



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**

**“LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO DE CUENTAS”**

**POR**  
**MAILLELYS MARCIAGA DÍAZ**

Trabajo de graduación para  
optar por el título de Maestría en  
Derecho Publico con énfasis  
en Responsabilidad Patrimonial

**Ciudad Universitaria Octavio Méndez Pereira, Panamá 2015**

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar deseo agradecer a Dios sobre todas las cosas, a mis padres y hermano, porque han sido motivo de orgullo y guía para emprender cada una de las metas que me he propuesto alcanzar

Al Tribunal de Cuentas y Fiscalía de Cuentas, por darme la oportunidad de transformarme constantemente en el estudio del derecho

Asimismo, agradezco a mi director de tesis Jaime Franco, por su dedicación y esfuerzo, gracias a sus conocimientos, experiencia, firmeza y honestidad ha logrado en mí la culminación satisfactoria de este trabajo

También a todas aquellas personas que de alguna u otra manera influyeron en mi vida y me guiaron ser la persona que soy hoy

## DEDICATORIA

Dedico este trabajo a Dios a quien debo todos los días de mi vida, le debo mi familia, mis triunfos, seres queridos, todo ello es muestra y grandeza del señor

A mis padres y mi hermano por el apoyo recibido durante mi formación personal y profesional que con su cariño, amor incondicional y el apoyo brindado supieron inculcar en mí todo lo que soy, sus valores y fortalezas Sus sacrificios y luchas son motivo de orgullo y admiración para mí Gracias

## ÍNDICE

## TABLA DE CONTENIDO

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>I</b>
<b>DEDICATORIA</b>	<b>II</b>
<b>TABLA DE CONTENIDO</b>	<b>IV</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>VII</b>
<b>CAPÍTULO I METODOLOGÍA GENERAL</b>	
1 1 Resumen de palabras claves	1
1 2 Antecedentes	1
1 3 Planteamiento del Problema	7
1 4 Justificación e Importancia	10
1 5 Objetivos de la Tesis	13
1 5 1 Objetivo General	13
1 5 2 Objetivos Específicos	13
1 6 Alcance y límites de la investigación	13
1 6 1 Proyectos	14
1 6 2 Límites	14
1 7 Hipótesis	15
<b>CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO</b>	
2 1 Concepto de Medida Cautelar	17
2 2 Sujetos que intervienen	20
2 3 Características de las medidas cautelares	20

2.4. Naturaleza.....	24
2.5. Objeto de la adopción de medidas cautelares.....	26
2.6. Finalidad de las medidas cautelares.....	27
2.7. Aplicación de las medidas cautelares.....	27
2.8. Auto de Cautelación.....	33
2.9. Entrega de bienes a Depositarios.....	43
2.10. Auto de Levantamiento de medidas cautelares.....	45
2.11. Exceso de cautelación.....	48
2.12. Declinación de las medidas cautelares.....	48

### CAPÍTULO III

3.1. MARCO METODOLÓGICO.....	79
3.1.1. Tipo de Investigación.....	79
3.1.2. Fuentes de información.....	80
3.1.2.1. Fuentes Materiales.....	80
3.1.2.2. Muestra.....	80
3.1.2.3. Tipo de Muestreo.....	81
3.1.3. Variables.....	81
3.1.3.1. Definición Conceptual.....	81
3.1.3.2. Definición Instrumental.....	81
3.1.3.3. Definición Operacional.....	82
3.1.4. Descripción de Instrumentos.....	83
3.1.5. Tratamiento de la Información.....	83

**CAPÍTULO IV**

<b>ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS</b>	<b>86</b>
4 1 Forma de responsabilizar a los funcionarios que no cumplen con su labor de perseguir estos dineros	90
4 2 ¿Por qué no se ha recuperado lo esperado a favor del Estado?	93
4 3 Naturaleza del Tribunal de Cuentas	95
4 4 Efecto de Cosa Juzgada en las decisiones del Tribunal de Cuentas	99
4 5 ¿El Estado, juez y parte en los procesos de responsabilidad patrimonial?	102
4 6 ¿Cómo satisface el Estado los posibles daños y perjuicios que carece al particular al haber adoptado una medida cautelar?	104
3 3 PROPUESTA	106
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>113</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>116</b>
<b>ANEXO</b>	<b>118</b>
<b>REFERENCIA BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>143</b>
<b>INFOGRAFÍA</b>	<b>145</b>

## INTRODUCCIÓN

Las medidas cautelares en cualquier rama del derecho no solo buscan la satisfacción de un fallo favorable y un derecho reconocido, sino la efectividad de la sentencia, que no sea eludida. Sirve de garantía, donde el Estado brinda a sus ciudadanos una forma de cumplir con la sentencia y la merecida protección de un derecho efectivo.

En el Tribunal de Cuentas, las medidas cautelares que se decretan reúnen condiciones muy específicas y diferentes que otras jurisdicciones, sin embargo, la finalidades y características son las mismas.

Al enfocar este trabajo en las medidas cautelares que se establecen en los procesos de responsabilidad patrimonial, que se decretan en el Tribunal de Cuentas, busco aportar valioso conocimiento y servir de base para emprender mejoras y cambios positivos dentro de esta institución. La sociedad panameña espera que las funciones del Tribunal de Cuentas se efectúen con la independencia debida, obteniendo los resultados esperados, dicho de otra forma, resarcir al Estado panameño de los fondos y bienes mal habidos.

Este trabajo es un documento académico desarrollado para delimitar aspectos fundamentales, se busca incrementar la eficacia y el impacto de las medidas cautelares que se decretan y ejecutan.

