en la Gaceta Oficial 25 296 de 11 de mayo de 2005

La Republica de Panama como signataria de estos convenios anticorrupcion ha creado y reforzado instituciones ajustando la legislacion nacional a las exigencias de los documentos internacionales y fortaleciendo las entidades ya existentes y las mismas deben ser acatadas por todos los ciudadanos de este Estado ya que fueron adoptadas con fuerza de ley

Al respecto debemos indicar que posterior al ano 2005 se realizaron reformas a la norma sustantiva penal con la finalidad de erradicar las consecuencias de los actos de corrupcion en la que se han aumentado las penas para los Delitos contra la Administracion Publica mediante la aprobacion de la Ley 14 de 18 de mayo de 2007 reformado por la Ley 26 de 21 de mayo de 2008 y el texto unico de 15 de abril de 2010 delCodigo Penal Patrio en el que se incluyo la figura de Corrupcion de Servidores Publicos del Órgano Judicial y del Ministerio Publico

Igualmente mediante Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la Contratacion Publica y dicta otras disposiciones se indica que esta ley tiene por objeto establecer las reglas y los principios basicos de obligatoria observancia que regiran los contratos publicos que realicen el gobierno central las entidades autonomas y semiautonomas los intermediarios financieros y las sociedades anonimas en las que el Estado sea propietario del 51% o mas de sus acciones

De la misma manera esta misma Ley crea en el articulo 104 el Tribunal de Contrataciones Publicas para conocer en unica instancia del Recurso de Impugnacion contra cualquier acto de adjudicacion relacionado con los

procedimientos de seleccion de contratistas Se crea la Direccion General de Contrataciones Publicas con facultad para asesorar de los procedimientos de seleccion de contratistas que realicen las instituciones estatales sujeto a la fiscalizacion de la Contraloria General de la Nacion y a las del Órgano Ejecutivo

En este mismo contexto debemos indicar que lo contradictorio de esta Ley de Contrataciones Publicas es lo que aplica para lo relacionado con el denominado Fondo de Emergencia Social (FES) luego Fondo de Inversion Social (FIS) o Programa de Ayuda Nacional (PAN) o lo que es hoy dia la Direccion de Asistencia Social (DAS) en donde se senala asi

‘Articulo 67 Contrataciones que celebre el Fondo de Inversion Social Los contratos que celebre el Fondo de Inversion Social estaran exceptuados de la aplicacion de la presente Ley

Posteriormente el Ministerio Publico restructuro la Fiscalia Tercera Anticorrupcion mediante la Resolucion 2 de 2007 Luego la Resolución 2 de 2010 crea la Fiscalia Cuarta Anticorrupcion y despues a traves de la Resolucion 22 de 2016 se crean la Fiscalia Quinta y Sexta Anticorrupcion de Descarga y a traves de la Resolucion 96 de 28 de diciembre de 2016 se crea la Fiscalia Especial Anticorrupcion de la Procuraduria General de la Nacion para Siendo entonces seis Fiscalias Anticorrupcion y una Fiscalia Especial Anticorrupcion que regulan esta materia

Panamá ha adoptado las medidas para el combate frontal a estas conductas no obstante en cuanto a su aplicación no se han creado las entidades para la prevención y lucha contra la corrupción

Estos convenios son interesantes analizarlos para lograr un conocimiento íntegro de normas anticorrupción en el estudiante ya que estos convenios son una forma de persuadir a los servidores públicos de realizar lesiones patrimoniales dolosas y culposas

2.2.6 Normas de Control Interno Gubernamental de la Contraloría General de la República

Estas normas son las que se utilizan para establecer las responsabilidades dentro de los informes de auditoría que realiza la Contraloría General de la República. En ellas se observa el procedimiento de la auditoría y las formas en que se van a dar los pasos para hacer la misma

Generalmente se basa en las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá, las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá y el Manual de Auditorías Especiales para la determinación de Responsabilidades

Las primeras que son las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá se empezaron a aplicar con el Decreto 247 de 13 de diciembre de 1996 que rige hasta el 2 de enero de 2013 ya que a partir de

esta fecha empiezan a aplicarse en las auditorias publicas y privadas las normas ISSAI (Estandares Internacionales de Auditoria de las Entidades Fiscalizadores Superiores) sin embargo en la actualidad se encuentran en receso o en un periodo de no aplicacion ya que son un numero elevado de articulos y resulta muy complejo aplicarlos por completo Las segundas que son las Normas de Control Interno Gubernamental para la Republica de Panama se aplican a partir del Decreto 214 DGA de 8 de octubre de 1999 en las cuales la Contraloria General de la Republica establece que cada entidad debe estructurar y cumplir sus controles internos y las terceras que son el Manual de Auditorias Especiales para la determinacion de Responsabilidades se establecen el Decreto 257 de 30 de diciembre de 1996

Cabe agregar que toda nuestra legislacion esta basada en estandares internacionales como ISAI (Estandares Internacionales de Auditoria de las Entidades Fiscalizadores Superiores) y COSO (Control Objectives Sponsors Organization) en las que se analizan los requisitos de una organizacion de control interno basado en cinco componentes o puntos en particular como son Ambiente de control evaluacion de riesgos informacion comunicacion y actividades de control y monitoreo

Estas normas dictadas por la Contraloria General de la Republica son de gran relevancia tenerlas en cuenta ya que los procesos de cuentas se inician con los reparos que debe dictar la Contraloria General de la Republica en las supuestas irregularidades en las cuentas de los agentes y empleados de

manejo en el manejo de fondos y bienes publicos Esto lo debemos tomar en cuenta al hacer nuestras politicas de prevencion

2.3 Marco Conceptual En esta parte de la tesis se hace necesario definir los conceptos que son necesarios y relevantes para la investigacion

Antes de abordar el tema principal relacionado a la tesis de la jurisdiccion o materia de cuentas se debe recordar al lector que el presente trabajo forma parte de la culminacion de nuestra maestria de Derecho Publico con enfasis en responsabilidad patrimonial en la Universidad de Panama por lo que esta obra es con el objeto de crear un programa estructurado para realizar las politicas de prevencion adecuadas sobre materia de cuentas en nuestro pais

En relacion a lo anterior consideramos pertinente senalar que debemos abordar temas de prevision de los hechos de cuentas antes que los mismos ocurran

Debemos indicar que como un aspecto introductorio a nuestra propuesta se hace obligatorio adentrarnos a las ideas conceptuales las cuales resultan importantes para nuestro tema de la propuesta ya que la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 regula todo lo concerniente al cuidado o el rescate de los fondos y bienes publicos o propiedad del Estado debemos en primer plano buscar un concepto de lo que se entiende por bienes publicos y fondos publicos

Para ello nos asistiremos del Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres el cual define bien público como la expresión que se utiliza para indicar aquellos intereses que por vitales para la colectividad o pueblo deben ser respetados por todos ¹⁵

De igual modo el diccionario Jurídico Elemental de Manuel Ossorio define bienes públicos como Los que en cuanto a la propiedad pertenecen a un pueblo provincia o nación y en cuanto al uso a todos los individuos de su territorio Se denominan también bienes de dominio público y de la nación Sin tanta exactitud suelen llamarse también bienes públicos los patrimoniales del Estado y de las corporaciones civiles aunque sean privados en relación con aquel o con estas ¹⁶

Asimismo define bienes públicos a los que en cuanto a la propiedad pertenecen a un pueblo provincia o nación y en cuanto al uso a todos los individuos de su territorio Se denominan también bienes del dominio público o de la nación ¹⁷

De acuerdo a la misma fuente de Guillermo Cabanellas de Torres se define Fondos como el dinero en metálicos o en billetes título de crédito o valores

¹⁵ CABANELLAS DE TORRES Guillermo Diccionario Jurídico Elemental Editorial Heliasta 2008
Página 48

¹⁶ OSSORIO Manuel Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales Datascan 1ra Edición
Electrónica página 117

¹⁷ CABANELLAS DE TORRES Guillermo Diccionario Jurídico Elemental Editorial Heliasta 2008
Página 50

facilmente realizables del haber de un comerciante o del erario y tambien de los particulares ¹⁸

El Diccionario de Ciencias Juridicas Politicas y Sociales de Manuel Ossorio define Fondos como Conjunto de bienes de una persona o entidad cuando tienen finalidad y cuenta especiales ¹⁹

Por su parte el Diccionario Juridico de Valletta Ediciones define fondos como caudal o conjunto de bienes que posee una persona o comunidad A su vez define Fondo como caudales dinero papel moneda etcetera perteneciente al tesoro publico al haber de un negociante Cualquier monto de dinero o de activos Algunos utilizan este termino como sinonimo de reserva aunque no es adecuado Dinero que se juega en comun ²⁰

De igual manera la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la Jurisdiccion de Cuentas la misma recae sobre las irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloria General de la Republica a las cuentas de los empleados y los agentes de manejo de los fondos y los bienes publicos

¹⁸ CABANELLAS DE TORRES Guillermo Diccionario Juridico Elemental Editorial Heliasa 2008 Pagina 167

¹⁹ OSSORIO Manuel Diccionario de Ciencias Juridicas Politicas y Sociales Datascan 1ra Edicion Electronica pagina 422

²⁰ Diccionario Juridico Octava Edicion Valletta Ediciones Tomo 1 368 y 366

Ya definimos previamente lo concerniente a los fondos y bienes publicos corresponde ahora definir lo relativo a los empleados de manejo y los agentes de manejo

Basta recordar que la propia Ley 67 en su articulo 2 indica que se entiende por empleados de manejo

Articulo 2 Para los efectos de la presente Ley se considera empleado de manejo todo servidor publico que reciba recaude maneje administre invierta custodie cuide controle apruebe autorice pague o fiscalice fondos o bienes publicos Para los mismos fines se considera agente de manejo toda persona natural o juridica que reciba, recaude maneje administre invierta, custodie cuide controle apruebe autorice o pague por cualquier causa fondos o bienes publicos ²¹

De la misma manera elCodigo Fiscal define el Agente de Manejo en su articulo 1061 asi

“Articulo 1061 Las personas que sin desempeñar un empleo del Estado recauden o paguen, con autorizacion legal dineros del Tesoro Nacional se conocen con la denominacion especifica de Agentes de Manejo ²²

Podemos deducir entonces que los agentes de manejo son personas naturales o juridicas de orden privado o particulares que manejen dineros o fondos del Estado o que abarquen alguno de los verbos rectores de que tratan las normas previamente citadas

²¹ Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 Gaceta Oficial No 26169 de 20 de noviembre de 2008 pagina 1

²² Codigo Fiscal Editorial Mizrahi & Pujol S A Ley 8 de 1966 Octava Edicion octubre 2014

Visto lo anterior podemos tambien indicar que en nuestro pais existen multiples maneras o formas de referirnos al empleado o servidor publico

En este sentido se debe definir lo que es la figura del Servidor Publico para ello y con el objetivo de evitar multiples definiciones y conceptos afines como el de Funcionario Publico Oficial Gubernamental Empleado Publico debemos referirnos al Articulo 1 de la Convencion Interamericana contra la Corrupcion ratificada por la Republica de Panama mediante la Ley 42 de 1 de julio de 1998 por la cual se aprueba la Convencion Interamericana contra la Corrupcion suscrita en Caracas Venezuela el 29 de marzo de 1996 y que fuera acogida por Panama no solo por la firma de esta Convencion sino tambien con la Ley 39 de 2001 por medio de la cual dicta normas para la prevencion de la corrupcion en donde en su articulo 31 regula de la siguiente manera

‘Articulo 31 Para los fines de la presente Ley los siguientes terminos se definen asi

- 1 Funcion Publica Toda actividad temporal o permanente remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al Servicio del Estado o sus entidades en cualquiera de sus niveles jerarquicos**
- 2 Funcionario Publico, oficial gubernamental o servidor publico Cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerarquicos**
- 3 Entidad Publica Cualquier entidad del Estado inclusive municipios juntas comunales e instituciones autonomas y semiautonomas**
- 4 Bienes Los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o**

instrumentos legales que acrediten intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre activos ²³

Cabe precisar que el Código Fiscal en su Libro V que trata De la Administración del Tesoro Nacional en su Título I que trata De la dirección del tesoro nacional regula el Capítulo IV que trata De los empleados y agentes de manejo en donde regula en su artículo 1088 algunas circunstancias indispensables para poder ser catalogado agente o empleado de manejo y donde indica de la siguiente manera

Artículo 1088 Para ser empleado o Agente de Manejo es preciso gozar de buena reputación no haber sido condenado a pena corporal por delitos de falsedad o contra la propiedad no haber sido calificado por sentencia ejecutoriada como quebrado fraudulento o culpable y no ser deudor moroso del Tesoro

Tampoco puede ser empleado o Agente de Manejo quien habiéndolo sido en otro tiempo resulto alcanzado en sus cuentas, aun cuando los alcances hayan sido condonados o declarados prescritos o cuando no haya rendido sus cuentas oportunamente aunque de esa responsabilidad hubiera sido eximido

Los nombramientos hechos en contravención de este artículo son nulos y cualquier persona puede demandar su nulidad ²⁴

En este contexto la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ratificada por la República de Panamá mediante la Ley 15 de 10 de mayo de 2005 por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción adoptada en Nueva York el 31 de octubre de 2003 en su artículo 2 expone de la siguiente forma

²³ Ley 39 de 2001 de 19 de julio de 2001 Gaceta Oficial 24350

²⁴ Código Fiscal Editorial Mizraqui & Pujol S.A. Ley 8 de 1956 Octava Edición octubre 2014

‘Artículo 2 Definiciones A los efectos de la presente convencion

Por “Funcionario Publico se entendera

1 Toda persona que ocupe un cargo legislativo ejecutivo administrativo o judicial de un Estado Parte ya sea designado o elegido permanente o temporal remunerado u honorario sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo 2 Toda otra persona que desempeñe una funcion publica incluso para un organismo publico o una empresa publica o que preste un servicio publico segun se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento juridico de ese Estado Parte

iii) toda otra persona definida como funcionario publico en el derecho interno de un Estado Parte No obstante a los efectos de algunas medidas especificas incluidas en el capitulo II de la presente Convencion podra entenderse por funcionario publico toda persona que desempeñe una funcion publica o preste un servicio publico segun se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento juridico de ese Estado Parte

b) Por funcionario publico extranjero” se entendera toda persona que ocupe un cargo legislativo ejecutivo administrativo o judicial de un pais extranjero, ya sea designado o elegido y toda persona que ejerza una funcion publica para un pais extranjero incluso para un organismo publico o una empresa publica

c) Por funcionario de una organizacion internacional publica” se entendera un empleado publico internacional o toda persona que tal organizacion haya autorizado a actuar en su nombre

d) Por ‘bienes” se entendera los activos de cualquier tipo corporales o incorporales muebles o inmuebles tangibles o intangibles y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos

e) Por producto del delito” se entendera los bienes de cualquier indole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comision de un delito,

f) Por embargo preventivo o incautacion se entendera la prohibicion temporal de transferir convertir enajenar o trasladar bienes o de asumir la custodia o el control temporales de bienes sobre la base de una orden de un tribunal u otra autoridad competente

g) Por ‘decomiso” se entendera la privacion con caracter definitivo de bienes por orden de un tribunal u otra autoridad competente

h) Por “delito determinante” se entendera todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia

de un delito definido en el artículo 23 de la presente Convención,

i) Por "entrega vigilada" se entenderá la técnica consistente en permitir que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados lo atraviesen o entren en él con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar un delito e identificar a las personas involucradas en su comisión ²⁵

Por otro lado en la Constitución Política de la República de Panamá en el Título XI que trata sobre los Servidores Públicos en su Capítulo 1 aborda sobre las disposiciones fundamentales en las cuales define en sus artículos 299 300 y 301 todo lo relacionado a quien tiene las características de servidor público en la legislación panameña en donde indica así

“Artículo 299 Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanente en el cargo del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios entidades autónomas y semiautónomas y en general las que perciban remuneración del Estado

Artículo 300 Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza sexo religión o creencia y militancia política Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad salvo lo que al respecto dispone esta Constitución Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia lealtad y moralidad en el servicio”

Artículo 301 Los estudiantes y egresados de instituciones educativas prestarán servicios temporales a la comunidad antes de ejercer libremente su profesión u oficio por razón de Servicio Civil obligatorio instituido por la presente Constitución La ley reglamentará esta materia ²⁶

²⁵ Ley 15 del 10 de mayo de 2005 Gaceta Oficial No 25296 de 11 de mayo de 2005 página 5

²⁶ Constitución Política de la República de Panamá Editorial Mizrahi & Pujol S A 2009 página 81

Podemos percatarnos también que en nuestra legislación no existe uniformidad para los términos funcionario público, Servidor Público o Empleado Público ya que el Código Penal patrio en sus artículos 159 y 322 se refiere a estas personas como El Servidor público que De la misma manera la Constitución Política de la República de Panamá los cataloga como Son servidores públicos Por su lado el Código Administrativo en su artículo 771 señala Ningún funcionario público y posteriormente en el artículo 832 de ese mismo código expone Todo empleado Público El Código Judicial en su artículo 2465 los define como Los Procesos contra Servidores públicos Todos ellos pues refiriéndose a la misma figura empleándola como un sinónimo y el artículo 2 de la Ley 67 de 2008 lo define como servidor público

Sin embargo tal como lo señalamos previamente dentro de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas esta ley no solo puede ser aplicable a los funcionarios o servidores públicos sino que también opera para aquellos agentes de los fondos y los bienes públicos es decir los particulares que pueden ser tanto personas naturales como jurídicas

Es por ello que consideramos que el servidor público debe tener vocación de servicio y apegarse a los criterios que se enmarcan en el Decreto Ejecutivo N 246 de 15 de diciembre de 2004 por el cual se dicta el Código de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central con la finalidad de lograr el correcto ejercicio de la función pública en la que se establecen principios que deben orientar la conducta de todo servidor público

En este sentido en el Capítulo II de este Decreto Ejecutivo se establecen principios generales como probidad prudencia justicia templanza idoneidad responsabilidad transparencia igualdad respeto y liderazgo En el Capítulo III Principios Particulares como aptitud capacitacion legalidad evaluacion veracidad discrecion declaracion jurada patrimonial obediencia independencia de criterio equidad igual de trato ejercicio adecuado del cargo uso adecuado de los bienes del Estado uso adecuado del tiempo de trabajo colaboracion uso de informacion obligacion de denunciar dignidad y decoro honor tolerancia y equilibrio

Esto lo señalamos ya que diferentes autores han indicado que es muy difícil atacar los delitos de corrupcion del servidor publico entre ellos podemos indicar lo señalado por Eugenio Raul Zaffaroni en el prologo de la obra El Delito de Blanqueo de Capitales de Origen Delictivo Cuestiones Dogmaticas y Politico Criminales cuando indica lo siguiente

“Cuando en serio quiera combatirse la criminalidad organizada considerando toda la heterogeneidad que se coloca bajo su rubro no puede prescindir de la corrupcion como conyuge inseparable debera emprenderse una seria planificacion juridica destinada a controlar la corrupcion ”
27

Podemos concluir entonces que en la actualidad en Panama lastimosamente difiere o dista mucho de la forma en que se trataba o se escogia a las personas en la antigua Roma que la calidad de funcionario o de servidor publico era vista con ojos de honorabilidad decencia transparencia honradez moralidad y

²⁷ CERVINI Raul CESANO Jose Daniel TERRADILLOS BASOCO Juan Maria El Delito de Blanqueo de Capitales de Origen Delictivo Editorial Alveroni Ediciones Junio 2008 pagina 12

probidad requisitos indispensables para ocupar un puesto dentro del organigrama estatal

Es por ello que consideramos que estas situaciones deben ser analizadas y vistas por todos los integrantes del país para evitar el fenómeno conocido como la cultura de juega vivo y de erradicar estas actitudes ya que en muchas ocasiones se juzga a los funcionarios sin motivos porque la sociedad los ha juzgado mal. Es por ello que se ha visto el Estado en la necesidad de crear esta Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 en materia de cuentas la cual fue modificada por la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

Basta recordar que en la historia de Panamá se dio el caso del ex presidente Belisario Porras el cual fue un ejemplo de honestidad y transparencia ya que el mismo al dejar el cargo que ocupaba en la presidencia no se le atribuyó que hubiese salido con fondos del Estado en su pecunio o utilizado de las tributaciones y del pueblo. Esta situación no se ha vuelto a repetir en cuanto a la jerarquía del cargo e incluso parece ser un mal de todos los países latinoamericanos en los que siempre los ex presidentes terminan sus periodos con acusaciones y denuncias de malos manejos y peculados con el dinero de los contribuyentes situación de la que Panamá no escapa

Asimismo y como prueba de la opinión que tiene el público en general de los servidores públicos se encuentra el escrito realizado por el jurista y catedrático Silvio Guerra Morales en su artículo para el Diario Panamá América del 6 de

marzo de 2009 que tiene por título 'Entran millonarios y salen?' en el que destaca que

“Han sido pocos los ex presidentes de Panama que ocuparon el solio presidencial y a quienes se les pueda aplicar el reciente acuñado dicho de que 'Entran pobres y salen millonarios'. De quien la historia refiere que entro a la Presidencia pobre y murio siendo pobre fue el Dr. Belisario Porras, figura egregia aun no superada por sus preclaras ideas de autentico populismo y solidaridad social, autentico reformista de la legislacion y consagrado arquitecto de la institucionalidad del Estado panameño.

Los mas recientes presidentes de la Republica veamos Don Guillermo Endara Galimany hasta donde conocemos no es ningun limpio y tampoco requiere la ayuda de patronato alguno que luche contra la pobreza. el Dr. Ernesto Perez Balladares tampoco entro siendo ningun limpio y aun cuando en algun momento haya sido cuestionada su fortuna por imperio del Derecho debemos darle el credito de presuncion de buena fe en la adquisicion de ella merced al trabajo y el esfuerzo propios. Doña Mireya Moscoso es una dama que flota en millones merced al patrimonio heredado y su habilidad para preservar los negocios cafetaleros de su extinto esposo el Dr. Arnulfo Arias Madrid. Si hablamos de Martin Torrijos debemos recordar que en plena campaña politica se dio a conocer que se trataba de un empresario que se dedicaba a las construcciones en Panama y aun no ha salido de la Presidencia.

Luego, ¿como debemos entender el dicho de que 'entran pobres y salen millonarios'? Tendra esa frase algun especifico destinatario en nuestro medio? Desde luego, y quede claro que de Belisario Porras no estamos hablando. ¿Y que decir de los empresarios que desde afuera acrecientan sus fortunas merced a los grandes negociados que hacen con el Estado y como si fueran chupacabras? ²⁸

Aunado a ello podemos percatarnos que en nuestros dias se cuenta con multiples maneras de cometer delitos contra el patrimonio (fondos y bienes) del Estado y cada dia la creatividad de los que cometen estos ilicitos mejoran

²⁸ GUERRA MORALES Silvio. 'Entran millonarios y salen?'. Escrito del 6 de marzo de 2009. Diario Panama America 2009. Consulta via web a la pagina www.panamaamerica.com.pa

logrando optimizar sus estrategias e ingeniarse para lograr afectar el patrimonio del Estado

Ahora bien debemos analizar los conceptos de Política y Prevención en donde vemos que el término política la cual se define como lo relativo al ordenamiento de la ciudad o los asuntos del ciudadano. Es una rama de la moral que se ocupa de la actividad en virtud de la cual la sociedad libre compuesta por hombres libres resuelve los problemas que le plantea su convivencia colectiva es un quehacer ordenado del bien común. Esta promueve la participación ciudadana ya que posee la capacidad de distribuir y ejecutar el poder según sea necesario para promover el bien común.²⁹

Cabe mencionar que la Administración Pública depende de las políticas que sean llevadas a cabo por el gobierno central. Al consultar en el Diccionario Jurídico Valletta Ediciones nos define Administración Pública como acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado. Es la actividad permanente concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran.³⁰ A su vez este mismo Diccionario Jurídico define Política como posición o criterio adoptado respecto de todo aquello vinculado con el área gubernamental de un país determinado.³¹

²⁹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica>

³⁰ Diccionario Jurídico Octava Edición Valletta Ediciones 2014 Tomo 1 pag 46
Diccionario Jurídico Octava Edición Valletta Ediciones 2014 Tomo 2 pag 591

En cuanto al termino prevencion es preparar con anticipacion lo necesario para un fin anticiparse a una dificultad prever un dano avisar a alguien de algo Es la disposicion que se hace de forma anticipada para minimizar un riesgo ³² El objetivo de prevenir es lograr que un perjuicio eventual no se concrete Por lo que es mejor invertir en prevencion que en un tratamiento paliativo

De igual manera el Diccionario Juridico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres define el termino Prevencion como Preparacion disposicion anticipada de lo necesario para un fin Anticipado conocimiento de un mal o perjuicio Precaucion advertencia Aviso Inculcacion de perjuicio o preocupacion Anticipacion que en el conocimiento de una causa toma un juez en relacion con otros competentes Practica de las diligencias necesarias para evitar un riesgo ³³

2.4 Referencias Generales En esta parte de nuestra tesis analizaremos la opinion de autores sobre el tema Existen muy pocos autores nacionales y extranjeros que han abordado el tema de la jurisdiccion de cuentas en Panama para ello es importante abordar la opinion de autores como Ileana Turner Montenegro y Oscar Vargas Velarde siendo los dos exmagistrados del Tribunal de Cuentas

En este sentido Ileana Turner Montenegro indica sobre la naturaleza juridica del Tribunal de Cuentas lo siguiente

³² Diccionario de la Real Academia Espanola www.rae.es

³³ CABANELLAS DE TORRES Guillermo Diccionario Juridico Elemental Editorial Heliasta Decimonovena Edicion 2008 Pagina 304

Del analisis del derecho comparado y las funciones del Tribunal de Cuentas en la Ley 67 de 2008 podemos afirmar Que su naturaleza juridica es jurisdiccional de caracter especial porque solo juzga a los agentes y empleados de manejo que administren el patrimonio estatal y solo tiene lugar cuando se trate de reparos efectuados por la contraloria es decir que solo se inicia un proceso de cuentas cuando es remitido un informe o auditoria especial que contenga irregularidades en el manejo de fondos y bienes publicos posiblemente constitutivo de lesion patrimonial lo que tendra que investigar el Fiscal de Cuentas y decidir el Tribunal Ademas es autonomo en lo funcional y presupuestario Y sus resoluciones pueden ser objeto de reconsideracion ante el propio Tribunal ³⁴

Por su parte Oscar Vargas Velarde senala sobre el particular que

Este Tribunal de Cuentas con jurisdiccion en todo el territorio de la Republica y competencia de naturaleza privativa esta encaminado a proteger y defender la Hacienda Publica y a luchar en contra del flagelo de la corrupcion Del mismo modo su creacion se inscribe en el espiritu de la transparencia de las actuaciones oficiales propiciada por la mencionada reforma a la Carta Magna y en los lineamientos de la Convencion de las Naciones Unidas Contra la Corrupcion adoptada aprobada y ratificada por la Republica de Panama en el 2005 ³⁵

De igual manera tambien se encontro que la figura del Tribunal de Cuentas tiene definiciones variadas como ocurre en otras latitudes como es el caso de la Republica de Argentina especificamente el Tribunal de la provincia de Mendoza que lo define de la siguiente manera

Organo constitucional con poder bastante para aprobar o desaprobar la percepcion e inversion de los caudales

³⁴ TURNER MONTENEGRO Ileana El Tribunal de Cuentas en Panama, septiembre 2010 Panama pagina 5

³⁵ VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas 2011 Pagina 5

publicos hechos por todos los funcionarios empleados y administradores de la Provincia ³⁶

Es entonces que practicamente se ha estereotipado al servidor o funcionario publico en el que la mala fe de sus actos se presume y se piensa que actuan con un interes personal por lo que el proyecto o el plan que se tenga para el beneficio comun no podria prosperar Si se trata de una obra que beneficia a muchas personas pero no tiene beneficio personal del funcionario sencillamente no tendra asidero por prevalecer el interes particular al general en detrimento de las necesidades de quienes serian beneficiados

El servidor publico debe ser transparente leal y consciente con la realidad del pais Todos funcionarios de menor jerarquia al de mayor dentro de la estructura institucional deben cumplir con los principios de transparencia y rendicion de cuentas de los actos que hacen Ser conscientes que los bienes del Estado no son de su propiedad ni puede disponer de ellos de forma arbitraria sino que esta haciendo un servicio publico al pais y no servirse del pais como sucede en la actualidad O como reza la frase del ex presidente de los Estados Unidos de Norteamerica John F Kennedy No te preguntes que puede hacer tu pais por ti preguntate que puedes hacer tu por tu pais O el pensamiento del Libertador Simon Bolivar quien indico la hacienda nacional no es de quien os gobierna Todos los depositarios de vuestros intereses deben demostraros el uso que han hecho de ellos ³⁷

³⁶ Constitucion de la provincia de Mendoza Republica de Argentina busqueda en la web articulo 181

³⁷ Tomado del libro La Jurisdiccion de Cuentas en Panama Heriberto Arauz Sanchez primera Edicion 1998 Impresora de la Nacion pagina 2

Por otro lado esta ley aplica a las actuaciones irregulares en las que los particulares o las personas juridicas pueden ser sancionados por sus actos en detrimento del patrimonio publico en las que conllevara responsabilidad de estas empresas e incluso afectaria su prestigio

Cabe aclarar que aun cuando las estadisticas refleja que existe una tendencia a la disminucion de los procesos de cuentas es un hecho notorio que las cuantias de dichos procesos son de millones de dolares de posibles lesiones patrimoniales de dinero y bienes del Estado Aunado a que aun existen gran cantidad de denuncias publicas por supuestos actos de corrupcion de servidores publicos y que tienen que ser atendidos por la Contraloria General de la Republica a traves de las auditorias forenses y financieras para determinar la lesion patrimonial al erario por lo que esta fiscalizacion de la Contraloria General de la Republica deben ser terminadas en un tiempo perentorio ya que existe un viejo adagio que reza Justicia tardia no es justicia

Al respecto es importante indicar que el articulo 34 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 establece un tiempo para la prescripcion de los procesos de cuentas

Articulo 34 La accion de cuentas prescribe en un plazo de diez años Este plazo comenzara a contarse desde el momento en que ocurran los hechos que constituyen la lesion patrimonial en contra del Estado

Es por ello que el presente trabajo de tesis es para poder instruir a las personas de todo el país (servidores públicos particulares personas naturales o jurídicas) la forma en que opera la justicia de cuentas y las consecuencias a que se pueden llegar por no actuar de forma honesta y transparente dentro del sector público y en la que se demuestre por parte de la Contraloría General de la República que existió una lesión patrimonial en perjuicio del Estado. Sin embargo, queremos ofrecer una propuesta a implementar ante el aumento de los procesos de cuentas apelando a la capacitación continua y certificación de los agentes y empleados de manejo al mantenimiento de los controles previos dentro de cada una de las instituciones públicas.

2.5 Teorías Aplicadas En esta parte de nuestra propuesta, por tratarse de una tesis de derecho público con énfasis en responsabilidad patrimonial, hay que buscar las teorías de derecho que ayudan a desarrollar la propuesta.

En este sentido, hay que colocar los enfoques jurídicos que ya han sido sustentados y probados previamente.

Dentro de este contexto anteriormente expresado, se puede indicar que el trabajo va dirigido a que se brinden nuevos enfoques. Es por ello que proponemos que las instituciones públicas deben mantener y fortalecer los controles previos para evitar los procesos de cuentas. Así como también se propone la creación de un organismo o un ente o comisión multi-institucional que brinde certificación a los agentes y empleados de manejo que validen el

cargo que lleguen a ocupar y en donde existe manejo de bienes o fondos del Estado

En este sentido se puede indicar que por tratarse de un tema de indole juridico al examinar una legislacion vigente lo recomendable es crear capacitaciones certificables para que tenga un resultado idoneo

No debemos pasar por alto que las capacitaciones abordaran un aspecto etico en nuestra propuesta Esto pese a que muchos profesionales consideran que esta de mas en las universidades o centros de estudio superior sin embargo es lo que mas le reclama nuestra sociedad a las personas y sobre todo a los servidores publicos Queremos que nuestra sociedad tenga valores y principios necesarios en la sociedad pero fundamentales en un servidor publico que deseamos que sea exitoso

En fin estos tipos de medidas preventivas son competencias basicas y elementales para vivir en un mundo actual globalizado que debe enfrentar retos para que nuestro pais sea visto como un pais cumplidor internacionalmente formando profesionales altamente competitivos creativos comprometidos con la solucion de problemas que logren incorporarse con exito a la sociedad promoviendo la justicia la equidad social y la igualdad de oportunidades Un pais que intenta evitar la corrupcion e implementa las medidas para salir de listas grises en esta materia

Es por ello que todo buen servidor publico debe conocer esta legislacion de cuentas para no verse relacionado en un proceso por el mal manejo de los fondos y bienes del Estado aplicando siempre los principios de transparencia y rendicion de cuentas

Logrando entonces que el agente o empleado de manejo que desconozca tenga un conocimiento superficial de la norma o falta de interes en ello sea capaz de conocerla y aplicarla de tal forma que puedan atender su contenido

Si bien es cierto que el conocimiento de la normativa legal no es suficiente ya que la conducta etica de la persona del servidor publico tambien es un elemento importante que permita valorar su actuacion conforme a las normas que en la materia su continua capacitacion permite una adecuada interaccion entre quine tiene el manejo de los fondos y bienes publicos con su adecuada actuacion honesta y transparente

Esta es la razon por la que resulta importante fortalecer en el conocimiento etico del agente y empleado de manejo el desarrollo de un proceso analitico que le permita interactuar con sus conocimientos de la materia de cuentas en cada caso concreto que tenga conocimiento sea capaz de separar lo apropiado de lo inapropiado

Ahora bien el conocimiento de la normativa legal y la capacidad de analisis de los agentes y empleados de manejo son parte de las capacitaciones en materia de cuentas tambien es necesario que al agente o empleado de manejo se le

exijan habilidades relacionadas con la ejecución de su actividad profesional por lo que se requiere que sea proactivo efectivo en cuanto a habilidades de trabajo básicas y su indispensable conducta ética

De igual manera también se requiere que conozcan su entorno profesional como es el caso de las instituciones públicas donde se desarrollan actos públicos conocer sus estructuras administrativas y sus formalidades funcionales

Por ello es que en nuestros días el perfil del agente de manejo es ser reconocido por su aporte profesional para dar respuesta a la organización trabajar en equipo y resolver con ética los problemas de la administración de tal modo que su actividad profesional debe incluir una conciencia de los efectos administrativos como sería un aspecto legal social económico político histórico etc que se pueden generar con su actuación dentro de cualquier actividad administrativa

2.6 El proceso de Cuentas en Panamá

Pese a que nuestro trabajo de tesis va enfocado a la aplicación de políticas de prevención en materia de cuentas consideramos oportuno desarrollar el tema del Proceso de Cuentas ya que es la consecuencia de la no aplicación oportuna de las medidas precautorias en Panamá

Es imperante reconocer que a partir de la reforma constitucional del Acto Legislativo N 1 de 27 de julio de 2004 se incluye en nuestra carta magna el artículo 281 dentro del Capítulo 4 Título IX que trata sobre La Hacienda Pública y que señala de la siguiente manera

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

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados los cuales serán designados para un periodo de diez años así uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas

Cuando esta norma constitucional menciona que la ley determinará su funcionamiento es que nace la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que regula la Nueva jurisdicción de cuentas en nuestro país y esto se debe como hemos explicado a que anteriormente se dieron antecedentes sobre esta jurisdicción pero es a partir de esta Ley que se puede establecer de formalmente una jurisdicción de cuentas en nuestro país

Para ello podemos indicar que al tenor del contenido del artículo 228 del Código Judicial se puede definir la jurisdicción así

Artículo 228 Jurisdicción es la facultad de administrar justicia ³⁸

³⁸ Código Judicial de la República de Panamá Editorial Mizrahi y Pujol S.A. Primera Edición febrero 2017

De la misma manera el Diccionario Juridico de Valletta Ediciones Octava Edicion tomo 2 nos define jurisdiccion de la siguiente manera

'Jurisdiccion territorio en que un juez ejerce sus facultades de tal Tambien se refiere a las autoridades judiciales arbitros o tribunales arbitrales que deben conocer y resolver los litigios y las discrepancias entre las partes Conjunto de atribuciones que corresponden en una materia y en cierta esfera territorial Facultad de administrar Justicia decidiendo el proceso y ejecutando las sentencias Conjunto de poderes o contribuciones de un organo del poder publico sea este Legislativo Ejecutivo o Judicial ³⁹

Estas definiciones nos llevan a señalar que esta materia de cuentas pasa a ser una jurisdiccion ya que cuenta con 3 Magistrados 1 Fiscal General de Cuentas y un proceso que se desarrolla dentro de los parametros que contiene la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 con sus modificaciones en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

Al respecto podemos indicar que dentro de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la jurisdiccion de cuentas se encuentra el articulo 1 que establece

Articulo 1 La jurisdiccion de Cuentas se instituye para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloria General de la Republica a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes publicos

³⁹ Diccionario Juridico Octava Edicion Valletta Ediciones 2014 octava edicion pag 459

Este artículo que fue modificado por la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 establece que en efecto se trata de una nueva ley que tiene por espíritu regular la jurisdicción de cuentas en Panamá y ofrecer un proceso justo a partir de los reparos que formule la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y agentes en el manejo de los bienes y fondos públicos

Cabe indicar que la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 establece en el Título IV que trata sobre el Proceso de Cuentas el mismo contiene cuatro capítulos que contienen las fases del proceso de cuentas y se constituye así

Título IV Proceso de Cuentas

Capítulo I Fase de Investigación

Capítulo II Fase Intermedia

Capítulo III Plenario

Sección 1ª Disposiciones Generales

Sección 2ª Proceso

Sección 3ª Audiencia

Sección 4ª Recursos

Sección 5ª Tipos de responsabilidad

Sección 6ª Acción Contencioso Administrativa

Sección 7ª Ejecución de la Sentencia

Dicho lo anterior podemos colegir que el proceso de cuentas tiene 3 fases que son 1 Fase de Investigación 2 Fase Intermedia y 3 Fase Plenaria o Plenario Es por ello que tenemos que definir cada una de ellas

1 Fase de Investigacion

Pese a que la Contraloria General de la Republica no es parte del proceso de cuentas es evidente que el proceso patrimonial se activa con los reparos que formule esta entidad sobre las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando se observen irregularidades en las mismas Es por ello que en el caso de no encontrar reparos en esas cuentas no se le presentaran los informes de auditoria al Tribunal de Cuentas para su juzgamiento

Podemos indicar entonces que esta fase inicia con la recepcion de los reparos que ha encontrado en su examen de auditoria la Contraloria General de la Republica y que los recibe el Tribunal de Cuentas de acuerdo a lo que dispone el numeral 13 del articulo 280 de la Constitucion Politica que establece

‘Articulo 280 Son funciones de la Contraloria General de la Republica ademas de las que le señale la Ley las siguientes

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13 Presentar para su juzgamiento a traves del Tribunal de Cuentas las cuentas de los agentes y servidores publicos de manejo cuando surjan reparos por razon de supuestas irregularidades ”

Esta situación ocurre ya que dentro de la Constitución Política no está reglamentada ni mencionada la Fiscalía General de Cuentas como entidad de rango constitucional por ende este hecho provoca que la Contraloría General de la República en lugar de enviar el proceso a la Fiscalía General de Cuentas lo tenga que remitir al Tribunal de Cuentas. Es importante indicar que a nuestro criterio no vemos razón para enviar el proceso al Tribunal de Cuentas y que ellos sin hacer ningún tipo de trámite lo remitan posteriormente a la Fiscalía General de Cuentas para dar inicio a la instrucción patrimonial.

Pues bien una vez el Tribunal de Cuentas lo remite a la Fiscalía General de Cuentas esta agencia de instrucción declara abierta la investigación y ordenará la práctica de pruebas, las diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar.

De igual manera el Fiscal General de Cuentas tendrá las siguientes funciones que se contemplan en esta etapa en el artículo 38 de la Ley 67 de 2008

Artículo 38. El Fiscal General de Cuentas mediante resolución motivada teniendo como presupuesto la existencia de un hecho irregular que cause afectación al patrimonio del Estado y la probable vinculación a este de los empleados o los agentes de manejo, los servidores públicos, exservidores públicos, los particulares o los representantes legales y directivos de las sociedades anónimas o las personas jurídicas, posiblemente involucrados, los citará para que rindan una declaración sin apremio ni juramento sobre los hechos investigados para que proporcionen los elementos de juicio o los documentos que estime convenientes o aduzcan testimonios para esclarecer los hechos.

Cuando los involucrados no dispongan de los documentos u otros elementos probatorios escritos podran indicar la entidad publica o privada en donde reposan para que el Fiscal General de Cuentas los solicite Los propios involucrados podran solicitar directamente a la entidad correspondiente tales documentos o elementos probatorios para presentarlos ante el Fiscal General de Cuentas, la cual los debera entregar al solicitante en un termino no mayor de cinco dias

Del mismo modo en cuanto a lo que se debe solicitar por parte del Fiscal General de Cuentas y el objeto de dichas pruebas el articulo 41 de la Ley 67 de 2008 nos indica asi

**“Articulo 41 El Fiscal General de Cuentas podra recabar documentos publicos o privados, requerir informes interrogar a testigos hacer careos realizar inspecciones o reconstrucciones, practicar peritajes o cualquiera otra prueba licita con el objeto de determinar la existencia de la lesion patrimonial causada al Estado y su monto la identidad de los involucrados y su grado de responsabilidad
En caso de ser necesario practicar diligencia de allanamiento esta sera decretada por el Tribunal de Cuentas**

Con este articulo somos del criterio que al momento de indicar o cualquier otra prueba licita se cumple con el principio de libertad probatoria en los procesos o el Principio de libertad sobre los medios probatorios que se establecen en el articulo 780 del Codigo Judicial

‘Articulo 780 Sirven como prueba los documentos la confesión el juramento, la declaracion de parte la declaracion de testigos la inspeccion judicial los dictámenes periciales los informes los indicios los medios cientificos y cualquier otro medio racional que sirva a la formacion de la conviccion del juez siempre que

-no esten expresamente prohibidos por la ley ni violen derechos humanos ni sean contrarias a la moral o al orden publico

Pueden asimismo emplearse calcos reproducciones y fotografias de objetos documentos y lugares

Es permitido para establecer si un hecho puede o no realizarse de determinado modo proceder a la reconstruccion del mismo Si el juez lo considera necesario, puede procederse a su registro en forma fotografica o electromagnetica

En caso de que asi conviniera a la prueba puede tambien disponerse la obtencion de radiografias radioscopias analisis hematologicos, bacteriologicos y la practica de cualquier otro procedimiento de comprobacion cientifica

-Al respecto del principio de libertad sobre los medios probatorios el autor

Armando Fuentes Rodriguez nos indica de la siguiente manera

Sostiene este principio que podran probarse los hechos y las circunstancias de interes para la solucion correcta del caso por cualquier medio de prueba permitido salvo prohibicion expresa de la ley

A contrario sensu aquellas pruebas expresamente prohibidas por la ley por las convenciones internacionales o atentatorias a la moral o al orden publico”⁴⁰

Por otro lado en cuanto al termino de la instruccion del proceso patrimonial el

articulo 45 nos expresa lo siguiente

“Articulo 45 En un termino de cuatro meses contado a partir de la fecha del inicio de la investigacion o de seis meses si hay varios involucrados el Fiscal General de Cuentas remitira al Tribunal de Cuentas el expediente con su Vista Fiscal

En caso de que la investigacion no sea concluida en el periodo indicado el expediente debe ser remitido al Tribunal de Cuentas con el fin de que este decida sobre la

⁴⁰ FUENTES RODRIGUEZ Armando Alonso Derecho Procesal Penal Panameno D vinni S A 2010 pagina 228

necesidad de autorizar un termino adicional no mayor de dos meses para que sea culminada

De la misma manera se establece la reserva de la investigacion patrimonial en el articulo 46 de la mencionada Ley en la que solamente tendran acceso a ellas las personas involucradas sus apoderados judiciales o los pasantes o amanuenses autorizados por estos los funcionarios de la Contraloria General de la Republica del Ministerio Publico o del Órgano Judicial por razon de su cargo los-abogados en ejercicio los estudiantes de Derecho o las personas que sean autorizados por el Fiscal o el Secretario General con fines de docencia Con relacion a este articulo consideramos que la ley debe circunscribirse no en cualquier funcionario de la Contraloria General de la Republica ni en cualquier funcionario del Ministerio Publico y del Órgano Judicial sino especificamente al Contralor General de la Republica o al que el autorice al igual que las personas que sean autorizados por Magistrados Jueces Procuradores Fiscales y Personeros