## CAPÍTULO I

## METODOLOGÍA GENERAL

### EL PROBLEMA

#### 1 1 Resumen de palabras claves

Medida cautelar, Jurisdicción de Cuentas, Fiscal de Cuentas, responsabilidad patrimonial, agentes o empleados de manejo, Resolución de Reparos, Resolución de Cargos, eficacia, declinación, juzgar, cobro coactivo, Tesoro Nacional

#### 1 2 Antecedentes

De acuerdo a lo preceptuado en la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, artículo 1, el Tribunal de Cuentas es una institución jurisdiccional, autónoma e independiente, que tiene como objetivo principal el juzgamiento de 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 de los agentes de los manejos de los fondos y bienes públicos, por lo que textualmente señala

**“ARTÍCULO 1** La Jurisdicción de Cuentas se instituye para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos ”

Ahora bien, el Tribunal de Cuentas es una nueva entidad, que se creó para conocer de manera permanente, continua y eficaz los actos económicos y financieros del sector público, además de enjuiciar la responsabilidad de tipo patrimonial en las que incurran las personas que tengan bajo su cargo el manejo de dinero, fondos y otros bienes de carácter público

Cabe resaltar, que el carácter público es lo que brinda la importancia a este Tribunal de Cuentas, debido a que el Estado es el principal medio a proteger contra la corrupción en la esfera administrativa. Por ello, es una herramienta con facultad de juzgar los actos cometidos ilícitamente, obligando a los funcionarios responsables del Tesoro Nacional a rendir cuentas

El Tribunal de Cuentas surgió conforme a una serie de hechos detallados a continuación

- 1878- bajo la administración de Buenaventura Correoso, se promulga la Ley N°22, en la que se establece el primer Reglamento para el Control del Gasto Público, señalando que el Presupuesto del Estado era facultad del Poder Legislativo (Administración colombiana)
- 1904- nace la Convención Nacional, esta emite la primera Constitución, donde se responsabiliza, al Poder Legislativo, de la fiscalización
- Bajo la Ley N°12, de 1904, se crea el cargo de Visitador Fiscal, con Jurisdicción Nacional. Este tiene la responsabilidad de supervisar el

manejo de las operaciones del Tesoro Publico e investigar y ordenar el cumplimiento de las regulaciones de la Contabilidad

- Con la Ley N°56, de 1904, se crea el Tribunal de Cuentas y, su organización se reglamenta con las leyes N°9 de 1907 y N°34 de 1908
- 1908- segun la Ley N°49, se autoriza al Poder Ejecutivo organizar la contabilidad
- 1909- segun la Ley N°10, se adicionan atribuciones al Visitador Fiscal, investigar al Tribunal de Cuentas para determinar el cumplimiento de la ley en el examen y fenecimiento de las cuentas
- 1917- Con la Ley N°33, se estableció la sustitución del Tribunal de Cuentas por un Juez de Cuentas
- 1918- De acuerdo a la Ley N°30, de 1918, se crea el cargo de Agente Fiscal y se asigna al Órgano Ejecutivo, la responsabilidad de nombrar al máximo funcionario
- 1930- con la Ley N°84 de 1930, se creó la Oficina de Contabilidad y Contraloria, que estará a cargo de un funcionario con el titulo de Contralor General de la Republica, el cual estará a cargo de esta entidad por un periodo de cuatro años Su nombramiento requería la aprobación de la Asamblea Nacional
- 1941- Con la Ley N°6, de 1941, se establecen los deberes y facultades de la Contraloria General de la Republica
- 1943- La Contraloría General de la Republica se acoge al Sistema IBM, que apoyaba la labor de control y fiscalización

- 1984- Se crea la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría de la Republica
- 1990- Segun Decreto No 36, de 10 de febrero de 1990, se crea la Dirección de Responsabilidad Patrimonial
- 2004- Con las reformas constitucionales, se introdujo, dentro del Título IX de la Hacienda Publica, el Capítulo 4, Artículo 281, sobre "El Tribunal de Cuentas"

**"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"

- 2008- Se aprueba la Ley N°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 Republica, además, se deroga el Decreto de Gabinete N°36, de 10 de febrero de 1990 y desaparece la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloria General de la Republica, y se crea el Tribunal de Cuentas de Panamá

Con fundamento en el artículo 27 de la Ley 67 de 2008, el Pleno del Tribunal de Cuentas puede decretar medidas cautelares. Por tanto, las medidas cautelares adoptadas en la jurisdicción de cuentas se rigen por los principios,

formalidades y levantamiento que sobre esta materia regula el Libro II del Código Judicial

Para un mejor conocimiento de qué es medida cautelar nos remontamos a este concepto

- Según la Real Academia de la Lengua Española, son medidas que se adoptan para preservar el bien litigioso o para prevenir en favor del actor la eficacia final de la sentencia. Se utilizan también en el procedimiento administrativo
- Guillermo Cabanellas de Torres (1979) en su diccionario Jurídico Elemental, al referirse sobre cautelar manifiesta que significa prevenir, adoptar, precauciones precaver. Y medidas conservativas como conjunto de disposiciones tendientes a mantener una situación jurídica o asegurar una expectativa o derecho futuro

En el Derecho Romano, no se conocían las medidas cautelares tal como se conocen en la actualidad, sin embargo, se contaba con ciertas instituciones parecidas que cumplían con similares objetivos a los de la actualidad. Por ejemplo, en el Libro Tratado Elemental de Derecho Romano de 1989, Eugene Petit manifestó que el deudor disfrutaba de un plazo para ejecutar la condena. Expirado el término, el acreedor, de no estar pagado, puede comenzar la ejecución. Procede ejerciendo ante el magistrado la acción *judicati*

La acción *judicati* reemplaza, bajo el sistema formulario, a las *manus injectio* de las acciones de la ley. Permite alcanzar, no solamente a la persona del deudor, sino también a sus bienes. Para ver el resultado se distinguían dos hipótesis

- Si el deudor discute la existencia o la validez del fallo dado contra él, el magistrado entrega una fórmula y envía a las partes ante el juez, pero con una condición que el demandado suministre caución. Del mismo modo, para rechazar la *manus injectio*, debía encontrar un *vindex*, así también, debía dar la caución *judicatum solvi*. La analogía se completa con la conclusión del proceso. El demandado sucumbe es condenado al duplo, como al *vindex*, la caución garantiza el pago.
- Si el deudor no discute el fallo, o si no encuentra caución, debe pagar, de lo contrario, incurre en la ejecución sobre su persona y sobre sus bienes.