Por otro lado en cuanto a los elementos que debe contener la Vista Fiscal el articulo 47 nos senala asi

“Articulo 47 La Vista Fiscal elaborada por el Fiscal General de Cuentas contendra lo siguiente

1 La descripcion clara y precisa de los hechos y de las circunstancias que dieron origen a la investigacion de cuentas con indicacion de las fechas que comprende la dependencia o el lugar en donde ocurrieron y la infraccion presuntamente cometida y con la exposicion y cuantificacion concreta de la lesion patrimonial causada al Estado

2 Las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias investigadas

3 La identificación completa con los nombres los apellidos el número de cédula de identidad personal y demás generales de las personas a quienes se les puede exigir responsabilidad patrimonial así como los cargos que desempeñan o hayan desempeñado en la entidad correspondiente o su condición de persona natural o jurídica

En el caso de que sea persona jurídica, deben aparecer todos los datos que permitan identificarla claramente, incluyendo su nombre o razón social, su domicilio y el nombre y el apellido de su representante legal y de sus directivos

4 La responsabilidad y el grado de esta que corresponde a la persona o a las personas involucradas

5 Los fundamentos de Derecho que justifican la medida procesal recomendada

De la misma manera los artículos 48 y 49 de la Ley establecen que el Fiscal de Cuentas tomando en consideración las pruebas del expediente puede solicitar al Tribunal de Cuentas que se llame a responder por la lesión patrimonial al investigado o solicitar el cierre y archivo de la investigación o que cese el procedimiento contra cualquiera de las personas investigadas

A su vez se puede terminar el proceso si se llega a un acuerdo con el Fiscal General de Cuentas con la persona investigada siempre que restituya el monto de la lesión patrimonial y una vez lo apruebe el Tribunal de Cuentas quedará cerrado el proceso

Toda la fase de Investigación va del artículo 37 al 49 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 con su modificación en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

2 Fase Intermedia

La Fase Intermedia inicia una vez que la Fiscalía General de Cuentas remite el expediente con la Vista Fiscal al Tribunal de Cuentas. Esto es lo que se entiende del contenido del artículo 50 de la Ley

Artículo 50 Remitidos el expediente y la Vista Fiscal al Tribunal de Cuentas cualquiera de los investigados podrá presentar memorial por medio de abogado, advirtiendo las fallas o los vicios de la investigación oponiéndose a los fundamentos facticos o juridicos u objetando las conclusiones de dicha Vista Fiscal

De la misma manera se establece en el artículo 52 el procedimiento en caso de no encontrarse fallas o vicios en la investigación realizada por el Fiscal de Cuentas

Artículo 52 De no encontrarse fallas o vicios el Magistrado Sustanciador fundado en las pruebas recabadas elaborara un proyecto de resolución que sera sometido a la consideración del Pleno para calificar el merito de la investigación. En este sentido el Tribunal de Cuentas podrá dentro del termino de quince días hábiles adoptar alguna de las medidas siguientes

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

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

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

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

En caso de ordenarse la corrección la ampliación o la complementación de la investigación el Fiscal General de

Cuentas contara con el termino de un mes para cumplir con lo dispuesto por el Tribunal de Cuentas

Al respecto podemos indicar que la Resolucion de Reparos que trata el articulo anterior si lo asemejamos al proceso penal puede ser el Auto de Llamamiento a Juicio en un proceso penal de corte inquisitivo. Es importante aclarar que esta Resolucion de Reparos no es lo mismo que el Reparo que dicta la Contraloria General de la Republica. Se hace la salvedad ya que ambos terminos son iguales por nombre pero tienen distintos efectos ya que los reparos que se establecen en el examen de auditoria realizado por la Contraloria General de la Republica son necesarios para dar inicio al proceso patrimonial y la Resolucion de Reparos que dicta el Tribunal de Cuentas es cuando analiza los documentos y las pruebas que ha recabado el Fiscal General de Cuentas en su investigacion y que diagnostica o se desprenda una presunta responsabilidad patrimonial al involucrado.

En relacion con lo anterior los articulos 53 y 54 de la mencionada Ley 67 de 2008 con su reforma establecen las pautas de contenido de esta Resolucion de Reparos expresando de la siguiente manera

Articulo 53 El llamamiento a juicio se hara mediante una Resolucion de Reparos que debera contener los razonamientos de hecho y Derecho del Tribunal de Cuentas y el encausamiento dirigido a establecer la responsabilidad patrimonial del procesado o de los procesados '

'Articulo 54 La Resolucion de Reparos como minimo, debe hacer una referencia clara y precisa a la investigacion realizada y a su origen al periodo examinado la entidad o

institucion a que corresponda la accion o la omision que da lugar a los reparos la identificacion clara de las personas involucradas con indicacion de los nombres y los apellidos el numero de cedula de identidad personal el cargo, las funciones y las demas generales el grado de participacion en la irregularidad detectada la responsabilidad que se le imputa la cuantia del daño las medidas cautelares si no hubieran sido decretadas las normas legales o reglamentarias que han sido infringidas y la indicacion del recurso que cabe en su contra

Cuando la lesion patrimonial involucre a una persona juridica en esta Resolucion deben aparecer todos los datos que permitan identificarla claramente incluyendo su nombre o razon social su domicilio y el nombre y el apellido de su representante legal de sus directivos y sus dignatarios

Con referencia al anterior articulo es importante resaltar que la jurisdiccion patrimonial abarca no solo a servidores publicos sino tambien a los denominados agentes de manejo es decir a personas particulares que tienen manejo de los fondos o bienes publicos y que a su vez estos pueden ser personas naturales o personas juridicas como sociedades o empresas Por ello es importante recordar el articulo 2 de la Ley 67 de 2008 que a su letra dice

Articulo 2 Para los efectos de la presente Ley se considera empleado de manejo a todo servidor publico que reciba recaude maneje administre invierta custodie cuide controle, apruebe autorice pague o fiscalice fondos o bienes publicos

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

Cabe indicar que la Resolucion de Reparos debe notificarse personalmente tanto al Fiscal General de Cuentas y al procesado En el evento de que no pueda ser localizado se realizara por edicto y si no comparece en 10 dias se le nombrara un defensor de ausente que lo pagara el Estado

Es importante aclarar tambien que la Resolucion de Reparos se puede impugnar mediante recurso de reconsideracion tal y como reza el articulo 60 de la Ley 67 de 2008

Articulo 60 En contra de la Resolucion de Reparos cabe el recurso de reconsideracion que debera interponerse dentro de los cinco dias habiles siguientes al de su notificacion El Tribunal de Cuentas debe decidir este recurso de reconsideracion en un termino no mayor de 15 dias habiles

Toda intervencion o recurso de los procesados debera realizarse o interponerse por conducto de apoderado judicial '

Es importante entonces indicar que toda vez que se intente contradecir o refutar la Resolucion de Reparos tiene que realizarse a traves de un profesional del derecho que sepa o conozca la forma de atacar este tipo de resoluciones y el proceso de cuentas Es importante indicar que tal y como lo dispone el articulo 61 de la Ley 67 de 2008 la Resolucion de Reparos queda ejecutoriada tres dias despues de su notificacion al Fiscal General de Cuentas y a los procesados o tres dias habiles despues de haberse notificado de la resolucion mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideracion

3 Fase Plenaria

La Fase plenaria es la tercera de las fases del proceso de cuentas y consiste en las actuaciones que se ventilen en el Tribunal de Cuentas una vez ejecutoriada la Resolución de Reparos

Considero de suma importancia estar claros en que una vez notificada la Resolución de Reparos se puede solicitar que el proceso sea oral de acuerdo al contenido del artículo 77 de la Ley 67 de 2008

“Artículo 77 El procesado puede solicitar que el proceso sea oral La solicitud debera presentarse dentro del termino de tres dias siguientes a la notificacion de la Resolución de Reparos

Recibida la peticion el Tribunal de Cuentas convocara a las partes a audiencia y designara a un Magistrado Sustanciador que presidira la audiencia

En la audiencia oral tendra lugar la lectura de la Vista Fiscal y de la Resolución de Reparos, asi como la practica de las pruebas Cumplido lo anterior se concedera un periodo de hasta treinta minutos a las partes para presentar sus alegatos

El Tribunal dictara sentencia en el termino previsto en el articulo 72 de esta Ley

El reglamento de funcionamiento del Tribunal de Cuentas regulara el desarrollo de la audiencia oral en los aspectos no previstos en este articulo

Es importante senalar que para los procesos de cuentas la audiencia es opcional y que la misma tiene que ser solicitada especificamente por el procesado Por ende en la practica se solicita muy poco ya que los abogados no la solicitan a tiempo y algunos incluso desconocen que se podia pedir Tambien es importante aclarar que a traves de la Sala de Acuerdos N 7 2010

de 23 de julio de 2010 el Tribunal de Cuentas dicto el reglamento de audiencias

Por otro lado dentro de las disposiciones generales se establece en esta fase que las dudas o los vacios del proceso de cuentas se supliran con las disposiciones contenidas en la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que aprueba el estatuto organico de la Procuraduria de la Administracion regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales asi como tambien las disposiciones procesales que sean aplicables siempre que sean acordes al proceso de cuentas

En este sentido el articulo 67 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 establece lo siguiente

‘Articulo 67 Ejecutoriada la Resolucion de Reparos el proceso de cuentas quedara abierto a pruebas en cuatro periodos asi

1 El primer periodo de cinco dias habiles improrrogables para que el Fiscal General de Cuentas y los procesados propongan todas las pruebas que consideren convenientes

2 El segundo periodo de cinco dias habiles improrrogables que empieza a correr desde el dia habil siguiente al dia en que se vencio el primer periodo para que el Fiscal General de Cuentas y los procesados aporten contrapruebas

3 El tercer periodo de tres dias habiles improrrogables que empieza a correr desde el dia siguiente al dia en que vencio el segundo periodo para que el Fiscal General de Cuentas y los procesados objeten las pruebas y las contrapruebas, y

4 El cuarto periodo de treinta dias habiles, para practicar las pruebas Por causa justificada de oficio o a peticion del Fiscal General de Cuentas o de cualquier procesado el Tribunal de Cuentas podra conceder un periodo adicional para la practica de las pruebas Los tres

**primeros periodos de la etapa probatoria no requieren de
resolucion del Tribunal de Cuentas ”**

En este sentido es importante indicar que pese a que previamente la Fiscalía General de Cuentas ha evacuado la etapa probatoria se puede utilizar esta etapa probatoria para que las partes hagan valer sus derechos presentando alguna prueba que deseen aportar. Es importante señalar que en la practica se hace muy poco uso de este periodo probatorio ya que muchos colegas desconocen su procedimiento puesto que opera de pleno derecho el solo hecho de que se inicie la etapa probatoria.

También es importante señalar que una vez que se concluya con el tercer periodo probatorio el Tribunal tendrá un termino de 5 dias en la que debe decidir sobre la admision o rechazo de las pruebas y la practica de las que haya lugar. Una vez vencido el termino de la practica de las pruebas se podran presentar escritos de alegatos ante el Tribunal de Cuentas antes que se dicte la resolucion que decide la causa. De la misma manera el Tribunal de Cuentas se abroga el derecho de dictar auto de mejor proveer para practicar las pruebas que considere necesarias para aclarar las dudas razonables, esclarecer aspectos oscuros y establecer la verdad material utilizando el sistema de valoracion de pruebas de la sana critica.

Una vez que se hayan realizado cada uno de estos tramites se procede a decidir la causa. Estas decisiones estan contempladas en el articulo 72 de la Ley 67 de 2008.

Artículo 72 El Pleno del Tribunal de Cuentas luego de verificar que no existe ninguna falla o ningún vicio que pudiera producir la nulidad del proceso debe proferir la resolución que decida la causa en un término de 30 días y con base en las pruebas que reposen en el expediente

La resolución del Tribunal de Cuentas que decida la causa podrá ser

1 Resolución de Cargos, cuando implique la condena o declaratoria de la responsabilidad patrimonial del involucrado o de los involucrados

2 Resolución de Descargo cuando implique la absolución o inexistencia de la responsabilidad de los involucrados ”

Es sano indicar que estas resoluciones de Cargos o de Descargos son resoluciones que tienen calidad de sentencia porque deciden la causa y que la misma debe notificarse personalmente al Fiscal General de Cuentas y al apoderado judicial del procesado o procesados

Es bueno reconocer que en el evento de ser declarado responsable patrimonialmente el artículo 80 de la Ley 67 de 2008 establece cuatro tipos de responsabilidades que son

Artículo 80 Se establecen los siguientes tipos de responsabilidad patrimonial

1 Responsabilidad directa Es la que recae sobre la persona que reciba recaude, maneje administre cuide custodie controle, distribuya invierta apruebe autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos por razón de sus acciones u omisiones

2 Responsabilidad principal Es la que obliga en primer lugar a la persona que reciba recaude maneje administre cuide custodie controle distribuya invierta apruebe autorice pague o fiscalice fondos o bienes públicos a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado

3 Responsabilidad solidaria Es aquella en virtud de la cual dos o más personas que reciban recauden manejen administren cuiden, custodien controlen, distribuyan inviertan aprueben, autoricen paguen o fiscalicen fondos

o bienes publicos estan obligadas solidariamente a resarcir la lesion patrimonial causada al Estado

4 Responsabilidad subsidiaria Es aquella en virtud de la cual la persona que recibe, recaude, maneje, administre, cuide custodie controle distribuya invierta, autorice apruebe pague o fiscalice fondos o bienes publicos queda obligada a resarcir la lesion patrimonial causada al Estado por razon de que haya actuado con negligencia grave o haya permitido la lesion

De igual manera la resolucio n que decida la causa debe contener minimamente algunos paramentos que son contemplados en el articulo 73 de la Ley 67 de 2008 con sus reformas y que indica lo siguiente

Articulo 73 La parte motiva de la resolucio n que decida la causa contendra ademas de la informacion descrita en los numerales 1 y 3 del articulo 47 de la presente Ley lo siguiente

1 La declaracion de que se han cumplido todas las formalidades procesales

2 La apreciacion completa de las pruebas y de las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias alegados en el proceso de cuentas

3 La responsabilidad de la persona o las personas procesadas y su grado de participacion En el caso de que de la apreciacion de las pruebas se establezca que alguno de los procesados no es responsable de la lesion patrimonial que se juzga asi debe declararlo el Tribunal de Cuentas con los correspondientes descargos

4 Los fundamentos de Derecho que justifican la decision del Tribunal de Cuentas

Del mismo modo debe indicarse en su parte dispositiva la indicacion del recurso que se puede interponer en su contra el destino de las medidas cautelares y la mencion de las disposiciones legales reglamentarias o de la organizacion interna de la entidad que fueron analizadas en la parte motiva

Asimismo, vale la pena aclarar que en contra de la Resolución que decida la causa podrá interponerse recurso de reconsideración dentro de los cinco días hábiles posteriores a su notificación del cual se le correrá traslado por 3 días al Fiscal General de Cuentas y vencido este término el Tribunal de Cuentas tiene 20 días hábiles para decidir el recurso

Dentro de la responsabilidad patrimonial en el evento de ser declarado responsable se le aplicará un interés a la lesión patrimonial el cual se calculará de acuerdo al artículo 75 de la Ley 67 de 2008 que establece así

Artículo 75 La cuantía de la condena no será nunca inferior al daño o al menoscabo que haya recibido el Estado en su patrimonio y se incrementará con un interés mensual no mayor del uno por ciento (1%) que se calculará desde la fecha en que ocurrieron los hechos

La resolución que decida la causa queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación a las partes o tres días después de haberse notificado de la resolución que decide el recurso de reconsideración

De la misma manera es interesante saber que la responsabilidad patrimonial persigue los bienes de la persona declarada responsable en todo momento incluso dentro de cualquier proceso judicial hasta tanto hayan sido adjudicados definitivamente a terceros dentro de este. En estos casos la responsabilidad patrimonial ascenderá hasta la parte que cubra el importe líquido y los intereses de la condena del Tribunal de Cuentas

Finalmente el artículo 79 de la Ley 67 nos dice que una vez que la resolución que decide la causa este debidamente ejecutoriada pon fin a la actividad de la Jurisdicción de Cuentas

Luego de analizar el proceso de cuentas pasaremos a ver cada uno de los organismos que tienen participación en el proceso de cuentas en Panamá de acuerdo a lo que establece 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 con su modificación en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

2 7 Entes que intervienen en el Proceso de Cuentas

2 7 1 Contraloría General de la República

Debemos indicar que pese a que la Contraloría General de la República no es parte del proceso de cuentas consideramos que es la pieza fundamental que da inicio o que activa la jurisdicción de cuentas ya que el artículo 1 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 reconoce que es la institución que debe dictar los reparos en el manejo de los fondos y bienes públicos por parte de los agentes y empleados de manejo a fin de que dar inicio al proceso de cuentas

Así también es evidente que es la base sobre la cual se desarrolla la investigación del proceso patrimonial ya que deben presentar para su juzgamiento las cuentas de los empleados y agentes de manejo tal y como lo describe el autor Jorge Luis Quijada Vasquez de la siguiente manera

La anterior facultad de presentar las cuentas de los agentes y servidores publicos de manejo cuando surjan reparos por la razon de supuestas irregularidades con lleva entonces que sea la Contraloria General de la Republica quien presente ante el Tribunal de Cuentas las cuentas para que este pueda conocer el desarrollo de las causas que se generen con motivo de estas irregularidades⁴¹

Con relacion a ello se observa que la Constitucion Politica de Panama regula en su Titulo IX que corresponde a La Hacienda Publica en la que establece en su Titulo 3 lo relacionado a La Contraloria General de la Republica como un ente estatal independiente cuya direccion estara a cargo de un Contralor General secundado por un Subcontralor quienes seran nombrados para un periodo igual al del Presidente de la Republica dentro del cual no podran ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia en virtud de causas definidas por la Ley

Podemos indicar que de acuerdo al articulo 280 de la Constitucion Politica establece de las siguientes funciones

“Articulo 280 Son funciones de la Contraloria General de la Republica ademas de las que le señale la Ley las siguientes

1 Llevar las cuentas nacionales incluso las referentes a las deudas interna y externa

2 Fiscalizar y regular mediante el control previo o posterior todos los actos de manejo de fondos y otros bienes publicos a fin de que se realicen con correccion segun lo establecido en la Ley

La Contraloria determinara los casos en que ejercera tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo al igual que aquellos en que solo ejercera este ultimo

⁴¹ QUIJADA VASQUEZ Jorge Luis La rendicion de cuentas y los empleados y los agentes de manejo Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas de Panama Panama (2014) pagina 31

- 3 Examinar intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios publicos entidades o personas que administren manejen o custodien fondos u otros bienes publicos Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios**
- 4 Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la correccion o incorreccion de las operaciones que afecten patrimonios publicos y en su caso presentar las denuncias respectivas**
- 5 Recabar de los funcionarios publicos correspondientes informes sobre la gestion fiscal de las dependencias publicas nacionales provinciales municipales, autonomas o semiautonomas y de las empresas estatales**
- 6 Establecer y promover la adopcion de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los creditos a favor de las entidades publicas**
- 7 Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad segun los casos de las leyes y demas actos violatorios de la Constitucion o de la Ley que afecten patrimonios publicos**
- 8 Establecer los metodos de contabilidad de las dependencias publicas señaladas en el numeral 5 de este articulo**
- 9 Informar a la Asamblea Nacional y el Organo Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administracion Publica y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedicion de creditos suplementales o extraordinarios**
- 10 Dirigir y formar la estadistica nacional**
- 11 Nombrar a los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitucion y la Ley**
- 12 Presentar al Organo Ejecutivo y a la Asamblea Nacional el informe anual de sus actividades**
- 13 Presentar para su juzgamiento a traves del Tribunal de Cuentas las cuentas de los agentes y servidores publicos de manejo cuando surjan reparos por razon de supuestas irregularidades**

De acuerdo a lo anterior podemos establecer con esta disposicion que la Contraloria General de la Republica tiene la obligacion Constitucional de llevar las cuentas del Estado fiscalizando y regulando todos los actos de manejo de fondos y bienes publicos

En este sentido una vez que se realice la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República se puede activar el proceso de cuentas en el evento de que surjan reparos al momento de realizar sus funciones

Esto se evidencia al momento en que en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 se establece lo siguiente

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

Recibidos los reparos el Tribunal de Cuentas los trasladará al Fiscal General de Cuentas quien mediante resolución declarará abierta la investigación y ordenará la práctica de las pruebas las diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar

Podemos percatarnos entonces que el proceso de cuentas solamente incluye a la Fiscalía General de Cuentas y al Tribunal de Cuentas sin embargo la fiscalización de los fondos y bienes del Estado es de la Contraloría General de la República y son estas tres instituciones que tienen que trabajar independientemente pero en armónica colaboración ya que este proceso se activa con los reparos que dicte la Contraloría General de la República como ente fiscalizador de los fondos y bienes de las cosas públicas tal y como lo dispone la Constitución Política de la República de Panamá Posteriormente lo remite al Tribunal de Cuentas que es el ente que al tenor del artículo 281 constitucional que tiene la obligación de juzgar las actuaciones cuando los empleados y agentes de manejo se les hayan detectado un reparo por razón

de sus irregularidades. Por último se menciona a la Fiscalía General de Cuentas que pese a no estar mencionado en la Constitución Política tiene la obligación de instruir los procesos de cuentas tal y como se menciona en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

Del mismo modo se hace necesario en este momento definir el término reparos para evitar interpretaciones ambiguas. Al respecto el Diccionario de la Real Academia Española versión de internet nos define reparo así:

Restauracion o remedio Advertencia nota observacion sobre algo especialmente para señalar en ello una falta o defecto duda dificultad o inconveniente ⁴²

Este mismo concepto para la esfera de la responsabilidad patrimonial se traduce en una irregularidad o deficiencia que surge del examen de una cuenta de un empleado o agente de manejo o de una auditoría. Así el reparo se convierte en la noticia del hecho irregular que por mandato constitucional según el numeral 13 del artículo 280 de dicha norma le corresponde presentar a la Contraloría General de la República ante el Tribunal de Cuentas para activar el ejercicio de la acción de cuentas por parte de la Fiscalía General de Cuentas dando inicio a la fase de investigación a partir de lo cual la realidad jurídica del hecho en todos sus componentes se va moldeando en la medida en que surjan los elementos de prueba incorporados al sumario patrimonial.