También, sin otra formalidad, Eugene Petit nos dice que el magistrado puede declararle *addictus*, y permitir al acreedor llevarle y aprisionarle. El acreedor podía pedir además la ejecución de sus bienes, dirigiéndose a los magistrados.

Etimológicamente, la palabra medida, en la acepción que nos atañe, significa prevención, disposición, prevención, a su vez, equivale a conjunto de precauciones y medidas tomadas para evitar un riesgo. En el campo jurídico, se

entiende como tales a aquellas medidas que el legislador ha dictado con el objeto de que la parte vencedora no quede burlada en su derecho.

Novellino (citado en Martínez Botos, 1994) sostiene que la finalidad cautelar se ordena exclusivamente en función del posible cumplimiento de la sentencia que se dicte en un proceso, lo cual afirma lo siguiente:

“El carácter instrumental de la medida cautelar que no puede existir de ninguna manera por sí misma sino que debe referirse necesariamente a un proceso actual o a promoverse dentro de un lapso determinado, sin el cual no tiene razón alguna de ser.”

Resulta oportuno mencionar, que el Tribunal de Cuentas es un organismo creado hace más de tres años. Actualmente se encuentra en evaluación continúa para mejorar las políticas en los procesos adelantados maximizando, así, la eficiencia, eficacia, calidad y la transparencia de todo el proceso que se desarrolla.

### **1.3. Planteamiento del Problema**

En cualquier trabajo académico no es fácil plantear un problema de investigación de manera comprensible, sencilla y completa, sin embargo, para poder identificar este problema en términos concretos, se necesita conocer los hechos, la situación actual y la relevancia del problema. Por ello, es necesario resaltar que esta investigación tiene como objetivo reconocer, analizar y hacer

estudio de las Medidas Cautelares en el Proceso de Responsabilidad Patrimonial que se ejerce en el Tribunal de Cuentas de Panamá.

En la legislación panameña, la responsabilidad patrimonial es juzgada por el Tribunal de Cuentas, que es una entidad creada mediante la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, por la cual desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley N°32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, asumiendo el conocimiento de los procesos en trámite de la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República de Panamá y de las nuevas investigaciones desarrolladas por el Tribunal de Cuentas de Panamá. En tal sentido, resulta oportuno resaltar que la Ley 67, de 2008, en el artículo 95 establece, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 95:** Los procesos patrimoniales que se encuentren en trámite ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, al momento de entrar en vigencia la presente Ley, pasarán al conocimiento del Tribunal de Cuentas, pero los términos que hayan empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estén iniciadas se registrarán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación.”

Por consiguiente, la medida cautelar busca impedir que la condena que pone fin al proceso, sea ilusoria ya que se encarga de asegurar que la justicia alcance el cumplimiento eficaz de su cometido y evitar que sea eludida.

Con fundamento en lo anterior, el Tribunal de Cuentas puede decretar medidas cautelares, en cualquier momento, a petición motivada de la Fiscalía de Cuentas: durante la etapa motivada del Fiscal de Cuentas; durante la etapa de la

investigación, o de oficio y durante la intermedia o plenaria, conforme lo dispone el artículo 27, Título II, Medidas Cautelares, de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

Estas medidas pueden ser decretadas sobre todo o parte del patrimonio de las personas investigadas o procesadas o sobre bienes en los cuales existan indicios que se deduzcan que provienen de manera directa o indirecta de bienes, fondos, valores sustraídos indebidamente del patrimonio del Estado

Por lo tanto, las medidas cautelares decretadas durante el Proceso de Cuentas, al igual que en otros procesos, tienen la finalidad de asegurar el resultado de la sentencia o resolución que debe recaer en un juicio determinado

Las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal de Cuentas tienden a impedir que el derecho, cuyo reconocimiento o actuación se pretenda obtener a través de este proceso en el que se dicta la resolución cautelar, pierda su eficacia y objetivo durante el tiempo que transcurra entre la iniciación de la investigación del proceso de responsabilidad patrimonial y el pronunciamiento de la sentencia definitiva, llamada Resolución de Cargos

La Resolución de Cargos es la que decide la causa del proceso y queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal de Cuentas y a los procesados, o tres días después de haberse notificado la Resolución mediante la cual el Tribunal decida recurso de reconsideración. Transcurrido el

término, la resolución debidamente ejecutoriada pone fin a la actividad de la Jurisdicción de Cuentas

A pesar que la Ley 67 de 2008 reglamenta en su Título II, artículos del 27 al 33, las disposiciones concernientes a las medidas cautelares, también se rige por las normas del Código Judicial

**“ARTICULO 32** En lo que resulte aplicable a las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal de Cuentas, regirán las disposiciones contenidas en el Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto a los principios, las formalidades, las sustituciones o el levantamiento”

En la actualidad, los procesos que se desarrollan en la Jurisdicción de Cuentas se le proceden a declinar a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para el cobro coactivo, con la finalidad de resarcir patrimonialmente al Estado. Los trámites para efectuar el cobro coactivo se ha acumulado con el pasar de los tiempos, desde la creación de la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, donde se han declinado muchas medidas cautelares, sin embargo, no se ha recuperado lo esperado a favor del Estado, por lo tanto, las medidas restantes quedan por culminar

#### **1.4 Justificación e importancia**

En su libro titulado “Cómo hacer una tesis y elaborar toda clase de trabajos escritos” (1996), Carlos A. Sabino expresa lo siguiente “una tesis se propone,

entre otros fines, aportar nuevos conocimientos a algunas disciplinas del saber humano. Por más que tal meta no se tome de un modo totalmente estricto y que se acepten ciertas limitaciones en ese objetivo central, siempre se requerirá de un esfuerzo de creación intelectual relativamente amplio, que supone el conocimiento de lo que ya existe en la materia a trabajar. Resulta claro, entonces, que es preciso conocer de un modo bastante acabado el ámbito en que se habrá de desarrollar la investigación: no se puede pretender aportar nuevos conocimientos si no se tiene una idea bien definida acerca de cuáles son ya las existentes”

Nuestra legislación establece la normativa que regula a los agentes y los empleados de manejo, cuando surjan reparos por razón de actos irregulares. El Tribunal de Cuentas, como organismo constitucional y legal con jurisdicción y competencia a nivel nacional para juzgar, tiene el deber de cumplir con las medidas creadas para resarcir al Estado de estas actuaciones en contra de la Ley.

A partir de la implementación de la ley de cuentas para juzgar la responsabilidad patrimonial, el Tribunal de Cuentas, aunque posee pocos años de existencia, tiene una evaluación continua para mejorar las políticas en los procesos adelantados, maximizando, así, la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia de todo el proceso que se desarrolla.

El Tribunal de Cuentas mediante su proceso de responsabilidad patrimonial cumple con una función juzgadora, tendiente a combatir la corrupción en la esfera administrativa y fiscalizar la ejecución presupuestaria, asegurando sus resoluciones mediante la disposición de medidas cautelares.

Para María Elena Grimaldo (1998), las medidas cautelares tienden a asegurar o garantizar el resultado de un proceso principal que se gesta para lograr una pretensión, ya que la jurisdicción no satisface una finalidad con el solo reconocimiento de un derecho controvertido, sino que requiere hacerlo efectivo, y es por ello que la función cautelar es complementaria de la pretensión jurisdiccional.

El presente trabajo se basa en torno a un alcance práctico, resultado de la experiencia desarrollada, de investigaciones y opiniones obtenidas, con la finalidad de ser el punto de partida para la adquisición de nuevos conocimientos, proporcionar información, a los que la requieran, y ofrecer nuevas alternativas para resolver las necesidades y mejorar el funcionamiento del Proceso del Tribunal de Cuentas.

Por ello, las razones o motivos por las cuales se procedió a la investigación sobre “Las Medidas Cautelares en el Proceso de Cuentas”, tiene la finalidad de analizar las posibles situaciones, afectaciones, y garantías que conllevan las medidas cautelares, terminado el proceso de cuentas, y confirmar si logra

cumplir con el objetivo esperado, de asegurar el efectivo resarcimiento, al Estado Panameño, de los actos cometidos ilícitamente

## **1 5 Objetivos de la Tesis**

### **1 5 1 Objetivo General**

Analizar y valorar el papel de las medidas cautelares adoptadas en el Proceso de Cuentas

### **1 5 2 Objetivos Específicos**

- 1 Definir algunos conceptos básicos sobre las medidas cautelares y determinar el marco legal
- 2 Analizar el alcance e importancia de las medidas cautelares
- 3 Investigar las ventajas y las posibles afectaciones que se manifiestan en la aplicación de las medidas cautelares en el Proceso de Cuentas
- 4 Determinar y analizar si las medidas cautelares cumplen con el objetivo de asegurar el resarcimiento a favor del Estado panameño

## **1 6 Alcance y límites de la investigación**

### **1 6 1 Proyecciones**

En este trabajo se pretende brindar ayuda y conocimiento, a quienes lo examinen, sobre las medidas cautelares que establece la legislación panameña en materia de medidas cautelares, decretadas en los procesos de responsabilidad patrimonial, ejercida por el Tribunal de Cuentas y la importancia de estas en nuestro acontecer

El objetivo de este trabajo de investigación es delimitar la importancia, eficacia y los aspectos que ayuden y expliquen claramente los efectos de la aplicación de las medidas cautelares

Lograr los objetivos propuestos en este trabajo y concluirlos aplicando los conocimientos obtenidos por parte de mis profesores y otras personalidades, además, poniendo en práctica las experiencias obtenidas durante el tiempo que he estado laborando en el Tribunal de Cuentas

### **1 6 2 Limitaciones**

La primera limitación encontrada para la elaboración de este trabajo, fue la poca documentación hallada sobre el tema de las medidas cautelares en esta jurisdicción, no existe una estadística de las medidas que se han ejecutado También la falta de tiempo y desenvolvimiento en la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas

## **17 Hipótesis**

**Hipótesis de Trabajo ( $H_1$ )** La función cautelar en el proceso de cuentas, una vez ejecutoriada la resolución final, asegura el resarcimiento efectivo a favor del Estado y por ende es eficaz

**Hipótesis Nula ( $H_0$ )** La función cautelar en el proceso de cuentas, una vez ejecutoriada la resolución final, no está asegurando el resarcimiento efectivo a favor del Estado y por ende no está siendo eficaz

## CAPÍTULO II

## MARCO TEÓRICO

### LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO DE CUENTAS

#### 2.1 Concepto de Medida Cautelar

Para la Real Academia de la Lengua Española, son medidas que se adoptan para preservar el bien litigioso o para prevenir en favor del actor la eficacia final de la sentencia (Extraído el 4 de mayo de 2013 desde <http://lema.rae.es/drae/?val=cautelar>)

El diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres (1979), al referirse sobre cautelar, manifiesta que significa prevenir, adoptar, precauciones, precaver Y medidas conservativas, como conjunto de disposiciones tendientes a mantener una situación jurídica o asegurar una expectativa o derecho futuro

Segun Palacio citado por Ezequiel Cassagne, el proceso cautelar es “aquél que tiende a impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se pretende obtener a través de otro proceso, pierda su virtualidad o eficacia durante el tiempo que transcurre entre la iniciación de ese proceso y el pronunciamiento de la sentencia definitiva” (Visto el 5 de mayo de 2013 desde [http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/E\\_Cassagne/Medidas%20cautelares.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/E_Cassagne/Medidas%20cautelares.pdf))