⁴² www.rae.es

Al respecto el autor Eustorgio Herrera en la Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas de Panama definió los reparos en la Jurisdiccion de Cuentas panamena así

las irregularidades determinadas en la auditoria especial que se realiza a traves de la Direccion de Auditoria General de la Contraloria General de la Republica⁴³

De igual forma el autor Dionisio Botello en su obra el Tribunal de Cuentas de Panama define los reparos así

no son mas que la advertencia notas u observacion que realiza la Contraloria General de la Republica a las cuentas de los empleados y agentes de manejo a traves de sus informes de auditoria especial donde indican oposicion y disconformidad con las mismas⁴⁴

En este sentido señalan los autores Eduardo Lombana y Eusebio R Marchosky en su obra Fundamentos de la Direccion de Responsabilidad Patrimonial Contraloria General de la Republica 1991 pag 15 y ss que los reparos constituyen precisamente la advertencia u objecion a la cuenta advertencia de caracter objetiva formulada por los funcionarios de la Contraloria a quienes correspondio hacer el examen y la intervencion de las cuentas en las que se detectaron las supuestas irregularidades Estos reparos son los que se tienen que investigar y sustentar es decir que la vinculacion al hecho irregular causado tanto por personas naturales o juridicas en perjuicio

⁴³ HERRERA Eustorgio Rendicion de Cuentas y Auditoria Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas de Panama Panama (2014) pagina 128

⁴⁴ BOTELLO Dionisio El Tribunal de Cuentas de Panama Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas de Panama 2014 pagina 140

del patrimonio Estado va a estar relacionado con los hechos ciertos y el caudal probatorio que arroje la investigación que realiza este despacho de instrucción

Otro término que se nos hace necesario definir es fiscalizar esto ocurre puesto que la función de fiscalizar es de la Contraloría General de la República pero parece más enfocada a la materia del Fiscal General de Cuentas

Al respecto el Diccionario de la Real Academia Española nos define fiscalizar como

Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien ⁴⁵

También es importante reconocer las diferencias entre fondos y bienes al respecto el Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas de Torres nos define fondo así

Fondos Dinero en metálico o en billetes título de crédito o valores fácilmente realizables del haber de un comerciante o del Erario público y también de los particulares | Recursos y cuentas o partidas especiales de los balances de empresas o de los presupuestos del Estado como también de otras corporaciones públicas ⁴⁶

De la misma manera esta misma fuente conceptual nos define bienes así

Bienes Aquellas cosas de que los hombres se sirven y con las cuales se ayudan Cuantas cosas pueden ser de alguna utilidad para el hombre Las que componen la

⁴⁵ www.rae.es

⁴⁶ CABANELLAS DE TORRES Guillermo Diccionario Jurídico Elemental Editorial Helias S R L 2000 pag 135

hacienda el caudal o la riqueza de las personas Todos los objetos que por utiles y apropiables sirvan para satisfacer las necesidades humanas⁴⁷

3 Fiscalia General de Cuentas

La figura del Fiscal de Cuentas es una figura que se incluyo en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y que a partir de la reforma en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 paso a ser el Fiscal General de Cuentas Este cargo publico no tiene precedentes dentro de la jurisdiccion ya que previamente solo existian los 3 magistrados de la Direccion de Responsabilidad Patrimonial

La Ley 67 de 2008 establece que la Fiscalia General de Cuentas es una agencia de instruccion independiente en lo funcional administrativo y presupuestario coadyuvante del Tribunal de Cuentas y ejercera funciones en todo el territorio nacional con sede en la ciudad de Panama

Indica que el Fiscal General de Cuentas tendra un suplente los cuales deben cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado del Tribunal de Cuentas Los mismos seran nombrados por el Órgano Ejecutivo por un periodo de 10 años sujeto a la ratificacion del Órgano Legislativo

El Fiscal General de Cuentas solo podra 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 articulos 205 208 210 211 212 213 y 216 de la Constitucion Politica de la Republica

⁴⁷ Ibidem pagina 35

El artículo 26 de la mencionada Ley 67 de 2008 establece que el Fiscal General de Cuentas tiene las siguientes funciones

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

1 Instruir la investigación patrimonial correspondiente una vez la Contraloría General de la República formule reparos en las cuentas de los agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos y bienes públicos

2 Practicar las pruebas y las diligencias que sean necesarias para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos de las cuentas o en las investigaciones que haya realizado la Contraloría General de la República sobre irregularidades que perjudiquen fondos o bienes públicos

3 Solicitar a la Contraloría General de la República cuando se tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de un hecho irregular que afecte el patrimonio del Estado el examen correspondiente con el fin de determinar la corrección o incorrección de las operaciones en el manejo de los fondos o bienes públicos, así como la ampliación o la complementación del informe o de la auditoría que fundamenta los reparos

4 Remitir al Tribunal de Cuentas luego de concluida la investigación patrimonial una Vista Fiscal en la cual explique razonadamente los motivos de hecho y de Derecho que justifiquen la medida procesal que recomiende

5 Ejercer la acusación pública en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas

6 Asegurar que en la investigación se cumpla con la garantía del debido proceso de cuentas

7 Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas

8 Promover las acciones o los recursos constitucionales o legales que sean procedentes de acuerdo con la ley

9 Dar aviso al Ministerio Público si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República, de la posible comisión de delitos por el empleado o el agente de manejo cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República o por cualquier

persona o servidor publico en contra de los fondos o bienes publicos”

Con este articulo queda evidenciado que el Fiscal General de Cuentas tiene la funcion de instruir la investigacion Al respecto el Diccionario Juridico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres define instruccion asi

Instruccion Tramite curso formalizacion de un proceso o expediente reuniendo pruebas citando y oyendo a los interesados practicando cuantas diligencias y actuaciones sean precisas para que pueda resolverse o fallarse acerca del asunto ⁴⁸

De la misma manera una situacion que no es muy comun en las legislaciones y es que le da la obligacion al Fiscal General de Cuentas a ser quien sirva de garantizar que se cumpla con el debido proceso de cuentas

Sobre las funciones del Fiscal General de Cuentas es importante advertir que el Magistrado Oscar Vargas Velarde en su obra El Tribunal de Cuentas de Panama 2da Edicion 2014 pag 229 ha sido enfatico en señalar lo siguiente

La labor del Fiscal General de Cuentas debe inspirarse en un criterio objetivo de justicia para perseguir la busqueda de la verdad material Sin embargo cuando considera al tenor de las pruebas recabadas la existencia de la lesion patrimonial **debe ejercer la accion de cuentas en representacion del Estado con toda la fuerza que le confieren el Derecho y los intereses publicos vulnerados** (lo resaltado es nuestro) ⁴⁹

⁴⁸ Ibidem pagina 163

⁴⁹ VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas de Panama 2da Edición 2014 pag 229

2 7 3 El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas como hemos indicado es el ente que nace a partir de la reforma constitucional del Acto Legislativo N 1 de 2004 y es incluido en el artículo 281 de la Constitución Política como el tribunal colegiado que se encarga de juzgar los procesos de cuentas dentro de la jurisdicción de cuentas panameña

Ese Tribunal de Cuentas tiene su regulación legal en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 con su modificación en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 y se establece de la siguiente forma

Artículo 5 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 Panama

El Tribunal de Cuentas mediante Sala de Acuerdos determinará la creación de Juzgados de Cuentas permanentes o temporales justificados con base en las necesidades del servicio En el ejercicio de esta facultad esta Sala determinará la nomenclatura de los Juzgados de Cuentas

En estos casos la Fiscalía General de Cuentas designará a los fiscales correspondientes que actuarán ante el Juzgado de Cuentas

El mencionado artículo se establece además la posibilidad de expandir o ampliar el Tribunal de Cuentas a los denominados Juzgados de Cuentas los cuales no han sido creados a la fecha ya que en la mayoría de los casos se concentran en la capital de la República de Panama

Esta misma Ley establece que el Tribunal de Cuentas estará integrado por tres Magistrados que seran nombrados de manera escalonada para un periodo de diez anos asi uno por el Órgano Legislativo otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia y cada uno de ellos tendra un suplente por el mismo periodo

El articulo 7 de la Ley 67 de 2008 con su modificacion en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 establece los requisitos para ser Magistrado de Tribunal de Cuentas

“Articulo 7 Para ser Magistrado o suplente de Magistrado del Tribunal de Cuentas se requiere

- 1 Ser panameño**
- 2 Haber cumplido 35 años de edad**
- 3 Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y politicos**
- 4 Ser graduado en Derecho y haber inscrito el titulo universitario en la oficina que la ley señale**
- 5 Haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesion de abogado cualquier cargo del Organo Judicial del Ministerio Publico del Tribunal Electoral de la Defensoria del Pueblo u otro cargo publico cuyo ejercicio requiera titulo universitario en Derecho o haber sido profesor de Derecho o investigador juridico en un establecimiento de enseñanza universitaria**

Este articulo no establece si la calidad de Panameno es por nacimiento o por naturalizacion por ende al no ser clara la ley asumimos que puede ser cualquiera de las dos. Ademas el articulo 16 de la Ley establece un requisito adicional que consiste en no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada como responsable de lesion patrimonial en contra del Estado o por delito doloso

De la misma manera el artículo 8 de la Ley citada ut supra regula la incompatibilidad de la política y del comercio con estos cargos públicos

‘Artículo 8 Los Magistrados del Tribunal de Cuentas gozaran de los mismos derechos emolumentos y prerrogativas reconocidos a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Estos cargos son incompatibles con toda participación en la política salvo la emisión del voto en las elecciones con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido excepto el de profesor para la enseñanza del Derecho en los establecimientos de educación universitaria

Al respecto de este artículo surge la duda si solamente la excepción de profesor es para la enseñanza universitaria o puede ser para un congreso o un colegio o una institución pública o privada

2 8 Propuesta de Políticas de Prevención

Nuestra propuesta va dirigida a implementar tres aspectos dentro de las políticas de prevención

2 8 1 Permitir el pago de la lesión patrimonial mientras se encuentre auditando por la Contraloría General de la República

Esta es una propuesta que realizamos ya que de acuerdo a la Ley 67 de 2008 con su modificación en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 no se establece

esta posibilidad y consideramos que es una manera de evitar que se active el proceso de cuentas por parte de los reparos que presenta la Contraloría General de la República

Lo anterior lo sustentamos ya que de acuerdo al artículo 49 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 con su modificación en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 los procesos de cuentas pueden terminarse con el pago que se presente por parte de la persona investigada. El artículo reza de la siguiente manera

Artículo 49 El proceso de cuentas puede terminar con el acuerdo que logre el Fiscal General de Cuentas con la persona investigada siempre que esta restituya el monto de la lesión patrimonial. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por el Tribunal de Cuentas con lo cual quedará cerrado el proceso

De este artículo se puede interpretar que la persona investigada para llegar a un acuerdo con el Fiscal General de Cuentas debe tener un proceso de cuentas iniciado. Es decir, ya los reparos dictados por la Contraloría General de la República deben estar en el Tribunal de Cuentas y este a su vez debe de haberlos remitido al Fiscal General de Cuentas para su fase de investigación del proceso de cuentas.

Es por ello que dentro del proceso de cuentas se puede presentar el pago por parte de la persona vinculada con la lesión patrimonial. También es bueno aclarar que el pago de esa lesión patrimonial cierra por completo el proceso una vez que lo aprueba el Tribunal de Cuentas sin posibilidades que se pueda reabrir esta causa.

Es interesante también citar el artículo 75 de la Ley 67 de 2008 que establece el interés de las lesiones patrimoniales en el proceso de cuentas

‘Artículo 75 La cuantía de la condena no será nunca inferior al daño o al menoscabo que haya recibido el Estado en su patrimonio y se incrementará con un interés mensual no mayor del uno por ciento (1%) que se calculará desde la fecha en que ocurrieron los hechos

Esto implica pues que si se deja transcurrir todo el proceso de cuentas para pagar tendrá que hacerse acreedor a un pago de un interés que se le sumará a la lesión patrimonial imputada

Sin embargo nuestra propuesta va enfocada a poder realizar el pago de la lesión patrimonial desde el momento en que se realiza el examen de auditoría por parte de la Contraloría General de la República y que este pago pueda ser en beneficio de la entidad a la cual se le ocasionó la lesión patrimonial

Cabe aclarar en este punto que si la lesión patrimonial es por el hurto de un vehículo considero que se puede devolver el vehículo nuevo con las mismas características que el anterior. Pero si la lesión se trata de dineros solamente proponemos que sería posible realizarse el pago con dinero o cheque en beneficio de la propia entidad que recibió el perjuicio

A su vez la propuesta va de la mano con que los dineros pagados como recuperación al patrimonio de la entidad puedan ser devueltos al patrimonio de la misma entidad y que todo esto ocurra antes de iniciarse o activarse la

jurisdiccion de cuentas regulada en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y sus reformas en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

2 8 2 Mantener los controles previos dentro de las instituciones publicas y fortalecer las figuras del auditor interno y del Fiscalizador de la Contraloria General de la Republica

Como primer punto de importancia debemos indicar que la funcion fiscalizadora de los fondos y bienes publicos la realiza el Contralor General de la Republica. Es funcion tiene una regulacion constitucional y legal la cual es importante para cuidar la cosa publica

Para ello entonces el articulo 280 de la Constitucion establece de la siguiente forma

Articulo 280 Son funciones de la Contraloria General de la Republica ademas de las que le señale la Ley las siguientes

1

2 Fiscalizar y regular mediante el control previo o posterior todos los actos de manejo de fondos y otros bienes publicos a fin de que se realicen con correccion segun lo establecido en la Ley

La Contraloria determinara los casos en que ejercera tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo al igual que aquellos en que solo ejercera este ultimo

3

En cuanto a la regulacion legal que tiene la Contraloria General de la Republica la Ley 32 de 1984 establece lo siguiente

“Articulo 45 La Contraloria refrendara o improbara los desembolsos de fondos publicos y los actos que afecten patrimonios publicos Esta facultad cuando asi lo juzgue conveniente por razon de las circunstancias podra no ser ejercida pero tal abstencion debe ser autorizada mediante resolucion motivada del Contralor o del Sub Contralor General de la Republica La decision respectiva puede ser revocada en cualquier momento en que las circunstancias lo aconsejen

‘ Articulo 48 La Contraloria refrendara todos los contratos que celebren las entidades publicas y que impliquen erogacion de fondos o afectacion de sus patrimonios Esta funcion puede no ser ejercida en aquellos casos en que la Contraloria por razones justificadas la considere innecesaria lo cual debe declarar en resolucion motivada del Contralor o Sub Contralor General de la Republica’

Al respecto debemos buscar el concepto de refrendar en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Espanola podemos establecer que se define como Autorizar un despacho u otro documento por medio de la firma de persona habil para ello Corroborar y afirmar algo ⁵⁰

Podemos concluir de la lectura de los articulos previos que en algunos casos de extrema urgencia se ha establecido que se puede levantar el control previo por parte de la Contraloria General de la Republica pero debe ser con un sustento de explicacion de la premura y la importancia de hacerlo en un tiempo expedito

⁵⁰ www.rae.es

Contrario a como ha sido la forma de actuar de muchos gobernantes somos del criterio que uno de los planteamientos de mayor importancia es el hecho de mantener la política de control previo en los procesos de cuentas. En ello se cuenta con brindarle mayor apoyo legal al auditor interno de la entidad y al fiscalizador de la Contraloría General de la República para que puedan al menos opinar con respecto a los planes y proyectos de la entidad.

Somos de la opinión en este trabajo de tesis que esta es una de las propuestas que mayormente afecta la administración pública.

Las actuaciones tanto del auditor interno como del fiscalizador de la Contraloría General de la República deben crear un sistema de frenos y contrapesos para evitar las lesiones patrimoniales al Estado.

Es decir, mantener la fiscalización que debe realizar como mandamiento constitucional la Contraloría General de la República sobre todas las entidades públicas, incluyendo las partidas discrecionales del presidente de la República y de los diputados. Además de la supervisión sobre entidades como el extinto Programa de Ayuda Nacional (PAN) el cual desaparece a través del Decreto Ejecutivo 775 de 12 de noviembre de 2015 y se crea la Dirección de Asistencia Social denominado por sus siglas (DAS). Debe a su vez mantenerse la fiscalización interna de la entidad como es el Departamento de Bienes Patrimoniales para hacer inventarios periódicos de los bienes de la entidad. En este sentido brindarle apoyo al auditor de la Contraloría General de la República. Este auditor no puede co-administrar pero debe contar con cualidades para fortalecer la figura, permitirle voz en las reuniones con el jefe

de la entidad. Es por ello que este fiscalizador no puede sucumbir ante el temor o la intimidación del amiguismo que el jefe de la entidad pudiese tener con el Contralor General de la República, debe emitir una opinión escrita sobre las cosas que pasan para su conocimiento.

Para tal efecto, la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, contempla diferentes artículos que garantizan la función del fiscalizador de esa institución:

‘ Artículo 1. La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.

La Contraloría llevará además la contabilidad pública nacional, prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional.

‘ Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Llevará las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa, y fiscalizará la contabilidad del sector público.

2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.”

‘ Artículo 45. La Contraloría refrendará o improbará los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos. Esta facultad, cuando así lo juzgue conveniente por razón de las circunstancias, podrá no ser ejercida, pero tal abstención debe ser autorizada mediante

resolucion motivada del Contralor o del Sub Contralor General de la Republica La decision respectiva puede ser revocada en cualquier momento en que las circunstancias lo aconsejen

‘Articulo 55 El Contralor General de la Republica es el jefe superior de la institucion y responde de la marcha de esta, conjuntamente con el Sub Contralor General Son atribuciones del Contralor General ademas de las que le asignan la Constitucion y otras dependencias especiales las siguientes

- a) Planear dirigir y coordinar la labor de la Contraloria General a la vez que representar a esta**
- b) Nombrar sancionar remover y cesar al personal de la institucion con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes**
- c) Refrendar las planillas, las cuentas contra el Tesoro Nacional y los contratos que celebre la Nacion y que impliquen erogacion de fondos publicos o afectacion de patrimonios publicos**
- ch) Refrendar los cheques pagares letras bonos y otros documentos constitutivos de la deuda publica**
- d) Dictar reglamentos y medidas que regulen la rendicion y revision de cuentas publicas asi como tambien los reglamentos internos de la Contraloria**
- e) Aprobar los metodos de contabilidad que deben aplicarse en las dependencias estatales señaladas en el ordinal 8 del Articulo 276 de la Constitucion y determinar la fecha a partir de la cual se pondran en ejecucion**
- f) Ordenar investigaciones encaminadas a determinar si la gestion de manejo de fondos y demas bienes publicos se ha realizado de manera correcta y de acuerdo con las normas establecidas**
- g) Presentar las denuncias y demandas que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Contraloria Cuando sea necesaria de acuerdo con la Ley el Contralor otorgara poder a uno de los Abogados de la Contraloria General para este proposito**
- h) Informar al Organo Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administracion Publica y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedicion de creditos suplementales o extraordinarios al Presupuesto, al igual que sobre la contratacion de empreritos por la Nacion**
- i) Rendir informes anuales sobre la gestion de la Contraloria al Organo Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa,**
- j) Elaborar y presentar al consejo de Gabinete conjuntamente con los Ministros de Hacienda y Tesoro y de Planificacion y Politica Economica un plan de**

reduccion de gastos cuando consideren fundadamente que el total efectivo de entradas va a ser inferior al total de gastos autorizados en el Presupuesto a fin de evitar el deficit previsto

k) Otorgar finiquitos a los servidores publicos y agentes de manejo,

l) Asistir a las sesiones del Consejo General de Estado con derecho a voz a las reuniones del Consejo de Gabinete y a las de cualquier otro organismo publico de caracter nacional cuyas funciones se refieran a la administracion de los patrimonios publicos

m) Asistir conforme lo establecido en disposiciones especiales a las reuniones de las Juntas Directivas y demas corporaciones que gobiernan las entidades autonomas y semi autonomas,

n) Designar los peritos que deban intervenir en representacion de la Contraloria en las actuaciones o procesos en que la ley lo exija y,

ñ) Las demas que le señalen las leyes y reglamentos

Paragrafo Con excepcion de las funciones señaladas en los apartados a) d) , f) i) y j) de este articulo el Contralor General de la Republica podra delegar sus atribuciones en otros funcionarios de la Contraloria '

Articulo 74 Toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro publico debera ser sometida al refrendo de la Contraloria General sin cuyo requisito no podra ser pagada A tal efecto la Contraloria verificara

a) Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia

b) Que esta debidamente imputada al presupuesto

c) Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogacion

ch) Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados salvo las excepciones establecidas en la ley y

d) Que el beneficiario de la orden es titular efectivo del credito

Articulo 77 La Contraloria improbara toda orden de pago contra un Tesoro Publico y los actos administrativos que afecten un patrimonio publico siempre que se funde en razones de orden legal o economico que ameriten tal medida En caso de que el funcionario u organismo que emitio la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquella o de este la Contraloria debera

cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior el funcionario u organismo encargado de emitir el acto una vez improbadó este por la Contraloría, puede también someter la situación planteada al conocimiento del Consejo de Gabinete de la Junta Directiva Comité Directivo Consejo Ejecutivo, Patronato o cualquiera otra corporación administrativa que según el caso ejerza la máxima autoridad administrativa de la institución a efecto de que esta decida si se debe insistir o no en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden. En caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse la Contraloría deberá refrendarlo pero cualquier responsabilidad de que del mismo se derive recaera de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. En caso de que la decisión sea negativa el funcionario u organismo que emitió el acto o libro la orden se abstendrá de insistir en el refrendo '

Cabe indicar que en ocasiones el jefe de la entidad procura 'sobornar' u ofrecerle prerrogativas al fiscalizador para que el mismo pueda sentir algunos privilegios y así lograr que la función del mismo sea más condescendiente o flexible al momento de tomar decisiones. Para ejemplarizar esta situación les han ofrecido estacionamientos privados en la entidad prerrogativas de marcación y de espacios privilegiados en las oficinas para lograr la complacencia de los jefes.

2 8 3 Crear un ente o comisión multi institucional que capacitar y certificar agentes y empleados de manejo

Consideramos que este ente o comisión multi institucional que se dedique a dar capacitaciones en materia de cuentas debe velar porque se cumpla

tambien con lo que se esta certificando brindandole el seguimiento a lo que se ha certificado

Nos parece apropiado que estas capacitaciones sean sobre materia de cuentas sin embargo como ejes transversales existen otros temas relacionados que tambien tienen relevancia con los procesos de cuentas como serian aspectos contables y de transparencia y etica por ejemplo

Esperando que los asistentes a la capacitacion tengan conocimiento de los conceptos basicos de la materia de Cuentas y del lexico requerido para esta materia Estos conocimientos han de ser construidos por ellos mismos extraidos de las sesiones teoricas practicas y presenciales siendo este un requisito indispensable para lograr aprobar las capacitaciones

Este ente se puede fortalecer aun mas con la supervision y seguimiento de de los conocimientos aprendidos por los agentes y empleados de manejo ofreciendo actualizaciones y capacitaciones continuas

De la misma manera se debe hacer obligatorio la participacion y actualizacion para las instituciones vinculadas a nuestro programa como son

- 1 El Contralor o Subcontralor de la Republica que la presidira
- 2 Los Magistrados del Tribunal de Cuentas
- 3 El Fiscal General de Cuentas
- 4 Un representante de la Universidad de Panama

- 5 Un representante de Academia Regional Anticorrupcion para Centroamerica y el Caribe (ARAC)
- 6 Un representante del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupcion o la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Informacion Publica
- 7 Un representante de la Red interinstitucional de Etica Publica de la Procuraduria de la Administracion
- 8 Tres representantes de Grupos Civicos del pais

Este ente o comision procurara promover mayores conocimientos y contrarrestar nuevas formas o maneras de cometer actos ilicitos contra el patrimonio del Estado brindando su experiencia en estas areas tanto en el plano local como internacional

De la misma manera este ente o comision procurara dar estas capacitaciones y al final hacer unas evaluaciones del curso para demostrar si el conocimiento fue adquirido de forma certera

Brindar certificaciones a todo aquel que pueda desempeñarse como agente o empleado de manejo en Panama por parte del ente o comision multi institucional

Somos del criterio que este ente que brinda capacitaciones tambien debe expedir certificaciones con respecto a los temas que van a tratar

La tendencia mundial en los profesionales es que sean certificados en sus competencias por ende se hace necesario que se certifique que quien detente un cargo de empleado o agente de manejo cuente con una certificación que lo acredite como una persona idónea a este cargo por lo cual una de las propuestas es que este ente que va a brindar las capacitaciones expida las certificaciones a aquellos que participen en las mismas

La idea es que al momento de tomar las capacitaciones al final se le otorgue una certificación que confirme que el conocimiento fue adquirido por el asistente al evento Al respecto proponemos una técnica de enseñanza que ha dado buenos resultados en otras latitudes y consiste en que un profesor sea el que dicte la capacitación y otra persona sea la que realice la prueba y evalúe los conocimientos de forma adecuada

Esta manera de evaluar garantiza que quien dicte las enseñanzas lo haga basándose en un material previamente entregado como manual Además obliga a que el estudiante se preocupe por la asistencia del profesor ya que es este docente quien va con la misión de facilitar el conocimiento establecido en el manual Obliga también a que el estudiante se preocupe por que el docente asista a explicar el manual y que no pierda el tiempo conversando sobre otros tópicos De la misma manera obliga a que las personas que asistan pregunten para quedar claros en los conceptos adquiridos Por último obliga a que el profesor que evalúa se remita a lo presentado en el Manual del curso y no realice preguntas que estén fuera del material aportado

Por otro lado proponemos que una vez resulte con una evaluación satisfactoria para obtener la certificación se le puede otorgar la certificación para ocupar un puesto público de manejo o también ya tiene la certificación para ser agente de manejo y poder contratar o participar en actos públicos con el Estado o ser depositarios judiciales

Nuestra propuesta es con la finalidad de que la certificación se otorgue de manera definitiva pero que se hagan seminarios y actividades de educación continua para estos funcionarios con la finalidad de que se actualicen en los temas de cuentas y en las nuevas modalidades que se presenten para cuidar el patrimonio del Estado

2.9 Bibliografía recomendada

El Diccionario de la Real Academia Española define la bibliografía como la descripción conocimiento de libros de sus ediciones. Así como también la relación o catálogo de libros o escritos referentes a una materia determinada ⁵¹

Una buena recopilación de los distintos conceptos que se abordarán en las capacitaciones por lo que un diccionario de jurídico elemental como el de Guillermo Cabanellas de Torres o el de Manuel Ossorio serían no solo necesarios sino básicos para poder tener una plataforma para poder adentrarnos en las capacitaciones. También utilizamos el Diccionario Jurídico octava edición Valletta Ediciones Tomos 1 y 2 y para obtener un concepto

⁵¹ Consulta realizada vía web a la página de la Real Academia Española www.rae.es/

generico el diccionario de la Real Academia Espanola para conocer la raiz etimologica o el origen del termino

De la misma manera es importante tener como referencia el libro El Tribunal de Cuentas y el Proceso Patrimonial en Panama del licenciado Oscar Vargas Velarde de Panama del año 2009 De igual manera el libro El Tribunal de Cuentas del Magistrado Oscar Vargas Velarde del ano 2011 y el de La Jurisdiccion de Cuentas en Panama del Magistrado del Tribunal Electoral Heriberto Arauz Sanchez asi como el libro El Tribunal de Cuentas de la licenciada Ileana Turner Montenegro

CAPITULO 3 MARCO METODOLOGICO

CAPITULO 3 MARCO METODOLOGICO

3 1 Tipo de Investigacion

En el presente proyecto denominado tesis se enmarca dentro de una investigacion de diseño descriptivo y cuantitativo en vista de que partimos de dos fenomenos de estudios o variables los cuales describimos y conceptualizamos estableciendo una relacion entre ambos y midiendo al final sus valores cualidades y características de una manera cuantitativa es decir expresando estas mediante un valor minimo

3 2 Sujetos o Fuentes de Informacion

Los sujetos y fuentes de informacion para este trabajo son el publico en general los abogados litigantes los servidores publicos de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

3 3 Poblacion

La poblacion que consideramos para nuestro estudio corresponde a personas relacionadas con el tema de cuentas y que les pueda interesar nuestra investigacion y nuestro proyecto

En este caso pues corresponde al público en general abogados litigantes servidores públicos de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

3.3.1 Muestra General

En este sentido nuestra población corresponde al público en general abogados litigantes servidores públicos de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

Para obtener los resultados concretos realizamos un muestreo o muestra técnica a partir de la población seleccionada logrando escoger a personas que consideramos que poseen no solo tiempo para llenar nuestra encuesta sino que también poseen habilidades y destrezas en el área del Derecho de Cuentas

3.3.2 Tipo de muestreo

El muestreo que hemos realizado es probabilístico ya que es el más aconsejable para nuestro trabajo. En este sentido nuestra muestra con el público en general abogados litigantes servidores públicos de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas pero no se les exigió un conocimiento profundo de nuestro tema previo a nuestra encuesta

Aunado a que se trata de un subgrupo de nuestra poblacion en el que todos los elementos de ella tienen la misma posibilidad de ser elegidos

3 3 3 Seleccion de elementos muestrales

Para realizar esta seleccion de nuestra muestra hay que estar claro que la Fiscalia General de Cuentas tiene alrededor de 110 servidores publicos ademas en el Tribunal de Cuentas existen ciento diez funcionarios (110) aunado a que nuestra poblacion panamena cuenta con un total de tres millones cuatrocientos cinco mil ochocientos trece personas (3 405 813) de acuerdo al ultimo censo de poblacion y vivienda realizado por la Contraloria General de la Republica que se mantiene en su sitio web⁵² Del mismo modo existen veintidos mil cien idoneidades en la licenciatura de derecho y ciencias politicas otorgadas por la Sala Cuarta de Negocios Generales de acuerdo a la pagina web de la Corte Suprema de Justicia⁵³ de los cuales ocho mil (8 000) abogados atienden en la ciudad de Panama como abogados litigantes

Es por ello que nuestro estudio se tomo en cuenta estos factores para hacer nuestro muestreo y de esta poblacion se tomo en cuenta para hacer nuestra encuesta unicamente a diez (10) de cada uno de ellos

3 4 Instrumentacion

⁵² [http //estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/](http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/)

⁵³ www.organojudicial.gob.pa

Aquí vamos a contestarnos la pregunta Como vamos a investigar Por ello utilizaremos la encuesta como la técnica de recolección de datos ya que la encuesta es un conjunto de preguntas normalizadas dirigidas a una muestra representativa de la población con el fin de conocer estados de opinión o hechos específicos

3.5 Las Variables

Los fenómenos de estudio que arroja nuestra investigación son La implementación de Políticas de Prevención y en materia de cuentas dentro de la legislación Panameña los cuales serán definidos desde el punto de vista conceptual operacional e industrial

3.5.1 Definición Conceptual

Cuando nos referimos a la La implementación de políticas de prevención queremos decir que es una iniciativa innovadora consistente en crear una metodología o fórmulas en donde se desea enfocar estas políticas de prevención en cuatro aspectos fundamentales

Mientras que cuando nos referimos a Materia de cuentas en la legislación Panameña hablamos de la evolución de la jurisdicción de cuentas y a las reformas del proceso de cuentas como estudio de la materia de cuentas con un enfoque jurídico para que se transmitan conocimientos en materia de cuentas y que a su vez puedan ser receptados de forma adecuada

3 5 2 Definición Operacional

Estas serían los elementos que nos permitieron medir nuestras variables de investigación en la que serían medibles los procesos de cuentas que tiene Panamá. Si han ido en ascenso o en descenso dependiendo del comportamiento de los panameños se puede definir si la conducta ha sido constante en los procesos si ha habido aumento de procesos de cuentas o han ido disminuyendo la incidencia de procesos de cuentas en Panamá.

3 5 3 Definiciones Instrumentales

Podemos indicar que para los encuestados en el caso de las personas particulares los mismos desconocen la existencia de la jurisdicción de cuentas en Panamá y nunca han tramitado o ejercido en ella. Situación que también ocurre dentro de los abogados litigantes. Sin embargo si es conocida tanto por los funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas.

El hecho de no conocer la legislación de cuentas ni su jurisdicción ni su procedimiento ni los entes que participan en el proceso de cuentas es mayormente subrayado por el público en general.

Por otro lado los funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas han asistido a seminarios relacionados con la materia de cuentas.

pero no han sido evaluados nunca en cuanto a los conocimientos impartidos en cada uno de ellos

La mayoría de los encuestados de los funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas manifiestan que en las últimas capacitaciones en los que han participado se ha evaluado al expositor y se les ha permitido hacer preguntas al final de las exposiciones por lo que se pueden realizarse buena interacción y retroalimentación

Con respecto a la evaluación del seminario los funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas indicaron que no se les han hecho exámenes de los conocimientos aprendidos en los seminarios a los que han asistido

En general podemos indicar que la metodología utilizada en Panamá para las capacitaciones en materia de cuentas no incluyen una retroalimentación o un periodo de preguntas y respuestas con el expositor

A su vez no se puede diagnosticar si las capacitaciones mejoran o no el trabajo de los servidores públicos dentro de la Fiscalía General de Cuentas o del Tribunal de Cuentas ya que pese a que nuestra encuesta refleja que ellos consideran que sí ha sido en beneficio del trabajo que realizan la única forma de saberlo es constatando a los vinculados en los procesos de cuentas o sus abogados para saber si consideran que se fundamentó bien las resoluciones que leyeron pero nuestra investigación no llegó hasta ese punto

3 6 Descripción de Técnicas e Instrumentos

En la presente investigación aplicamos como instrumento técnico metodológico el cuestionario mismo que consistía en preguntas de carácter abiertas que peticionaban al cuestionado a exponer libremente su opinión con relación al tema preguntado. Mismos que fueron dirigidos a personas particulares, abogados litigantes, funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas. Son cinco (5) preguntas que vamos a realizar en nuestra encuesta.

3 7 Tratamiento de la Información

La información recopilada a través del instrumento técnico metodológico denominado cuestionario ha sido analizada a través del programa computacional conocido bajo el nombre de Excel.

CAPITULO 4 ANALISIS E INTERPRETACION

CAPITULO 4 ANALISIS E INTERPRETACION

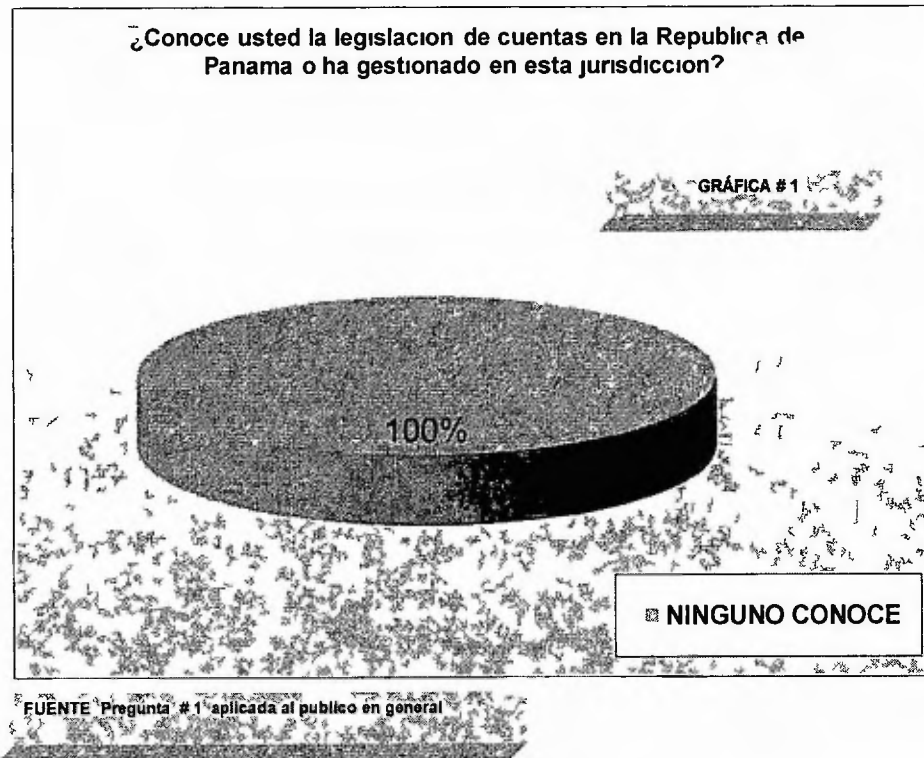
4 1 Generalidades

La presente encuesta se hizo a traves de un cuestionario de tipo abierto dirigido a tres (3) sectores de la poblacion y contando con cinco (5) interrogantes. Los sectores de la poblacion que participaron en esta encuesta son el publico en general, abogados litigantes y funcionarios de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas.

4.2 ¿Conoce usted la legislacion de Cuentas en la Republica de Panama o ha gestionado en esta jurisdiccion?

4.2.1 Publico en General

Los encuestados, quienes son personas particulares, indicaron que no conocen la legislacion de cuentas ni han asistido a ella, ni conocen la ley que la adopta ni sus particularidades en el procedimiento y aplicacion de la materia de cuentas en Panama.

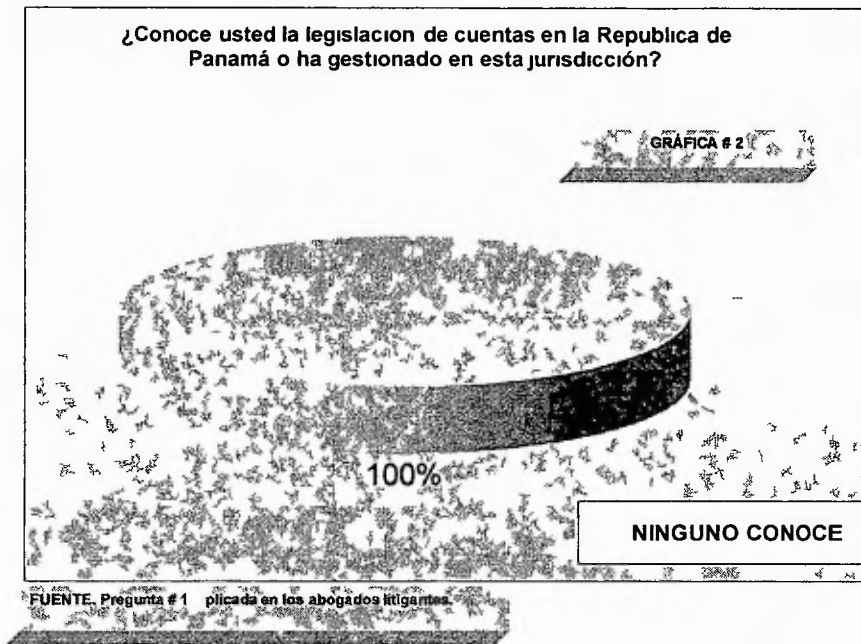


4 2 2 Abogados Litigantes

La encuesta refleja que no mantienen conocimiento con respecto a la jurisdicción de cuentas de forma general

Con respecto a la población de encuestados los mismos son abogados litigantes en la provincia de Panama

De estos abogados litigantes podemos indicar que aunque un poco rehuían a contestar las preguntas proporcionadas algunos por no tener tiempo. Algunos de ellos contestaron el cuestionario utilizando hasta más de una semana (1) semana para confeccionarlo. La razón aducida fue la falta de tiempo para contestar las cinco (5) preguntas que se les proporcionó.



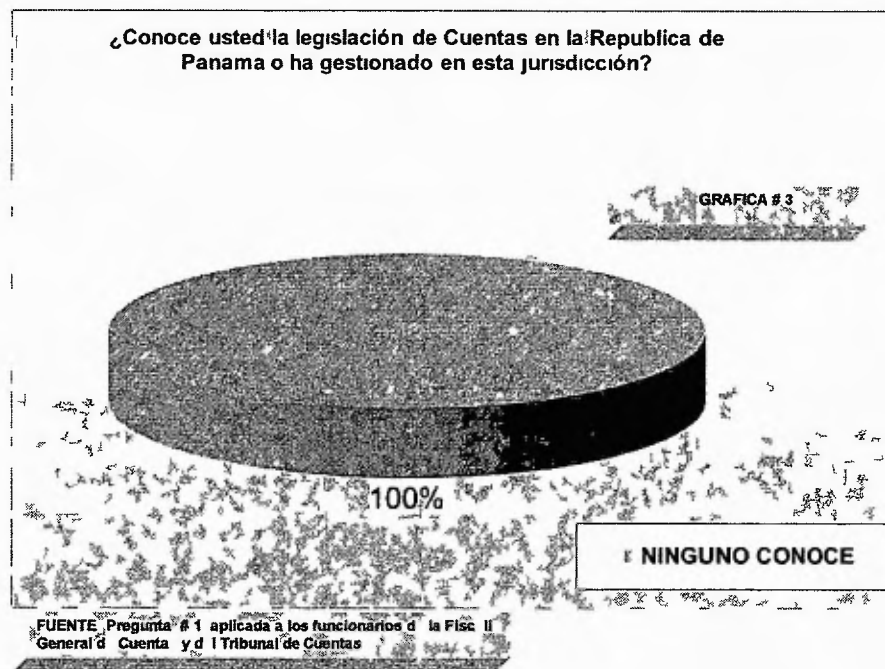
4 2 3 Los funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

Al momento de ver los resultados de nuestra encuesta la misma dio como resultado que todos los encuestados conocen con respecto a la jurisdicción de cuentas en Panamá

Esto nos da a entender que el tema de cuentas es conocido en el ámbito jurídico dentro de la institución pero no por la comunidad en general

Adicional a ello recalcaron el hecho que este tema de cuentas no se encuentra incluido dentro de los planes de estudio que ofrecen las universidades actualmente pero que forma parte del conocimiento general del abogado que

le gusta estar actualizado porque participan en congresos y seminarios que difunden sobre este tema



4.3 ¿Ha asistido en alguna ocasión a una capacitación sobre la jurisdicción de cuentas?

4.3.1 Público en General

Existen dentro de los encuestados dos (2) tipos de vertientes en primer lugar están aquellos que no han asistido a seminarios en los que se han abordado temas de cuentas. Esta es la mayoría.

Sin embargo, la otra parte de los encuestados, la cual es la minoría, indican que han asistido a seminarios sobre materia de cuentas y que a los seminarios

que han asistido les prohibieron los periodos de preguntas y respuestas a los asistentes en el auditorio por lo que quedo un vacio en la retroalimentacion



FUENTE: Pregunta # 2, plicada al p blico en general

4 3 2 Abogados Litigantes

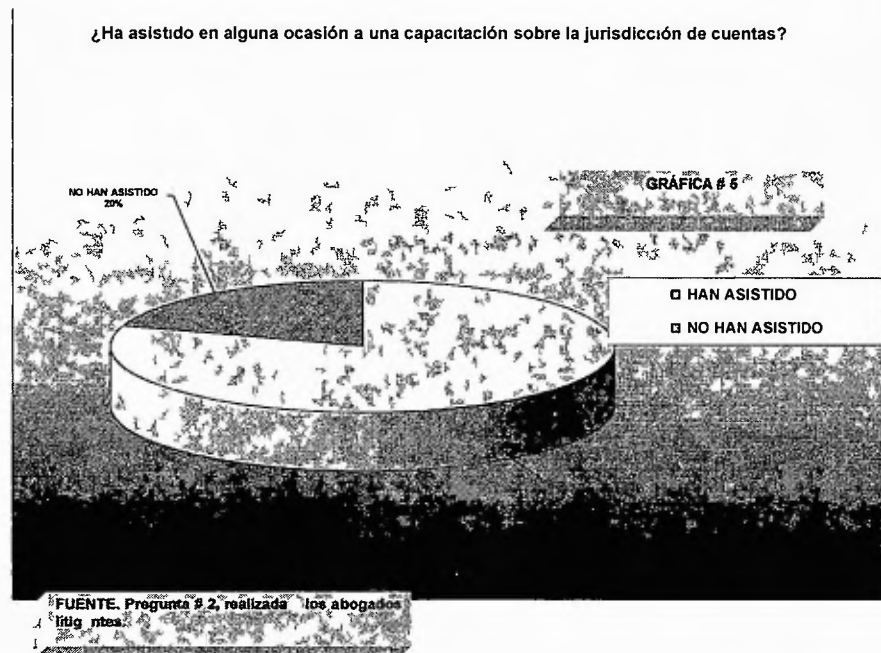
De igual forma en cuanto a los encuestados abogados litigantes se plantean dos vertientes

La mayoría esta de acuerdo en que ha recibido capacitaciones de forma periodica en donde han asistido a seminarios y cursos pero no se han abordado temas de cuentas en Panama

Por otro lado otros litigantes expresan que si han recibido capacitaciones en las que se han abordado el tema de cuentas en Panama sin embargo se trata

de una exposicion en la que no se hizo mayor énfasis en los procedimientos de cuentas o en el proceso de cuentas solo se baso en mencionar la existencia y competencia de la jurisdiccion de cuentas y fue de manera teorica al ser incluida en el marco constitucional

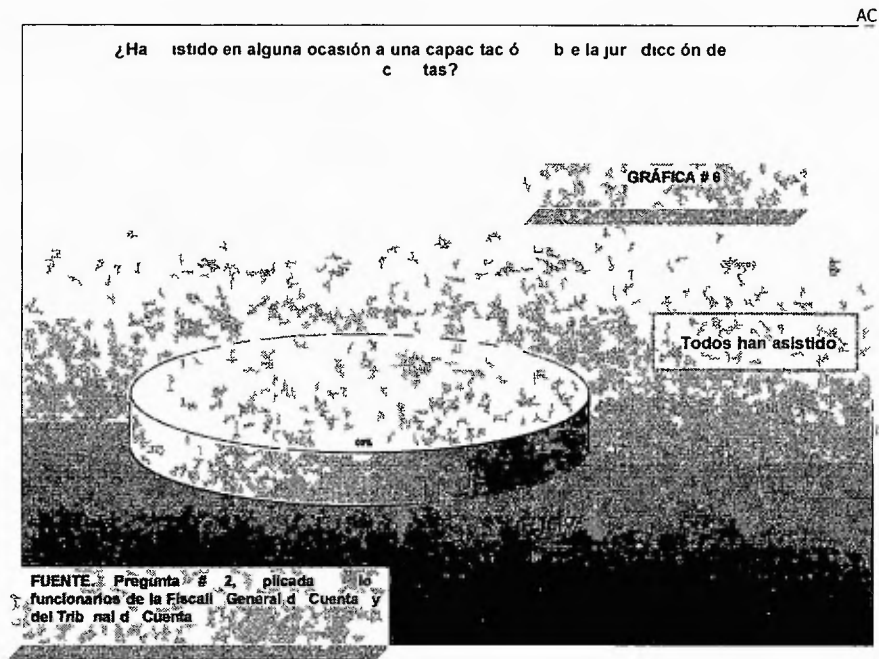
Algunos de los encuestados manifestaron que estos seminarios no tienen razon de ser porque la ley de cuentas crea una jurisdiccion especial es muy corta y no necesita mayor explicacion por ser solo 100 articulos



4.3.3 Funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

Todos los encuestados contestaron que si han recibido cursos o seminario sobre derecho de cuentas. Que dichos seminarios han sido para mejorar su

calidad de trabajo y que incluso se encuentra contemplada esta maestria en Derecho Publico con enfasis en responsabilidad patrimonial en la que incluso participan funcionarios de ambas entidades



4.4 ¿Son la transparencia y la rendición de cuentas los métodos de evitar los malos manejos de la cosa pública?