Las medidas cautelares aparecen reguladas para hacer frente al principio de la tutela judicial efectiva, otorgándole el derecho a toda persona a acceder a la justicia y que el resultado no sea ilusorio

Hay que tener en cuenta, que la tutela judicial efectiva es el derecho fundamental que tiene la persona, en virtud de una controversia, frente a un órgano jurisdiccional, a fin de que se le administre justicia en todos los aspectos del juicio, a ser oído y en el que la autoridad jurisdiccional conozca el fondo de las pretensiones de los particulares, abarcando este derecho no solo a aquella persona que promueve el juicio, sino que también a aquella contra la que se ha promovido, debiendo observar, el órgano jurisdiccional, ciertas garantías que le aseguren el derecho a un debido proceso

Entonces, tratamos de tomar las medidas convenientes y necesarias que aseguren el resultado del proceso, pues este principio no sirve, de nada, si al final del camino no se obtiene lo que se buscaba y no se ganó, pues el derecho a la tutela judicial efectiva comprende un triple enfoque: la libertad de acceso a la justicia, eliminando los obstáculos procesales que pudieran impedirlo, obtener una sentencia de fondo, es decir, motivada y fundada, en un tiempo razonable, más allá del acierto de dicha decisión y, por último, que esa sentencia se cumpla, es decir, que se cumpla la ejecutoriedad del fallo

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio a la tutela judicial efectiva está regulado en el Título III, sobre Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 1º, Garantías Fundamentales, artículo 17, de la Constitución Política de Panamá, que dispone lo siguiente

**“ARTÍCULO 17** Las autoridades de la Republica están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción, asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley ”

Los jueces y magistrados quedan obligados en todas sus actuaciones a dictar sus resoluciones en base a las normas, sana crítica y justicia, en tiempo oportuno, garantizando el cumplimiento de las garantías del debido proceso y el efectivo ejercicio del derecho a la defensa, que comprende a ser oído, no declarar en su contra, presentar las pruebas que estime pertinentes para la mejor defensa, un abogado que lo represente en el juicio, a ser notificado a lo largo del proceso, presumir su inocencia y respetar sus derechos

Toda persona, en un estado democrático, tiene derecho al acceso a estos mecanismos, a través de los tribunales de justicia para que puedan ejercer sus derechos contra cualesquiera que se los desee cercenar, con esto, se busca facilitar el proceso para que las personas no sean burladas ni perjudicadas por los abusos u obstáculos que imponen las grandes políticas burocráticas

Que todo proceso judicial sea demandado en un tiempo considerable es otro mecanismo que busca acceder a esa justicia esperada, pero, dependiendo

de la complejidad del caso y de sus partes, el proceso judicial puede prolongarse por mucho tiempo, ya que son varias las etapas que se deben dar hasta la resolución definitiva

Todo lo anterior, da como resultado la búsqueda de otros mecanismos para acceder a la justicia esperada. Para ello, la aplicación de las medidas cautelares que buscan la satisfacción inmediata de una pretensión que no se ha terminado y la protección de ese derecho, que consiste en asegurar el resultado del proceso en su resolución final

Las medidas cautelares operan de manera accesoria, ya que garantizan el cumplimiento de una eventual condena y, por ende, cesarán cuando en el proceso principal se dicte la resolución que quede en firme. Estas medidas dependen del proceso que se lleva a cabo. Por lo que, en este trabajo trataré sobre el tema de las medidas cautelares que se decretan en el proceso de responsabilidad patrimonial, ejercido por el Tribunal de Cuentas de Panamá, mediante Ley 67, de 14 de noviembre de 2008

## **2.2 Sujetos que intervienen**

- a) Magistrado
- b) El sujeto activo
- c) El sujeto pasivo

## **2.3 Características de las medidas cautelares**

A través de toda la doctrina y jurisprudencia, que tratan sobre este tema, puedo presentar en síntesis los caracteres más importantes de las medidas cautelares en todo proceso. En ese sentido, señalo los siguientes:

#### A La instrumentalidad

Toda medida cautelar debe pronunciarse mediante resolución jurisdiccional. Pero lo que le da el carácter de instrumentalidad, es el hecho de no poder existir una medida cautelar, sino en virtud de un acto principal. Se puede solicitar antes de la demanda, con ésta, después de ésta y durante la secuela del proceso, pero siempre debe existir la finalidad para su aplicación.

#### B Provisionalidad

Esta característica propia de las medidas cautelares se debe a sus efectos temporales o provisionales, ya que dependerá de la pretensión principal. La decisión que recaerá, al respecto, no produce cosa juzgada, pues ante hechos sobrevinientes, pueden cesar, ser sustituidas, unas, por otras más prácticas y menos gravosas, ampliadas o disminuidas.

#### C Temporalidad

Las medidas cautelares duran el tiempo que dure la pretensión principal. Por lo que, su duración es limitada a la actuación del proceso principal, esto quiere decir, que no es una medida definitiva, pues se extingue por la eficacia de la resolución final.

#### D Variabilidad

Es el Auto que ordena que las medidas cautelares pueden ser declaradas, modificadas, durante la tramitación del procedimiento, además, pueden ser de oficio o a petición de parte, ya que pudieron ser obviadas al momento de su adopción o en atención al interés que se acrecienta

#### E El Auto que ordena la medida cautelar debe ser motivado

Este Auto no puede ordenarse por capricho y sin una finalidad. Por lo que, se debe tomar en cuenta el valor y naturaleza del bien o bienes que se van a secuestrar y si son susceptible de secuestro

#### F No puede ser irrisoria al perjuicio causado

Toda medida cautelar debe ser eficaz a la exigencia del caso concreto, y cumplir con su finalidad asegurativa de manera contundente

#### G No puede ser excesiva al perjuicio causado

La medida cautelar que se decreta contra el vinculado, no puede superar el monto de la cuantía por la cual le es atribuida en el proceso de cuentas

#### H Son inoída parte

La medida cautelar puede otorgarse sin previa oportunidad de escuchar, a la parte contraria, alguna manifestación de lo que a su derecho convenga, y, no por ello, constituye una violación a la garantía de audiencia. El conocimiento de

esta Resolución, previo a su adopción, es limitado, superficial y elemental. No es precedido por un contradictorio y se cumple sin audiencia de la otra parte, con el fin de asegurar su eficacia. Esta actividad precautoria se hace con fines de garantizar o asegurar bienes y personas.

En principio, el juez dicta las medidas cautelares, valorando los hechos y el derecho, sin intervención de la otra parte o terceros que puedan llegar a verse afectados por el otorgamiento de tal medida, difiriéndose la sustanciación con el afectado de las mismas para el momento en que esta se encuentre producida. Se prescinde de dicha intervención previa, pues, de lo contrario, podría frustrarse la finalidad del Instituto Cautelar, esto es, preservar, en forma urgente, el derecho de la parte.

I Se tramitan en cuaderno separado al expediente principal

En el cuaderno separado al expediente principal, se le pueden añadir las copias pertinentes de las actuaciones principales cuando así se requieran o sean necesarias que consten. Este expediente, conformado separadamente al expediente principal, no es de conocimiento general, puesto que sólo son conocidos cuando las personas se ven afectadas por las mismas y solicitan su revisión.

J Las medidas cautelares son acumulables

Esta característica se debe a que, si uno de los bienes cautelados no cubre la totalidad de la lesión que se le atribuye, deberán adoptarse otras medidas

para asegurar la totalidad hasta la concurrencia de la cuantía. Siendo, así, un mecanismo de seguridad presentado cuando uno o dos bienes no son suficientes para cubrir la lesión atraída.

K Son recurribles, por vía de incidente, mediante apoderado judicial.

Si la persona relacionada al proceso está afectada por la medida cautelar dispuesta, puede presentar mediante apoderado judicial incidente de levantamiento.

## **2.4 Naturaleza**

La naturaleza de las medidas cautelares se fundamenta en el principio de la efectividad de la tutela judicial, sosteniendo que toda persona tiene derecho a tener acceso al sistema de judicial y obtener una Resolución fundada en Derecho, dando como resultado, a todos los ciudadanos, el derecho a la tutela judicial efectiva y posibilitando la adopción, por parte de los órganos jurisdiccionales competentes, de aquellas medidas tendentes a asegurar la eficacia de la resolución que ponga fin al proceso judicial iniciado.

Las medidas cautelares decretadas en el proceso de cuentas cumplen el rol de asegurar los efectos en la resolución, en cuanto a

- a) La aprehensión del bien y colocarlo fuera del comercio, a efecto que, al dictarse la resolución, el bien le sea adjudicado o entregado al Estado.

- b) La aprehensión del bien, a fin de que, en caso de que la resolución sea favorable al Estado, éste pueda ser vendido y las sumas obtenidas sean aplicadas al pago de la obligación

Para decretar una medida cautelar deben concurrir dos presupuestos

- a) Que exista apariencia de un buen derecho o lo que la doctrina se conoce como *Fumus boni iuris*. Para ello, las pruebas que se encuentran dentro del expediente deben permitir establecer la existencia de los hechos irregulares que ocasionaron el perjuicio al Estado (hecho irregular), la vinculación del investigado o los investigados en los hechos irregulares (persona vinculada) y la relación entre la conducta del vinculado y el resultado del hecho irregular (nexo causal)
- b) Que exista un riesgo que amenace la efectividad del proceso y de la sentencia, es decir, el peligro en la demora o *Peliculum in mora* o la posibilidad de que, en caso de no adoptarse una medida cautelar, sobreviniese un perjuicio o daño inminente que impediría el resarcimiento por el Estado ante el perjuicio causado, pues la falta de aplicación de la medida acarrearía la posibilidad de que, durante el lapso entre la investigación y el llamamiento a juicio, surgiera la posibilidad de que fuese imposible la ejecución de esta, lo que ocurría

## **2.5 Objeto de la adopción de medidas cautelares en el Proceso de Cuentas**

Aunque las medidas cautelares cumplen el papel de asegurar los bienes de la persona investigada o vinculada a un hecho, satisfacen necesidades que van más allá que una sentencia favorable. Las medidas cautelares, son actos procesales que se dictan en el curso de un proceso, a saber, son decretadas previamente o en el curso del proceso. No es necesario, que la persona sea llamada a juicio para verse secuestrada. Las medidas cautelares adoptadas mantienen la seguridad de que, si la persona involucrada es declarada responsable de lesión patrimonial, esta no podrá evadir las leyes, quedando con un proceso ilusorio sin una sentencia eficaz.

Cabe resaltar, que el Estado es el principal afectado y favorecido en el proceso de responsabilidad patrimonial y, por ende, resulta imperioso la necesidad de anticipar los bienes para cumplir con una sentencia eficaz y definitiva.

La Ley 67 de 2008 establece la facultad que tiene la Fiscalía de Cuentas para solicitar la adopción de las medidas cautelares ante el Tribunal de Cuentas, esta potestad debe surgir como el mejor derecho de protección del poder jurisdiccional. La petición indica qué es lo que se busca asegurar, qué bienes se deben cautelar, la norma legal en que se fundamenta la petición y los requisitos que indiquen que la solicitud presentada se puede aceptar.

El Tribunal de Cuentas, mediante Pleno, deberá ordenar la adopción de las medidas cautelares que estime conveniente para el aseguramiento del proceso. Pero las medidas no solo tienden a ser eficaces en su cumplimiento, más allá de ello, sus poderes son tan amplios que pueden ordenar, al demandado, a abstenerse de alguna conducta que el Tribunal considere perjudicial o que constituya un impedimento para el logro de la justicia.

## **2.6 Finalidad de las Medidas Cautelares**

La finalidad de las medidas cautelares está vinculada a una situación de urgencia que requiere una solución inmediata a los efectos de resguardar los derechos de los particulares frente a la lentitud del proceso judicial.