4.4.1 Personas Particulares

Todos los encuestados están de acuerdo en que la transparencia y la rendición de cuentas se pueden evitar mediante la inducción o la capacitación de los servidores públicos de las consecuencias de estos hechos

Indican además que siempre es buena estrategia la utilización de un mecanismo de medición del conocimiento para que el seminario no sea en vano es decir un método de evaluación al terminar el mismo

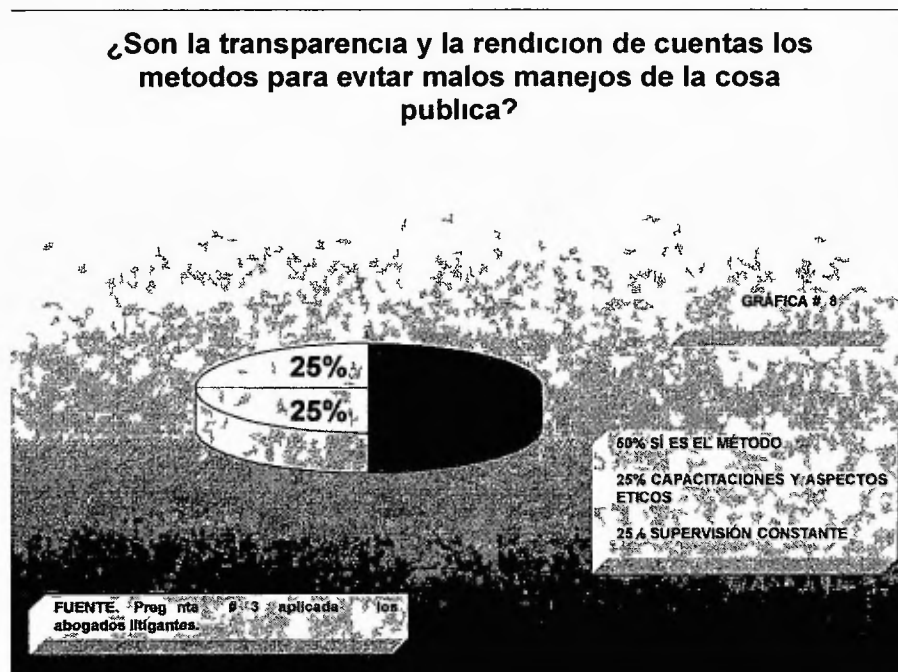


4.4.2 Abogados Litigantes

En este punto tenemos opiniones encontradas algunos de los encuestados manifiestan que sin duda la transparencia y la rendición de cuentas son herramientas positivas contra la corrupción pero que aun así existieran funcionarios que querran poner a prueba el sistema e intentaran violentar las normativas ya que en todas las organizaciones existen personas sin valores

Sin embargo otros abogados litigantes expresan que son los mejores mecanismos para combatir la corrupcion el blanqueo de capitales y otros delitos pero siempre requieren supervision constante

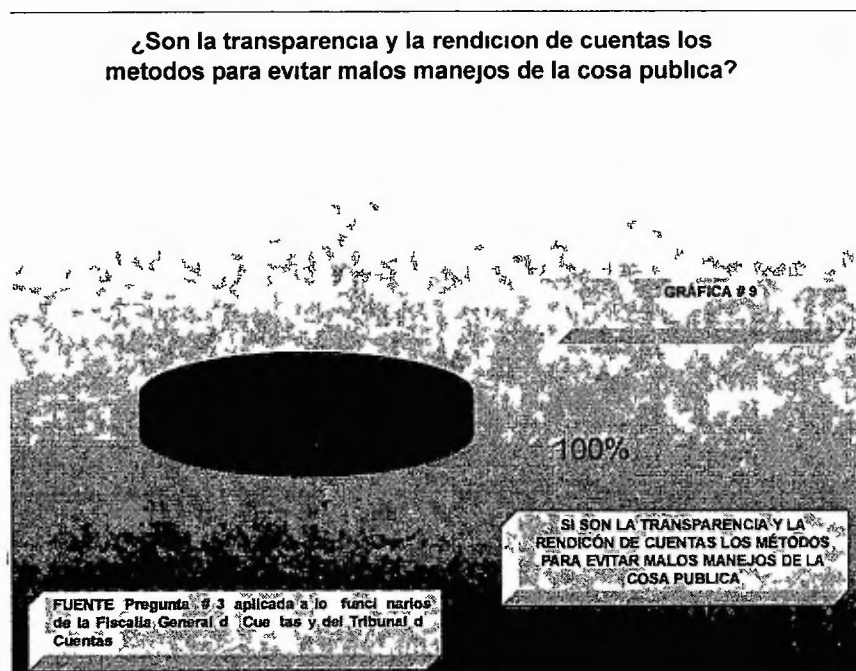
Mientras que otros encuestados indican que ademas de la transparencia y la rendicion de cuentas se debe dar la capacitacion apropiada sobre estos particulares temas y que el ente supervisor este siempre pendiente y atento de cualquier nueva modalidad para violentar los sistemas de frenos y contrapesos



4 4 3 Funcionarios de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

Todos estan de acuerdo en senalar que la transparencia y la rendicion de cuentas bien aplicadas en las instituciones son el mecanismo para evitar la

corrupcion de los servidores publicos Pero que ademas deben cumplirse con procedimientos establecidos como en el Codigo de Etica de servidores publicos y en general apego a la Constitucion y a la Ley

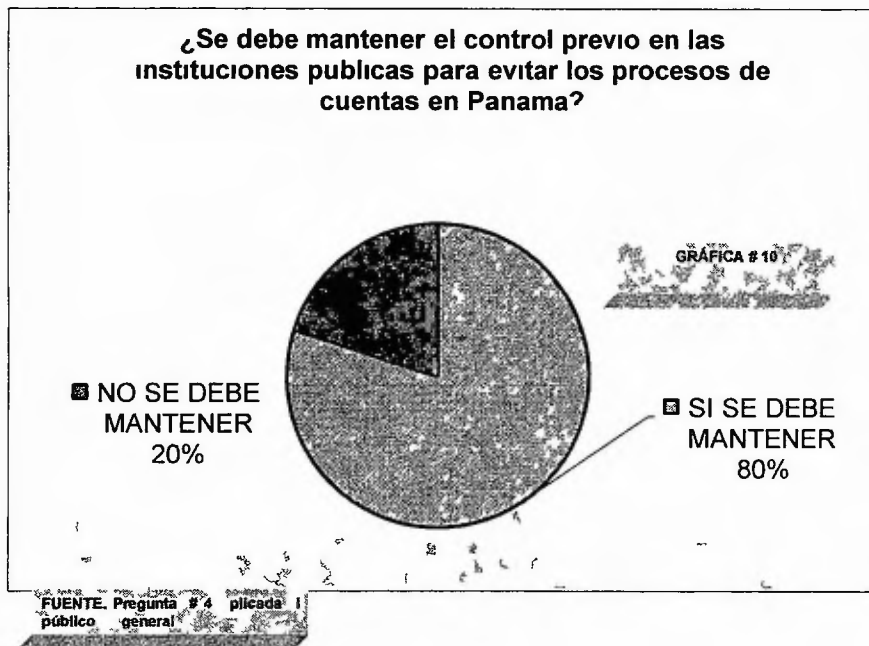


4.5 ¿Se debe mantener el control previo en las instituciones públicas para evitar los procesos de cuentas?

4.5.1 Público en General

La mayoría de los encuestados indican que el control previo es inminente para que las instituciones públicas no tengan problemas jurídicos cuando cambian los gobiernos

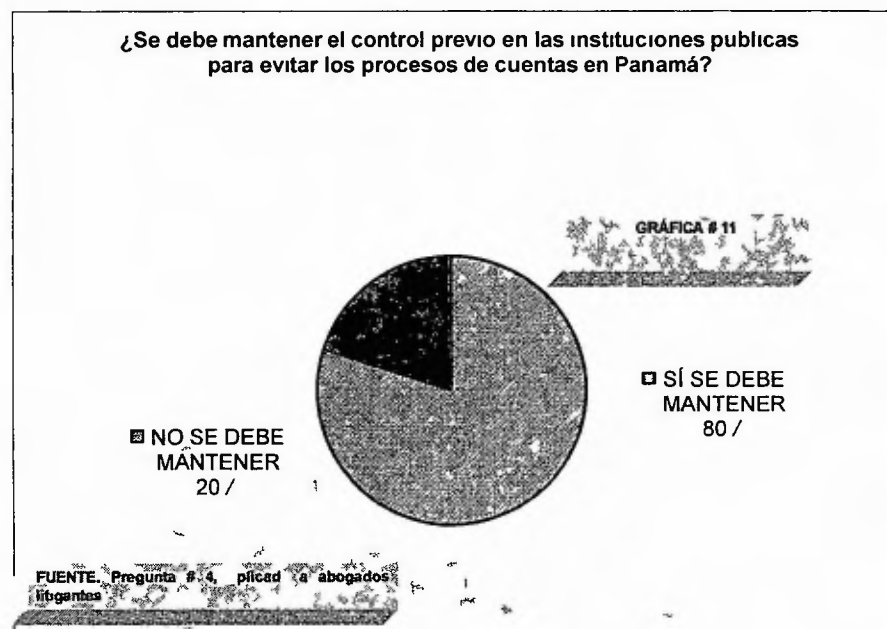
Algunos de los encuestados indicaron que si es buena la aplicacion del control previo pero no permite que la institucion pueda desenvolverse con tanta agilidad como deberia siendo que en casos de compras de urgencia como medicamentos o en casos de desastres naturales la situacion se volveria un caos



4 5 2 Abogados Litigantes

La mayoría de los encuestados indicaron que no se debe mantener el control previo ya que esto hace que el funcionario de la Contraloria General de la Republica tenga igual o mas poder que el mismo servidor publico que dirige la institucion

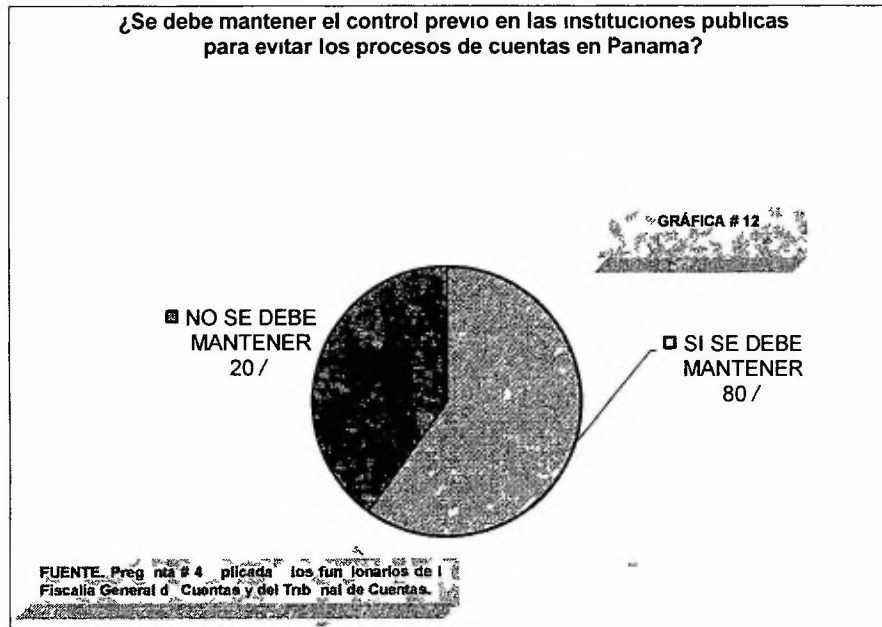
Algunos de los encuestados fueron enfáticos al indicar que sí se debe mantener para que se eviten problemas que posteriormente puedan lamentar como serían los procesos de cuentas



4.5.3 Funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

La mayoría de los funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas señalan que se debe mantener el control previo porque es evidente que sirve como escudo protector para compras innecesarias o sospechosas que realiza el sector público sin embargo no aplica para otros casos de actitudes en las que se cometen actos de corrupción sin necesidad de que se viole el control previo

Algunos de los encuestados señalan que si es bueno pero no es inviolable ante las actuaciones que realizan los servidores publicos muy creativos o cuando el jefe de la entidad se presta para actos irregulares y el resto de la administracion lo secunda

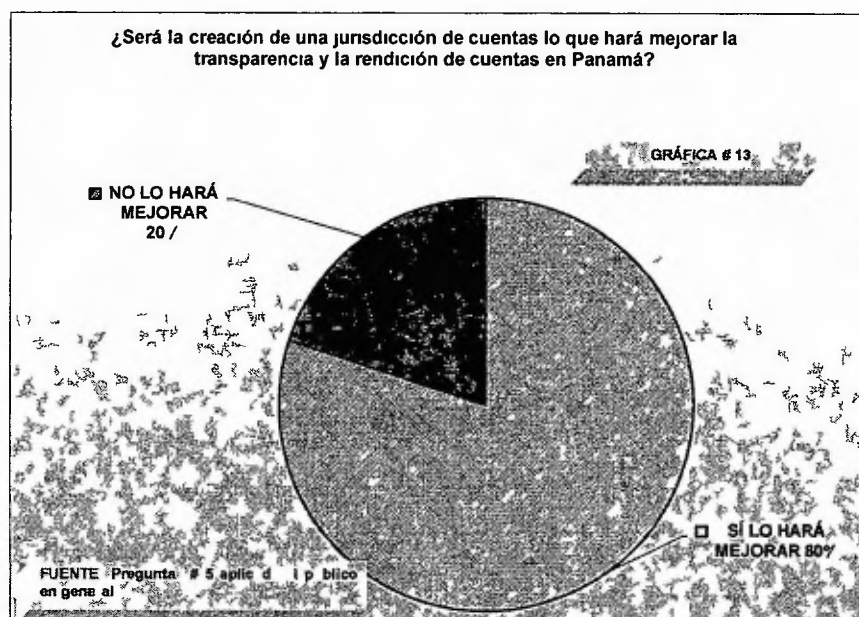


4.6 ¿Será la creación de la jurisdicción de cuentas lo que hará mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en Panamá?

4.6.1 Público en General

La mayoría de los encuestados manifiestan que la creación de la jurisdicción de cuentas es un buen mecanismo para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en los servidores publicos pero tiene sus falencias

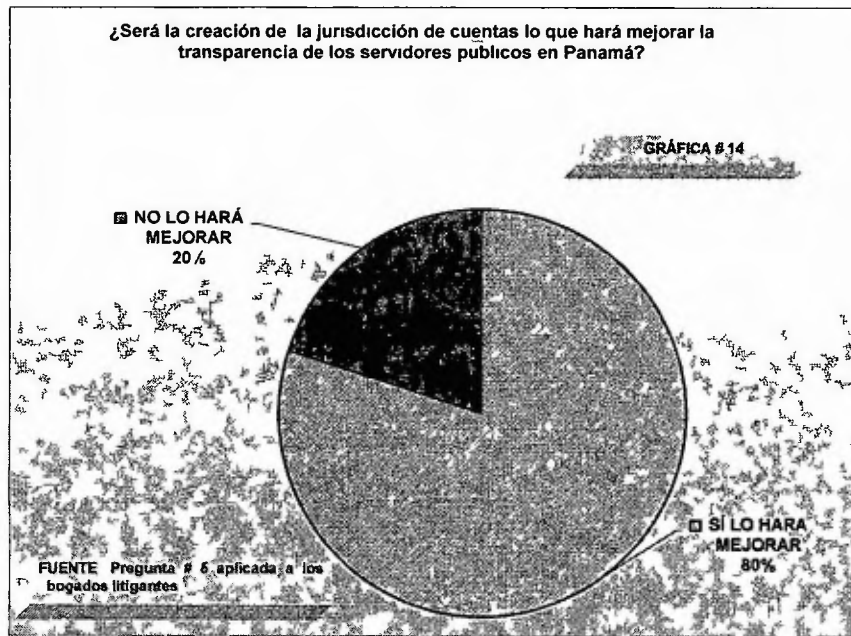
Otros de los encuestados señalaron que este es un ente represivo y no preventivo de los procesos de cuentas



1.6.2 Abogados Litigantes

La mayoría de los abogados litigantes sometidos a la encuesta son de la opinión que la jurisdicción de cuentas son unos tribunales que van a mejorar mucho la percepción que se tiene de los servidores públicos sin embargo es represivo y no preventivo de los hechos es decir castiga ya cuando el hecho ocurrió

Otros manifestaron que la jurisdicción de cuentas no es un ente que tenga por función el cuidado del patrimonio del Estado de forma preventiva



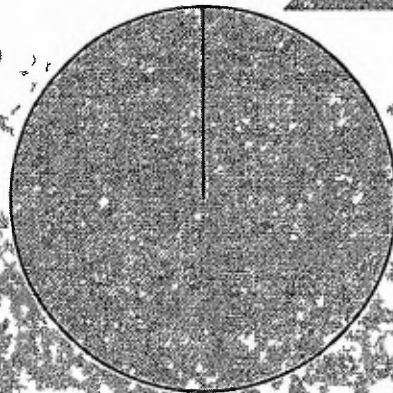
4.6.3 Los funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

Todos los funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas indican que la jurisdicción es un ente represivo y no preventivo pero que sí debe crearse un ente que realice o imparta esta función para evitar los procesos de cuentas en Panamá.

Sostienen que la prevención de estos casos es la mejor manera de impedir la corrupción de los servidores públicos e incluso se manifestó que la corrupción en muchos países puede ser controlada pero no erradicada.

¿Será la creación de la jurisdicción de cuentas lo que hará mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en Panamá?

GRÁFICA # 15



SI LO HARÁ MEJORAR
100%

FUENTE: Pregunta # 5 aplicada a los funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

CAPITULO 5 0 PROPUESTA

5 1 Propuesta para prevenir los hechos que generan los procesos de cuentas en Panama

Tal y como señalamos previamente nuestra propuesta va enfocada a cuatro pilares fundamentales para la prevencion de los procesos de cuentas de acuerdo al estudio que se ha realizado de la causa de este tipo de procesos

5 1 1 Permitir el pago de la lesion patrimonial desde la realizacion de la auditoria con la viabilidad de la Fiscalia General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas

Es evidente que de acuerdo al articulo 49 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y su modificacion en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 se establece que dentro del proceso de cuentas se permite realizar el pago de la lesion patrimonial por parte del vinculado al proceso y dicho acuerdo debe ser aprobado por el Tribunal de Cuentas para dar por cerrado el proceso

En tal sentido tal y como lo senala la exmagistrada del Tribunal de Cuentas Ileana Turner Montenegro en su obra El Proceso de Cuentas Naturaleza y Regimen Juridico El Proceso de Cuentas puede terminarse a traves de formas excepcionales como los son la prescripcion de la accion de cuentas (10 años) El pago integro de la lesion patrimonial o economica causada al Estado lo que produce la extincion de la accion de cuentas ⁵⁴

⁵⁴ TURNER MONTENEGRO Ileana El Proceso de Cuentas Naturaleza y Regimen Juridico Ediciones Nueva Juridica 2014 Pagina 14

De la misma manera el exmagistrado Oscar Vargas Velarde al hacer un analisis de la terminacion del proceso a traves del acuerdo de pago senala lo siguiente El *acuerdo* suscrito por el investigado y el Fiscal General de Cuentas debidamente aprobado por el Tribunal de Cuentas es otra de ellas toda vez que este ordena el cierre y el archivo del expediente Este acuerdo no debe ser el fruto de la transaccion pues esta significa la cesion de derechos por cada una de las partes y (el) Estado no esta en capacidad de ceder derecho alguno El acuerdo debe reconocer integramente el valor del dano causado debe implicar el pago de la lesion patrimonial causada al Estado como minimo Aunque la ley prescinde de mencion alguna considero que si la lesion ocurrio por la perdida de un bien estatal el acuerdo puede comprender la reposicion del bien siempre que se encuentre en iguales condiciones a las que se hallaba en la epoca en que se produjo su privacion ilegal o indebida ⁵⁵

Es entonces que como punto de partida para hablar de prevencion de los procesos de cuentas debemos plantearnos la siguiente pregunta ¿que provoca las supuestas irregularidades de los agentes y empleados de manejo de los fondos y bienes publicos? La respuesta esta contenida en el articulo 1 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 con su modificacion en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 y es son los que generan los reparos formulados por la Contraloria General de la Republica derivados de los procesos de cuentas

Es por ello que la primera forma que proponemos de prevenir el proceso de cuentas es una politica de Estado encaminada a fomentar la transparencia y el

⁵⁵ VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas Panama 2014 Pagina 292

ejercicio ético de la función pública pero para que sean más expeditos en primer plano es que una vez sean determinados los reparos por parte de la Contraloría General de la República se le de la oportunidad al vinculado del proceso de cuentas de realizar el pago de la presunta lesión patrimonial antes del proceso y en el evento de que señalen que no deseen pagar esta lesión patrimonial se debe proceder a la activación del proceso de cuentas. Para lo cual el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía General de Cuentas deberán elaborar un procedimiento coordinado para estos fines.