Esta finalidad se da en razón del posible cumplimiento de la sentencia que se dicte dentro del proceso, puesto que la medida cautelar no puede existir por sí sola, depende de una actuación principal. Los magistrados deben valorar, al momento de decidir, el otorgamiento de una medida cautelar, porque constituye la última finalidad de toda función estatal, que consiste en la realización de la justicia.

## **2.7 Aplicación de las medidas cautelares en el Tribunal de Cuentas**

Con fundamento en el artículo 27 de la Ley 67 de 2008, el Pleno del Tribunal de Cuentas puede decretar medidas cautelares, en cualquier momento, a petición motivada del Fiscal de Cuentas, durante la etapa de la investigación, o de oficio, durante la etapa intermedia o plenaria. Las medidas cautelares

decretadas por el Tribunal son supletorias a las disposiciones contenidas del Código Judicial de Panamá y pueden ser tomadas ante o durante el juicio de Cuentas

Al decretar una medida cautelar, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la jurisdicción de cuentas, ordena la cautelación y consecuente puesta fuera de comercio, a órdenes del Tribunal los dineros, fondos, valores, depósitos, plazos fijos, cuentas corrientes, cuentas cifradas, los bienes inmuebles, naves, aeronaves y derechos que se encuentren registrados o inscritos, así como también, cualquier vehículo o bienes registrados a nombre de las personas contra quienes se le sigue la investigación por supuesta lesión patrimonial contra el Estado panameño. Por tanto, las medidas cautelares adoptadas en la jurisdicción de cuentas se rigen por los principios, formalidades y levantamiento que sobre esta materia regula el Libro II, artículo 32 del Código Judicial

**“ARTÍCULO 32** En lo que resulte aplicable a las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal de Cuentas, regirán las disposiciones contenidas en el Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto a los principios, las formalidades, las sustituciones o el levantamiento ”

Las Medidas cautelares que se encuentran reguladas en el Libro Segundo, Título II, del Código Judicial son el secuestro, la suspensión, las medidas conservatorias o de protección en general, caución, diligencia de allanamiento. No obstante, de todas las medidas cautelares señaladas, el secuestro es la

medida cautelar que se aplica en la jurisdicción de cuentas y, por lo tanto, se les podrá aplicar las disposiciones que resulten relacionadas en el Código Judicial

Heriberto Arauz (1998), en su libro Jurisdicción de Cuentas en Panamá, hace un acertado señalamiento del secuestro como la medida cautelar que es predominante aplicada en esta jurisdicción. Al dictar una medida cautelar en la Jurisdicción de Cuentas se está ordenando el secuestro de los bienes muebles, inmuebles, dinero, etc., contra las personas investigadas e involucradas en el hecho. Sin embargo, además del secuestro, resalta la facultad que tiene el Tribunal para adoptar otras medidas cautelares consagradas en nuestra legislación. Arauz manifiesta que existen dos tipos de medidas cautelares previstas en nuestra legislación, encontrándose sobre bienes y sobre personas.

Oscar Vargas Velarde también comparte la opinión de que el secuestro es la medida cautelar utilizada por el Tribunal de Cuentas, al expresar lo siguiente:

“Todas las contenidas en el Código Judicial, pero básicamente aquí utilizamos es el secuestro. Secuestro de cuentas bancarias, secuestro de bienes muebles de bienes inmuebles, naves, aeronaves, vehículos. Es decir, secuestro de bienes muebles e inmuebles y de dinero. Ahora, por regla general el único bien mueble que yo recuerdo que se cautela registralmente son los vehículos de los procesados. Tampoco se han secuestrado por ejemplo empresas, que sí se podría secuestrar, a establecimientos comerciales de modo tal que se nombra un depositario para que continúe con la administración del negocio, podría ser pero no se ha hecho. En la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP) sí se hizo en algunas ocasiones, pero en el Tribunal de Cuentas no se ha cautelado ninguna empresa que está funcionando y se le ha nombrado administrador, tampoco se ha nombrado administrador de fincas o de bienes inmuebles porque la cautelación es de carácter registral. Si al momento de

dictarse la cautelación del bien inmueble queda fuera del comercio, de manera tal que no se puede realizar ninguna actividad comercial o actividad mercantil sobre ese bien que esta cautelado En cuanto a las cuentas bancarias obviamente que el banco respectivo se hace responsable de la suma cautelada ”

Hay que tener en cuenta que el objetivo de esta Jurisdicción de Cuentas consiste en recuperar el bien o los bienes producto del perjuicio económico causado contra el Estado El bien es el objetivo perseguido y, como tal, es donde recae el secuestro La responsabilidad que corresponde a la persona en los bienes que recae en posea de la persona responsable de los hechos

En el Tribunal de Cuentas, el secuestro es la medida cautelar aplicada para recuperar los bienes derivados de las supuestas irregularidades Siendo el Tribunal de Cuentas una institución nueva y con pocos años de creación, ha sido bien visto por las sumas recaudadas a favor del Estado A pesar de esto, no se han aplicado otras medidas cautelares, porque no existe la figura de peritos evaluadores, ni de depositarios Además de no estar encargado de ejecutar los bienes cautelados

El Tribunal de Cuentas sólo se encarga de ordenar la cautelación sobre los siguientes bienes

a Bienes muebles

El Código Civil, en el artículo 326, define bienes muebles como aquellos susceptibles de apropiación y que se pueden transportar de un punto a otro sin

menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieron unidos. Existe dentro de los bienes muebles dos especies: los semovientes y los inanimados. Los semovientes, que dentro de la omisión del legislador fue llenada por los códigos rurales estableciendo su formalidad de la marca y la transmisión de la propiedad del ganado. Los inanimados que comprende a los automotores, que en transmisión de dominio, deberá formalizarse por instrumento público o privado y sólo producirá efectos entre las partes.