Esto lo decimos ya que en algunas ocasiones la cuantía de la lesión patrimonial resulta ser muy pequeña o de poco monto por lo que es preferible que al momento de llevarla a cabo o al culminar la auditoría que realiza la Contraloría General de la República se le permita al relacionado con la presunta lesión patrimonial realizar el pago para evitar un proceso de cuentas.

De igual manera somos de la opinión que este pago durante la auditoría o al momento de culminarla en nada perjudica a la Administración Pública por el contrario ya que ese debe ser el objetivo del proceso de cuentas: recuperar los fondos y bienes que ha perdido el Estado.

Sin embargo de acuerdo a las funciones que contiene el artículo 280 de la Constitución Política vigente de 1972 y sus reformas y la Ley 32 de 1984 la Contraloría General de la República no es una agencia de cobros ni tiene esa función es por ello que consideramos en nuestra propuesta que el pago debe

hacerse ante otro lugar o de una forma distinta Para ello proponemos que puede hacerse de dos maneras

1 Hacer el pago directamente a la entidad y que se aporte el recibo como prueba al examen de auditoria que realiza la Contraloria General de la Republica o

2 Que se realice el pago al Tesoro Nacional pero que se comuniqua a la entidad la forma en que se realizara el pago para que pueda posteriormente regresar ese dinero a su presupuesto por medio de sus registros contables

Del mismo modo considero que se debe permitir en caso de darse los pagos los mismos deben de ser reembolsados a la entidad o al presupuesto de la entidad para que pueda hacer uso de este dinero nuevamente para lo mismo que se requeria

Por otro lado pudiesemos considerar que si se perdio por ejemplo una computadora o un bien especifico se puede devolver una con iguales características o mejores tecnologias que las que ocasionaron la lesion patrimonial que se detecto en el examen de auditoria a fin de que la entidad no vea esto como una perdida en su presupuesto

Ya que en la practica hemos analizado procesos por ejemplo como los que son en perjuicio del Ministerio de Educacion en el que se les asigna un dinero a los Directores de colegios basicos ubicados en areas apartadas para un salon de computo pero el director dispone del dinero de forma irregular y se le

imputa. En proceso de cuentas sin embargo se presenta la situación de disconformidad si se lleva a cabo el proceso de cuentas

- 1 Si el relacionado realiza el pago durante el proceso de cuentas el mismo se deposita al Tesoro Nacional y no se le devuelve a la entidad. Por ende el colegio se queda sin computadoras durante mucho tiempo por lo que esa generación de jóvenes estudiantes no aprenderá a utilizar estos equipos informáticos
- 2 Si el relacionado no realiza el pago pero se le cautelan los bienes esta cautelación la ejecutará la Dirección General de Ingresos (DGI) del Ministerio de Economía y Finanzas por lo que pasa a nombre del Tesoro Nacional y no del Ministerio de Educación por lo que de la misma manera esta generación de jóvenes estudiantes no tendrá acceso a las competencias ni conocimientos en el área tecnológica

Es por ello que proponemos que a la persona una vez que tenga conocimiento que se le hizo un examen de auditoría sea informada de las razones de la auditoría y si lo acepta se le brinde la oportunidad de reponer los dineros o los bienes que se le imputan como parte del proceso patrimonial y que con este pago o esta devolución se pueda cerrar el examen de auditoría efectuado previo a incursionarnos en un proceso de cuentas con independencia de otros procesos que pueden generarse en otras esferas

Con esta propuesta somos conscientes de que habrá que realizar reformas a la ley presupuestaria ya que todos los dineros que ingresan al Estado deben

hacerlo a través de una cuenta única del Tesoro Nacional pero es la mejor manera de que se pueda utilizar el dinero que ha sido malversado por una persona dentro de la entidad

5 1 2 Mantener el control previo y fortalecer las figuras del fiscalizador de la Contraloría General de la República y del Auditor Interno

Esta es la segunda propuesta y consideramos que es una facultad de la Contraloría General de la República aplicar el control previo o el posterior. Sin embargo, consideramos que esta facultad de levantar el control previo debe ser consensuada con un ente o comisión Interinstitucional que de capacitaciones y certificaciones

Esto lo señalamos ya que a través del numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política es una función de la Contraloría General de la República fiscalizar y regular todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos a fin de que se realicen con corrección según lo establecido en la Ley. Esta fiscalización puede hacerse de dos maneras a través del control previo o el control posterior

Lo preocupante de esta situación es que queda a discreción del Contralor General de la República realizar o no el control previo o posterior lo cual es una situación que puede ser utilizada para cometer actos irregulares al evadir

las fiscalizaciones y los sistemas de frenos y contrapesos que imponen los manuales en las entidades

En fin el control previo es una garantía de mayor transparencia y previene cualquier exceso por parte de los funcionarios en cuanto al mal uso de los fondos y bienes públicos si no se torna burocrático. Pero también el control posterior es necesario por ejemplo para obras de infraestructura (carreteras y edificaciones) para poder conocer como fue el resultado de la misma y si con el pasar del tiempo no da lugar a vicios ocultos

Así podemos percatarnos que empresas estatales como la empresa Nacional de Autopistas (ENA) fue exonerada del cumplimiento del control previo ya que la Contraloría General de la República mediante Resolución No 338 DFG de 21 de mayo de 2012 dicta el levantamiento para el cumplimiento de la misma a esta empresa ⁵⁶

Similar situación ocurre por ejemplo con el Meduca⁵⁷ ya que también la Contraloría General de la República los exoneró del cumplimiento del control previo esto pese a que fue reanudado a partir de octubre de 2014

Esto entre otras entidades que se les ha exonerado del control previo en la actualidad sin embargo ¿será bueno el hecho de exonerar a una entidad del Estado el cumplimiento del control previo? Somos partidarios del

⁵⁶ <http://www.laestrella.com.pa/online/noticias/2012/06/01/gobierno-panameno-quita-control-previo-a-empresa-nacional-de-autopistas.asp>

⁵⁷ <http://www.prensa.com/impreso/panorama/contraloria-extiende-excepcion-de-control-previo-al-meduca/63715>

planteamiento que nunca seran excesivos los controles si se trata de dinero del Estado ya que esto acarreará las responsabilidades por su mal manejo posteriormente

Es entonces que proponemos que el Control previo solamente se levante si tiene la aprobacion del Ente o comision que se dedique a brindar capacitaciones y certificaciones ya que son dineros del Estado lo que esta en juego

Por otro lado en cuanto a otros controles que tiene la entidad para evitar los procesos de cuentas se encuentra el Fiscalizador de la Contraloria General de la Republica y del Auditor Interno de la Entidad

Al respecto es un hecho que el auditor interno de la entidad siempre es un subalterno del jefe de la entidad y depende de muchas maneras de la moral del jefe de la entidad por lo que si el jefe de la entidad hace un acto irregular el auditor interno no lo va a amonestar ya que es un subalterno. Aunado a que en muchas ocasiones el Jefe de la entidad procura darle un trato privilegiado o complacerlo con maestrias viajes o seminarios pagados por la entidad o prebendas como estacionamientos reservados u oficinas espaciosas y amuebladas con la finalidad de que pierda su objetividad o no haga bien su trabajo y si se atreve a notificarlo de alguna irregularidad es probable que sea destituido de la entidad por lo que esto podria ocasionar que se den procesos de cuentas por falta de la supervision adecuada

De la misma manera también se encuentra el Fiscalizador de la Contraloría General de la República el cual tiene el rol de verificar el cumplimiento de los controles por parte de la entidad y debe ajustarse a los principios legales del Código de ética del servidor público sin embargo el cual en muchas ocasiones no se le participa ni se le informa sobre las actividades de la entidad o también son provistos con prebendas por parte de los jefes de la entidad para que no realicen bien su trabajo

Debe entonces el auditor interno de la entidad y el fiscalizador de la Contraloría General de la República trabajar mano a mano con el jefe de la entidad siendo que el deben estar pendiente de las habilidades astucias y fraudes dentro de la entidad dominar la materia de auditoría y la capacidad para conocer la forma de como se cometen los hechos

Es por ello que proponemos dotar al auditor interno de independencia y que tenga que responder al Jefe

Dentro de nuestra investigación pudimos percatarnos que existen situaciones en la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones en el Capítulo VIII que trata sobre el Procedimiento Excepcional de Contratación en la cual se establece lo siguiente

Artículo 62 Causales Las entidades o instituciones públicas que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de esta Ley procuraran utilizar adecuadamente los procedimientos de selección de contratista fundamentando sus actuaciones en los principios de transparencia eficiencia debido proceso publicidad

economía y responsabilidad No obstante cuando se produzcan hechos o circunstancias por los cuales la celebración de cualesquiera de los procedimientos de selección de contratista establecidos en el artículo 40 ponga en riesgo la satisfacción de los requerimientos e intereses del Estado dichas entidades o instituciones podrán acogerse al procedimiento excepcional de contratación en los siguientes casos

- 1** Los contratos para la adquisición o arrendamiento de bienes o servicios en los que el Estado actúe en calidad de arrendador o arrendatario así como la venta de bienes o servicios del Estado en la que no haya más de un oferente o en aquellas que no haya sustituto adecuado siempre que la venta no esté fundamentada en la existencia de derechos posesorios sobre inmuebles. Se entenderá que la aprobación del contrato no comprende un acto de reconocimiento de derecho alguno
- 2** Cuando hubiera urgencia evidente de acuerdo con el numeral 49 del artículo 2 que no permita conceder el tiempo necesario para celebrar el acto público de selección de contratista
- 3** Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con emergencias y desastres nacionales previa declaratoria del Órgano Ejecutivo
- 4** Los contratos de permuta para adquisición de bienes muebles o inmuebles previo avalúo correspondiente
- 5** Las contrataciones por mérito para ciencia tecnología innovación y cultura las cuales reglamentará el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de la Presidencia
- 6** Los contratos que sobrepasen los trescientos mil balboas (B/ 300 000 00), que constituyan simples prórrogas de contratos existentes siempre que el precio no sea superior al pactado cuenten con la partida presupuestaria correspondiente no varíen las características esenciales del contrato como sus partes objeto monto y vigencia y así lo autoricen las autoridades competentes. Sin embargo cuando existan razones fundadas se permitirá que la entidad contratante otorgue prórrogas cuya vigencia sea inferior a la pactada originalmente

En casos de arrendamientos de bienes inmuebles en los que el Estado actúe en condición de arrendatario, se entenderá también que existe simple prórroga siempre que el canon de arrendamiento no exceda los límites permitidos de acuerdo con el valor promedio actualizado del bien

Para efectos de esta disposición se entenderá como valor promedio actualizado el bien el valor correspondiente hasta dos años después de la fecha

del ultimo avaluo oficial expedido por las autoridades competentes

- 7 Los contratos considerados de urgente interes local o de beneficio social Se entienden incluidos los proyectos relacionados con el desarrollo de recursos energeticos hidricos y otros de importancia estrategica para el desarrollo nacional
- 8 Los contratos de obras de arte o trabajos tecnicos cuya ejecucion solo pueda confiarse a artistas reputados o a reconocidos profesionales
- 9 Las contrataciones celebradas por la Asamblea Nacional que sobrepasen los cincuenta mil balboas (B/ 50 000 00) En caso de contrataciones inferiores a este monto estas seran autorizadas por la Directiva de la Asamblea Nacional

Paragrafo No sera aplicable el procedimiento de seleccion de contratista ni el procedimiento excepcional de contratacion establecidos en esta Ley en los siguientes casos

- a Para las adquisiciones de suministros servicios u obras que guarden relacion con la seguridad ciudadana presidencial y del Estado En los casos en que dichas adquisiciones sean menores de tres millones de balboas (B/ 3 000,000 00) el ministro de la Presidencia o quien el delegue debera autorizar la condicion de tal Cuando las adquisiciones sobrepasen la suma de tres millones de balboas (B/ 3 000 000 00) seran autorizadas por el Consejo de Gabinete

Para los efectos de este literal las entidades deberan presentar solicitud formal que contenga como minimo la siguiente informacion

- 1 Objeto de la contratacion
 - 2 Identificacion del tipo de seguridad con el que se guarda relacion debidamente fundamentada
 - 3 Descripcion de la adquisicion servicio u obra a contratar
 - 4 Cuantia y partida presupuestaria
 - 5 Justificacion de la solicitud y de la contratacion con el proveedor debidamente desarrollada y fundamentada
 - 6 Cualquiera otra informacion o documentacion que sustente la contratacion o sea requerida por la autoridad correspondiente para emitir la autorizacion
- b Las contrataciones interinstitucionales que celebre el Estado entendiendose como tales las que se realicen entre entidades del Gobierno Central las que celebre el Estado con sus instituciones autonomas o semiautonomas municipales o con las asociaciones de municipios o de estas entre si

- c Los contratos que constituyan simple prorroga de arrendamiento de bienes o servicios ya existentes cuyos montos no excedan de trescientos mil balboas (B/ 300,000 00) por razones de normalizacion o por la necesidad de asegurar la compatibilidad con los bienes el equipo la tecnologia o los servicios que se esten utilizando siempre que se cuente con la partida presupuestaria correspondiente que el precio no sea superior al pactado originalmente y no varien las características esenciales del contrato como sus partes objeto monto y vigencia Sin embargo cuando existan razones fundadas se permitira que la entidad contratante otorgue prorrogas cuya vigencia sea inferior a la pactada originalmente**

En casos de arrendamiento de bienes inmuebles en los que el Estado actue en condicion de arrendatario se entendera que existe simple prorroga siempre que el canon de arrendamiento no exceda los limites permitidos de acuerdo con el valor promedio actualizado del bien

Para los efectos de esta disposicion se entendera como valor promedio actualizado del bien el valor correspondiente hasta dos años despues de la fecha del ultimo avaluo oficial expedido por las autoridades competentes

- d Las contrataciones celebradas con un mismo proveedor para un mismo objeto contractual cuya cuantia anual no sobrepase los cien mil balboas (B/ 100 000 00)**

Para los efectos de esta disposicion las entidades deberan publicar en el Sistema Electronico de Contrataciones Publicas PanamaCompra los respectivos contratos debidamente refrendados por la Contraloria General de la Republica en un plazo no mayor de cinco dias habiles contado a partir de la fecha de recepcion del contrato por parte de la entidad contratante Se exceptuan de la publicacion en el Sistema Electronico de Contrataciones Publicas PanamaCompra las adquisiciones servicios y obras que guarden relacion con la seguridad ciudadana presidencial y del Estado

Articulo 63 Informe tecnico oficial fundado Con excepcion de la causal establecida en el numeral 3 del articulo 62 las entidades que apliquen el procedimiento excepcional de contratacion con fundamento en los criterios establecidos en el articulo anterior deberan presentar a la autoridad competente un informe tecnico oficial fundado el cual debera estar firmado por el

funcionario tecnico responsable y avalado por el representante legal de la institucion o a quien se le delegue dicha facultad

El informe debera contener, como minimo la siguiente informacion

- 1 Antecedentes y objetivo general del proyecto, motivo de la contratacion
- 2 Plan institucional y los resultados esperados en terminos cualitativos y cuantitativos
- 3 Proyeccion social y economica sobre los beneficiarios del proyecto
- 4 Especificaciones tecnicas para la realizacion del proyecto
- 5 Generales del proveedor que se pretende contratar
- 6 Justificacion sobre la especialidad exclusividad o urgencia de contratar con un determinado proveedor
Tratandose de la venta de bienes del Estado en la que exista un interes social o este relacionado con programas de titulacion de tierras que adelante el propio Estado solo se requerira el informe tecnico oficial de la autoridad con mando y jurisdiccion responsable del programa o que establezca el beneficio en aras del interes social La titulacion que realice el Estado sobre bienes inmuebles basada en derechos posesorios se regira por las leyes especiales

Articulo 64 Anuncio de intencion del procedimiento excepcional de contratacion En los casos establecidos en los numerales 1 6 y 8 del articulo 62 la entidad contratante debera publicar su intencion de acogerse al procedimiento excepcional de contratacion en el Sistema Electronico de Contrataciones Publicas PanamaCompra por un periodo no menor de cinco dias habiles Dicha publicacion debera incluir el informe tecnico oficial fundado la propuesta tecnica y economica del proveedor o contratista la fuente del financiamiento y el proyecto de contrato de ser el caso

Transcurrido el termino antes señalado sin que se presenten otros interesados con capacidad para proveer el bien obra o servicio requerido a traves de medios impresos o electronicos la entidad contratante procedera a emitir una certificacion por medio de su representante legal o funcionario autorizado en la cual se haga constar que no se presentaron otros interesados Cumplida esta formalidad la entidad podra solicitar al ente u organismo correspondiente la aprobacion de la contratacion

En caso de concurrir otros interesados la entidad levantara y publicara en el Sistema Electronico de Contrataciones Publicas PanamaCompra un informe en

el cual se fundamentaran las razones técnicas que justifiquen y respalden su decisión de contratar con un solo proveedor o en su defecto desistir de realizar el procedimiento excepcional de contratación y convocar al procedimiento de selección de contratista correspondiente. Este informe deberá contener el orden de presentación o anuncio de los interesados de manera presencial escrita o por medios electrónicos señalando el nombre de la persona natural o jurídica que corresponda. La omisión de esta información dará lugar a la imposición de la multa establecida en el numeral 13 del artículo 10. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los procedimientos de contratación menor ni a los casos de simples prorrogas de arrendamiento de bienes inmuebles. No obstante toda institución que requiera acogerse al procedimiento excepcional de contratación deberá registrarlo en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra previo a la solicitud de aprobación ante la autoridad competente.

Artículo 65 Solicitud de aprobación de la contratación mediante procedimiento excepcional Una vez cumplidos los requerimientos establecidos en los artículos anteriores el representante legal de la entidad deberá solicitar formalmente a la autoridad competente la aprobación de la contratación mediante procedimiento excepcional. Junto con esta solicitud la entidad deberá aportar toda la documentación que acredite el cumplimiento de los aspectos legales técnicos y financieros de la contratación así como las autorizaciones y aprobaciones institucionales correspondientes de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales vigentes al momento de presentar la solicitud.

Artículo 66 Evaluación y aprobación de contrataciones mediante procedimiento excepcional Una vez recibida la documentación la autoridad competente evaluará el cumplimiento de los requisitos establecidos en este Capítulo así como la conveniencia de la contratación conforme a los planes y políticas del Estado quedando facultada para subsanar o devolver la documentación en caso de corrección, ampliación o rechazo de la solicitud. La evaluación y aprobación de las contrataciones mediante procedimiento excepcional que no sobrepasen los trescientos mil balboas (B/ 300 000 00) le corresponden al Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de los intermediarios financieros y de las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno

por ciento (51%) o mas de sus acciones o patrimonio las contrataciones se ajustaran a lo dispuesto en sus leyes organicas para efectos de los contratos que no sobrepasen los trescientos mil balboas (B/ 300 000 00) sin requerir la aprobacion del Ministerio de Economia y Finanzas

La evaluacion y aprobacion de las contrataciones mediante procedimiento excepcional que sobrepasen los trescientos mil balboas (B/ 300 00 00) sin exceder los tres millones de balboas (B/ 3 000 000 00) le corresponden al Consejo Economico Nacional

La evaluacion y aprobacion de las contrataciones mediante procedimiento excepcional que sobrepasen los tres millones de balboas (B/ 3 000,000 00) le corresponden al Consejo de Gabinete

“Articulo 67 Contrataciones que celebre el Fondo de Inversion Social Los contratos que celebre el Fondo de Inversion Social estaran exceptuados de la aplicacion de la presente Ley

Articulo 68 Contratacion por merito El Estado reconocera la contratacion por merito como un proceso de adjudicacion de contrato legalmente valido resultado de la evaluacion apropiada y transparente de la calidad de una propuesta con reglas claras y principios basicos de obligatoria observancia para labores basadas en el talento de los involucrados y en el merito de la propuesta como una forma de promover el desarrollo integral del pais en areas tales como la ciencia y la cultura

La adjudicacion de un contrato por merito requerira

- 1 Un comite externo de evaluacion por pares compuesto por nacionales o extranjeros que no pertenezcan a la institucion contratante y que sean entendidos en las materias relevantes para evaluar el merito de la propuesta
- 2 Criterios de merito definidos previamente a la evaluacion tales como originalidad excelencia talento o trayectoria de los proponentes impacto u otras características que van a ser juzgadas por el comite externo de evaluacion por pares
- 3 Un reglamento publicado antes de la recepcion de propuestas que describa como minimo el proceso para considerar propuestas el proceso de evaluacion y el proceso de adjudicacion
- 4 Un acta que haga constar la recomendacion final del comite externo de evaluacion por pares en cuanto a la

conveniencia de la adjudicacion y otras observaciones pertinentes

Correspondera al Consejo de Gabinete determinar las entidades que podran acogerse a la figura de contrataciones por merito Los reglamentos generales deberan ser aprobados mediante decreto ejecutivo '

Al analizar algunos de estos criterios consideramos que no son tramites burocraticos son casos muy especiales y excepcionales pero no pueden quedar tan ampliamente permitidos porque pueden ser utilizados para actos irregulares Se deben entonces aplicar los controles previos y posteriores de forma simultanea en todas las contrataciones y actuaciones que realice la Administracion Publica para cualquier entidad del Estado sin caer en burocracia que impida o dificulte su ejecucion

Podemos culminar diciendo que tanto el control previo como el control posterior son necesarios en la administracion publica y ambos deben ser ejercidos de forma simultanea en cada uno de las contrataciones u obras que realice o gestione el Estado Para dar cumplimiento a este sin dudas hay que reforzar el cuerpo de auditores de la Contraloria General de la Republica con mayor personal idoneo con mayores competencias en el area de auditoria

De forma paralela el auditor interno de cada entidad del Estado debe realizar su trabajo el cual debe ser fortalecido con capacitaciones como las que proponemos en este trabajo

Dentro de esta propuesta tambien consideramos que es un hecho publico y notorio que el Fiscalizador de la Contraloria General de la Republica es un

agente supervisor de la gestión pública en cada institución en la que este asignado y que son rotados de forma frecuente pero quien los nombra o lo destituye es la propia Contraloría General de la República

Esta función que realiza es supervisada periódicamente por la Contraloría General de la República y debe realizarse de acuerdo a los parámetros que establecen la Constitución Política la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 los códigos de ética del servidor público y del Contador Público autorizado y las resoluciones que dicte la Contraloría General de la República

Sin embargo esta la otra figura que es el auditor interno que es un subalterno del jefe de la entidad y depende de muchas maneras de la moral del jefe de la entidad para poder hacer bien su trabajo Es por ello que esta independencia del Fiscalizador de la Contraloría General de la República debe ser total y su actuación debe estar ajustada a los principios legales del Código de ética del servidor público y de un trabajo cordial y en pro del país

Debe entonces trabajar de la mano con el Auditor Interno y con el jefe de la entidad ya que al final en el evento de situaciones anómalas el Auditor Interno debe estar pendiente de las habilidades astucias y fraudes dentro de la entidad Por lo que el Auditor Interno debe dominar la materia de auditoría y la habilidad para conocer la forma de como se cometen los hechos

Es una tendencia de las administraciones públicas que el Fiscalizador de la Contraloría General de la República se aparte del control previo para que sea

el Auditor Interno quien se encargue de realizar las funciones de supervision previo pero con la coordinacion de los manuales para saber a quien le corresponde cada cosa

Es por ello que podemos concluir que se deben mantener los controles previos por parte de las entidades publicas ya sea que los realice el Fiscalizador de la Contraloria General de la Republica que es al que le compete de acuerdo al articulo 280 de la Constitución Política vigente o que lo realice el Auditor Interno de cada una de las instituciones y que ambos tambien se encarguen del control posterior de todos los dineros del Estado ya que ambos deben velar por la efectividad de los controles internos

5 1 3 Creacion de un ente capacitador multi institucional que capacite y expida certificaciones a los agentes y empleados de manejo

Esto es basico para nuestra propuesta la creacion de un ente que de certificaciones a todo aquel individuo que desee ser agente o empleado de manejo en el sector publico

Al momento de realizar nuestro trabajo nos percatamos que la Contraloria General de la Republica tiene el Instituto Superior de Fiscalizacion y Gestion Publica el cual realiza capacitacion de los funcionarios sin embargo no emite certificaciones para los agentes de manejo ni para los empleados de manejo que se encuentren al cuidado de los fondos y bienes publicos ellos responden personalmente de sus actos

Proponemos que estas capacitaciones sean constantes y que este ente sea conformado por diferentes entes pero que este presidido por la Contraloria General de la Republica los Magistrados del Tribunal de Cuentas el Fiscal General de Cuentas un representante de la Universidad de Panama un representante de Academia Regional Anticorrupcion para Centroamerica y el Caribe (ARAC) un representante del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupcion o la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Informacion Publica un representante de la Red interinstitucional de Etica Publica de la Procuraduria de la Administracion y tres representantes de Grupos Civicos del pais

Nos agrada la idea de incluir a representantes de grupos civicos como una forma de incluir a la sociedad civil en nuestra propuesta

Asimismo este trabajo contempla ademas una formula de evaluacion que hace imprescindible medir el conocimiento del comun de las personas que son capacitadas con respecto al tema de cuentas y que es necesario para obtener su certificacion la cual se efectuara despues de realizada la capacitacion con la intencion de conocer con que conocimientos salio el agente o empleado de manejo del curso y que conocimientos se lograron transmitir por los expositores y asimilar de forma clara por las personas capacitadas

Aunado a ello la evaluacion tambien contempla una estrategia nunca antes vista en nuestro pais que consiste en que unos capacitadores se dedicaran a

dictar el curso y otros aplicaran las evaluaciones del curso Este hecho ha brindado resultados positivos en otras latitudes ya que obliga a las personas que asistan a esclarecer sus dudas durante el curso y esperamos obtener los mismos resultados en nuestro pais para su perfeccionamiento Es decir que al nombrarlo debe tener todo lo que este senalado para el cargo pero en ocasiones estos requisitos son obviados para favorecer a personas

Con este norte se realizo el trabajo para que fuera de facil comprension y entendimiento para el comun de las personas que asistiran a las capacitaciones de cuentas trabajando en primer lugar la parte dogmatica revisando y analizando la opinion de especialistas nacionales y extranjeros con respecto al tema de cuentas y por otro lado un aspecto revisando cada una de las normas de la Ley 67 de 2008 y su modificacion en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 y de alguna otra legislacion que de forma supletoria se utilice en materia de cuentas

Del mismo modo con la finalidad de obtener un ambiente idoneo para hacer capacitaciones nos apoyaremos en la infraestructura y en la logistica que ofrece tanto la Universidad de Panama o la Academia Regional Anticorrupcion (ARAC) que son lugares que poseen las instalaciones comodas y disenadas para tales fines de educacion superior

Esta propuesta nace puesto que la Contraloria General de la Republica otorga una autorizacion de probidad solo para algunos empleados de manejo que

tienen a su custodia cajas menudas pero no certifican a todos los empleados de manejo ni a los agentes de manejo de fondos y bienes publicos

Nuestra propuesta es que se certifique por parte del ente multi institucional sobre los conocimientos sobre Jurisdiccion de Cuentas y Administracion Publica de los agentes de manejo y de los empleados de manejo de fondos o bienes o que esten autorizados para manejar dineros del Estado por ende se debe aplicar esta certificacion para todos los cargos esto aunque las personas que ocuparan estos puestos en periodos cortos de vacaciones del titular o en casos de renuncia o dias de asueto

Es por ello que la propuesta es pedir idoneidad para ocupar estos puestos en el sector publico a los empleados de manejo pero de igual manera se debe certificar a las personas que deseen licitar con el Estado o ser agentes de manejo de fondos o bienes publicos

Basta cumplir que en elCodigo Fiscal en el Libro V que trata sobre La Administracion del Tesoro Nacional esta el capitulo IV que regula sobre los Empleados y Agentes de Manejo en la que se establece lo siguiente

**‘ Articulo 1088 Para ser empleado o Agente de Manejo es preciso gozar de buena reputacion no haber sido condenado a pena corporal por delitos de falsedad o contra la propiedad no haber sido calificado por sentencia ejecutoriada como quebrado fraudulento o culpable y no ser deudor moroso del Tesoro
Tampoco puede ser empleado o Agente de Manejo quien habiendolo sido en otro tiempo, resulto alcanzado en sus cuentas aun cuando los alcances hayan sido condonados o declarados prescritos o cuando no haya rendido sus**

cuentas oportunamente aunque de esa responsabilidad hubiera sido eximido Los nombramientos hechos en contravencion de este articulo son nulos y cualquier persona puede demandar su nulidad ’

‘ Articulo 1089 Los empleados o Agentes de Manejo que reciban o paguen o tengan bajo su cuidado custodia o control fondos del Tesoro Nacional rendiran cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloria General de la Republica ”

Articulo 1090 Todas las personas que tengan a su cuidado o bajo su custodia o control fondos del Tesoro Nacional seran responsables de ellos _y de todas las perdidas que ocurran a causa de su negligencia o uso ilegal de tales fondos ”

Articulo 1091 Ningun Empleado o Agente de Manejo sera eximido de responsabilidad porque alegue haber actuado por orden superior al hacer el pago o disponer de fondos por cuyo manejo sea directamente responsable El empleado superior que haya ordenado el pago o disposicion de fondos sera solidariamente responsable de la perdida que el Estado hubiere sufrido a causa de su orden

“Articulo 1092 Ningun empleado o Agente de Manejo que reciba o pague o tenga bajo su cuidado custodia o control fondos del Tesoro Nacional sera relevado de responsabilidad por su actuacion en el manejo de tales fondos sino mediante finiquito expedido por la Contraloria General de la Republica PARAGRAFO No podran ser autorizados permitidos o admitidos los actos o contratos que se enumeran a continuacion a las personas que ejerzan o hayan ejercido alguno de los cargos que se mencionan en el presente Capitulo si no presentan el finiquito expedido por la Contraloria General de la Republica 1 La celebracion de contratos con el Estado con los Municipios y con las Instituciones autonomas y semiautonomas excluidas las bancarias 2 Los pagos que deba efectuar el Tesoro Nacional o Municipal y las entidades autonomas y semiautonomas incluyendo salarios y remuneraciones por servicios prestados 3 Las inscripciones de las escrituras publicas sujetas al pago del impuesto de Registro 4 La venta de pasajes al exterior y la obtencion de permisos de salida para viajar fuera del

país Para los efectos pertinentes la Contraloría General de la República enviara a la Sección de Paz y Salvo del Ministerio de Hacienda y Tesoro el detalle de las personas a que se refiere el presente capítulo que tengan saldos pendientes con el Tesoro Nacional a fin de que no se les entregue Paz y Salvo en concepto de Impuesto sobre la Renta a menos que presente el finiquito expedido por la Contraloría General de la República '

Es por ello que si estas normas se van a aplicar tanto a empleados como a agentes de manejo es de suma importancia que también debe tener conocimiento de las repercusiones legales a las que se verán sometidos por el incumplimiento de sus delicadas funciones públicas

De la misma manera por ser esta una tesis que desarrolla aspectos preventivos lo que busca es que solo lleguen a procesos de cuentas los casos en que los relacionados con el proceso de cuentas actuaron de forma dolosa o intencional y negligente para lesionar el patrimonio del Estado

5.2 Medidas de Prevención

A manera de prevención de estos procesos de cuentas se deben indicar diferentes modelos de hacer que estos procesos vayan cada día cuesta abajo o en declive. Para ello se requiere hacer docencia a los funcionarios públicos y agentes de manejo sobre la responsabilidad y las características de los procesos de cuentas y las consecuencias de estos procesos

Es por ello que este trabajo va enfocado a dar a conocer que en Panama como se realiza el proceso de cuentas como se regula la jurisdiccion de cuentas y de que forma se pueden evitar o disminuir estos procesos en nuestro pais

En este sentido proponemos lo siguiente

- 1 Se debe crear la cultura de cuidado de la cosa publica de responsabilidad patrimonial de acuse de recibo y controles de entregas de documentos manejo de los controles internos gubernamentales y de repercusiones a los agentes y empleados de manejo
- 2 Se deben hacer folletos y propagandas sobre el proceso de cuentas para que se conozca como funciona el proceso de cuentas en Panama y los entes que en el participan
- 3 La dictacion de charlas y exposiciones a nivel nacional sobre lo que enmarca un proceso de cuentas en Panama y sus repercusiones
- 4 Se debe ser cauteloso intuitivo y reflexivo por parte de los agentes y empleados de manejo de los fondos y bienes publicos para evitar que en sus trabajos o actos publicos sean sorprendidos en su buena fe
- 5 Que los egresados de las capacitaciones del ente multi institucional sean entes o agentes multiplicadores del conocimiento

Es alli que radica la razon por la que debe programarse en las universidades publicas y privadas debidamente acreditadas las asignaturas cursos y seminarios sobre el proceso de cuentas

5.3 Elementos Introdutorios

Introduccion Este trabajo lo planteo hacer ya que no existe una asignatura en las universidades sobre el Proceso de Cuentas en Panama ni tampoco una carrera de cuentas en Panama ni se han dictado seminarios coordinados para conocer la materia de cuentas en Panama Es por ello que al existir un vacio acerca de estos temas y por ser un tema de gran relevancia en nuestro pais somos de la opinion que nuestro seminario sera de gran utilidad para todo el que desee conocer esta materia o tenga interes en ser servidor publico de manejo o agente de manejo de la cosa publica

Justificacion La justificacion de mi trabajo obedece a que se debe conocer la Jurisdiccion de Cuentas en Panama ya que es imperante lo relativo a la responsabilidad patrimonial que se puede acarrear a los empleados y los agentes de manejo en el cuidado de los fondos y los bienes publicos

Ademas de conocer las repercusiones que conlleva el no hacer buen uso y manejo de los fondos y bienes publicos al no administrar debidamente los mismos

De lo antes expuesto resulta claro que tambien es basico estudiar los requisitos de los procesos de cuentas regulados dentro de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y su correspondiente reforma en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 ya que de ello depende la buena aplicacion de la justicia patrimonial

Objetivo General: Tal y como hemos indicado en nuestra propuesta, debemos establecer los objetivos generales con base a lo que deseamos conocer en el seminario:

- Ampliar los conocimientos que se tienen de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que crea el Tribunal de Cuentas en Panamá y su correspondiente reforma en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013.
- Dar a conocer el trámite del proceso de cuentas en Panamá.

Objetivos específicos: Dentro de nuestros objetivos específicos están:

- Reconocer un proceso de cuentas
- Analizar las formas de recurrir en un proceso de Cuentas.
- Manejar los conceptos en los procesos de cuentas.
- Examinar los mecanismos para evitar procesos de cuentas.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Existe un desconocimiento tanto de la comunidad en general, así como de los profesionales del derecho sobre lo que es la jurisdicción de cuentas, sus funciones, sus características y su rol dentro de la sociedad panameña y del proceso de cuentas y sus fases.
2. Siempre es mucho mejor prevenir que reprimir o castigar; sin embargo, esta no es una política de Estado, puesto que la República de Panamá no posee actualmente los mecanismos adecuados para lograr mejorar los controles de frenos y contrapesos para evitar los procesos de cuentas y la cultura para cuidar y respetar los bienes y fondos públicos.
3. Dentro de los entes de la jurisdicción de Cuentas, la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas se encuentran incluidos en la Constitución Política vigente de 1972 con sus reformas; sin embargo, la Fiscalía General de Cuentas únicamente esté regulada en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 con su respectiva reforma en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013.
4. Este tema es de interés para profesionales del derecho por ser un área nueva en el campo de las leyes y de la de administración de empresas públicas; también será de sumo interés para Diputados de la República de Panamá, directores de entidades, de escuelas, para evitar que puedan ser objeto de una investigaciones patrimoniales por no tener conocimiento de la legislación; de igual manera, este tema será de interés para particulares que liciten o hagan transacciones con el Estado, ya que también deben tener conocimiento de las consecuencias de las transacciones con el Estado. Por último, este tema es de interés para el público en general, ya que las consecuencias de los procesos

patrimoniales representan la justicia en la aplicación de la ley en los procesos patrimoniales es decir la buena o mala utilización del presupuesto del Estado entregado a cada una de las entidades públicas o también las consecuencias que se presenten al ser herederos en procesos civiles de familiares que tengan procesos de cuentas pendientes con el Estado

- 5 La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 con su respectiva reforma en la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 es la ley que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas en Panamá y reforma la Ley 32 de 1984 orgánica de la Contraloría General de la República
- 6 Se debe implementar políticas de Estado para lograr una metodología en la capacitación del Derecho y las Ciencias Políticas en especial de nuestra asignatura de justicia de cuentas para la preparación en el ámbito laboral en el sector público
- 7 Exigir idoneidades a todos los servidores públicos los agentes de manejo y cualquier persona que aspire a ocupar un puesto de empleado de manejo o agente de manejo en el cual se expondrá el tema de cuentas de forma general con ejes transversales en transparencia rendición de cuentas peculado y blanqueo de capitales y con trayectoria transparente en el sector público y privado en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN

1. Otorgarle rango constitucional a la figura de la Fiscalía General de Cuentas, a fin de fortalecerla como una entidad Estatal con mayor seguridad institucional y mayor prestancia dentro de la Jurisdicción de Cuentas, lo cual contribuiría a una efectiva autonomía en el proceso de cuentas y con más estabilidad legal e independencia ante los abates de la política en nuestro país.
2. Realizar frecuentemente evaluaciones y estadísticas para medir el desempeño de los servidores públicos; así como la cantidad de procesos que se han seguido en la materia de cuentas en Panamá, tanto conocer la cantidad de auditorías que tiene pendiente por terminar la Contraloría General de la República.
3. Aumentar el cuerpo de auditores que componen la Contraloría General de la República, a fin de que las auditorías sean evacuadas en el menor tiempo posible y de la misma manera, brindar pronta respuesta, seguridad y certeza a quien es objeto de un examen de auditoría.
4. Aplicar medidas de prevención para evitar los procesos de cuentas en Panamá, entre las cuales hemos recomendado la participación más activa del auditor interno y del fiscalizador de la Contraloría General de la República, la creación de un ente multi-institucional para brindar charlas sobre la ética, transparencia, Ley 67 de 2008 que crea la Jurisdicción de Cuentas, manejo de caja menuda y sobre casos prácticos acerca de los procesos de cuentas, además de brindarle una certificación al que desee ser empleado de manejo en la administración pública, ya que se ha podido detectar esta debilidad en la práctica.

5. Entrenar y capacitar al servidor público, a fin de que conozca los cuidados que debe tener para hacer buen uso de los fondos y bienes del Estado. Así como explicarle las consecuencias en el evento de que no las realice de forma adecuada.
6. Hacer un diagnóstico integral de los servidores públicos que trabajan con el manejo de dinero y bienes del Estado, para explicarle con detalles las razones del cargo que ocupan o su manual, las funciones del cargo y sus consecuencias.
7. Aumentar los controles en cuanto a la rigidez, coacción, imposición y exigencia por parte de la Contraloría General de la República para que, en general, todas las entidades públicas rindan cuentas de los presupuestos, fondos y bienes que manejan para evitar los malos manejos de la cosa pública. Sobre todo en instituciones como la Dirección de Asistencia Social (DAS), que no mantiene las supervisiones legales correspondientes, ni es objeto de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública en Panamá.
8. Aumentar la exigencia en la transparencia, la rendición de cuentas y la obligación de rendir las declaraciones patrimoniales de bienes a las autoridades que se encuentren incluidas en la Ley 59 de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS

ARAUZ SÁNCHEZ Herberto La Jurisdiccion de Cuentas en Panama primera edicion impresora de la Nacion 1998

BOTELLO Dionisio El Tribunal de Cuentas de Panama Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas de Panama 2014 pagina 140

CERVINI Raul CESANO Jose Daniel TERRADILLOS BASOCO Juan Maria El Delito de Blanqueo de Capitales de Origen Delictivo Editorial Alveroni Ediciones Junio 2008 pagina 12

HERRERA Eustorgio Rendicion de Cuentas y Auditoria Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas de Panama Panama (2014) pagina 128

LOMBANA Eduardo y MARCHOSKY Eusebio R Fundamentos de la Direccion de Responsabilidad Patrimonial Contraloria General de la Republica 1991

QUIJADA VÁSQUEZ Jorge Luis La rendicion de cuentas y los empleados y los agentes de manejo Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas de Panama Panama 2014

TURNER MONTENEGRO Ileana El Tribunal de Cuentas en Panama septiembre 2010 Panama

TURNER MONTENEGRO Ileana El Proceso de Cuentas Naturaleza y Regimen Juridico Ediciones Nueva Juridica 2014

VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas y el Proceso Patrimonial en Panama Panama 2009

VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas 2011

VARGAS VELARDE Oscar Enfoques sobre la Jurisdiccion de Cuentas Segunda Edicion 2015

VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas Del Estado de Panama (1855) hasta la Republica de Panama en nuestros dias (2015) Edicion 2015

VARGAS VELARDE Oscar El Tribunal de Cuentas Panama 2014

ENSAYOS

GUERRA MORALES Silvio Entran millonarios y salen? Escrito del 6 de marzo de 2009 Diario Panama America 2009 Consulta via web a la pagina www.panamaamerica.com.pa

LEYES

Constitución Política de la República de Panamá, enero 2009, Editorial Mizrachi y Pujol, S.A.

Ley 39 de 2001, Gaceta Oficial 24350 de 19 de junio de 2001

Ley 15 de 10 de mayo de 2005, Gaceta Oficial 25296 de 11 de mayo de 2005.

Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, Gaceta Oficial No.26169, de 20 de noviembre de 2008.

Ley 81 de 22 de octubre de 2013, Gaceta Oficial 27403, de 25 de octubre de 2013.

Decreto N°246 de 15 de diciembre de 2004, por el cual se dicta el Código de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central.

Decreto 214 DGA de 8 de octubre de 1999.

CÓDIGOS

Código Fiscal de la República de Panamá, Editorial Mizrachi & Pujol, S.A., Ley 8 de 27 de enero de 1956, actualizado 2009.

Código Judicial vigente, actualizado enero 2009, Editorial Mizrachi & Pujol, S.A.

Código Administrativo, actualizado 2010, Editorial Mizrachi & Pujol, S.A.

Código Civil, actualizado 2009, Editorial Mizrachi & Pujol, S.A.

DICCIONARIOS

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, 2008.

OSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, 1992.

VALLETTA, Laura, Diccionario Jurídico Tomos 1 y 2, Octava Edición, Valletta Ediciones, 2014.

FÁBREGA PONCE, Jorge y CUESTAS G., Carlos H., Diccionario de Derecho Procesal Civil y Diccionario de Derecho Procesal Penal, Plaza & Janés Editores Colombia, S.A., agosto 2004.

WEBOGRAFÍA

Constitución de la provincia de Mendoza, República de Argentina. Búsqueda
vía web.

Consulta realizada vía web a la página de la Real Academia Española
www.rae.es/

ANEXOS

CUESTIONARIO # 1

El presente cuestionario tiene preguntas de carácter abierto. El mismo será aplicado exclusivamente al público en general, abogados litigantes y funcionarios de la Fiscalía General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas, en la República de Panamá.

INDICACIONES: Responda brevemente las siguientes preguntas.

1. ¿Conoce usted la legislación de cuentas en la República de Panamá o ha gestionado en ella?

2. ¿Ha asistido en alguna ocasión a una capacitación sobre la jurisdicción de cuentas?

3. ¿Es la transparencia y la rendición de cuentas los métodos de evitar los malos manejos de la cosa pública?

4. ¿Se debe mantener el control previo en las instituciones públicas para evitar los procesos de cuentas?

5. ¿Será la creación de la jurisdicción de cuentas lo que hará mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en Panamá?

“Muchas Gracias”