También son muebles todos los instrumentos públicos o privados en los que conste la adquisición de derechos personales, asimismo, lo son los instrumentos públicos donde constaren derechos reales de hipoteca y anticresis, de igual forma, los públicos o privados que comprueben la existencia de derechos reales sobre cosas muebles, tal y como consta en el artículo 327 del Código Civil.

**“ARTICULO 327** Así como los derechos y obligaciones, y acciones aunque sean hipotecarias, que tienen por objeto sumas de dinero o efectos muebles, las acciones y cuotas de participación en compañías mercantiles o civiles aun cuando las mismas posean inmuebles, y las rentas y pensiones.”

#### **b Bienes inmuebles**

Los bienes inmuebles se encuentran fijos en un lugar, en cambio, los muebles, pueden trasladarse de un sitio a otro, ya sea por sus propios medios (semovientes) o por una fuerza externa. Esta regla no es absoluta, pues la ley

suele atribuir el carácter de inmuebles a cosas que pueden ser transportadas, e inclusive considera muebles a otras que están fijas en un lugar

Ahora bien, son inmuebles los bienes que no pueden trasladarse de un lugar a otro, como las tierras y las minas o que, pudiéndose trasladar por una ficción jurídica, se consideran como tales a pesar de ser muebles por naturaleza. El Artículo 325, Capítulo I, Título I, Libro Segundo del Código Civil presenta una lista de bienes considerados inmuebles

c Dineros y otros valores

Herberto Arauz (1998), en cuanto a este tema, expresó lo siguiente

“Tratándose de dineros, valores, créditos, derechos u otros bienes muebles pertenecientes al demandado o investigado que estén en manos de terceros (**bancos, cooperativas, etc**), el depósito se entiende constituido cuando la orden judicial (oficio) es entregada a dicho tercero, el cual queda de inmediato constituido en **depositario judicial** del bien o bienes respectivos. Si el tercero no fuere una entidad bancaria y tiene en su poder dinero, valores, o título al portador o bonos del Estado perteneciente al demandado, el Juez ordenará que se remitan al Banco Nacional de Panamá. La persona o entidad que quede constituida como depositaria deberá dar respuesta al Tribunal dentro de los dos días siguientes al recibo de la orden del secuestro, poniendo a órdenes de éste la cosa secuestrada.” (p 215)

Una vez cautelados los bienes, descritos anteriormente, son retenidos y puestos a disposición del Tribunal hasta que se ordene lo contrario. Pero los bienes objeto de cautelación no son remitidos al Tribunal, ni rematados, pues bien, los bienes quedan fuera del comercio y a órdenes del Tribunal en cada

entidad o institución en la que se encuentra, hasta que el Tribunal decida levantarlos o ponerlos a disposición de la Dirección General de Ingresos. Esta situación se da, al no ser el Tribunal el encargado de ejecutar los bienes ni poseer mecanismos que permitan el depósito y avalúo.

## **2.8 Auto de Cautelacion**

El Tribunal de Cuentas puede ordenar, por medio de Auto, el secuestro de los bienes. Estas medidas podrán ser decretadas de oficio, en cualquiera de los siguientes momentos:

- a) Durante la etapa intermedia del proceso, al dictarse la Resolución de Reparos que ordena llamamiento a juicio.
- b) En la etapa plenaria, con la Resolución de Cargos, que declara patrimonialmente responsable.

También el Tribunal de Cuentas podrá ordenar la disposición de las medidas cautelares en la etapa de investigación, a petición motivada del Fiscal de Cuentas, tal como lo señala el artículo 27, de la Ley 67 de 2008, a saber:

**“ARTÍCULO 27** Para evitar que los efectos del proceso de cuentas sean ilusorios, el Pleno del Tribunal de Cuentas podrá decretar medidas cautelares, en cualquier momento, a petición motivada del Fiscal de Cuentas, durante la etapa de investigación, o de oficio durante la etapa intermedia o plenaria.

**Las medidas cautelares pueden ser decretadas**

- 1 Sobre todo o parte del patrimonio de las personas investigadas o procesadas**
- 2 Sobre los bienes respecto de los cuales, a pesar de que no figuren como parte del patrimonio del investigado o procesado, existan indicios de los cuales se deduzca que provienen, de manera directa o indirecta de bienes, fondos o valores sustraídos indebidamente del patrimonio del Estado**

**Tal como lo dispone la Ley 67 de 2008, que rige la Jurisdicción de Cuentas, las medidas cautelares se pueden decretar en cualquier estado del proceso, asegurando, así, la efectividad de la sentencia. Dichas medidas pueden ser ordenadas de la siguiente manera**

- 1 Específicamente sobre un bien que se tenga conocimiento de que lo posea la persona vinculada al hecho**
- 2 De manera general, cuando no se tenga conocimiento de los bienes que posean las personas vinculadas al hecho**

**Las medidas se valorarán de acuerdo a los intereses del conflicto, cuando la ejecución de la aplicación pudiera asegurar el resultado del proceso, de lo contrario, se negaran, si pudieran hacer perder su finalidad legítima. Estas medidas pueden ser negadas a solicitud del Fiscal de Cuentas, ante el Tribunal, siempre y cuando se compruebe en el expediente que las personas que se encuentran vinculadas ya han pagado la lesión que se les atribuye y, así,**

resarcido el daño causado al Estado. También se podrán denegar cuando se encuentre perturbación grave de los intereses generales o de terceras personas.

Además, las medidas cautelares son inoída parte, lo que significa que se decretan y se cumplen sin audiencia de la parte receptora. El Auto que dicte las medidas cautelares se sustanciará en piezas separadas al expediente principal, como una de las características de esta figura, sin audiencia a la parte contraria, estarán en vigor hasta que recaiga sentencia en firme que ponga final al procedimiento en la que se hayan acordado, o hasta que éste finalice por cualquiera de las causas que la ley prevenga. Por otra parte, las medidas podrán ser decretadas, modificadas o revocadas en razón de los distintos avances que se hayan dado durante el proceso respecto al análisis de las cuestiones formales o de fondo que configuran el conflicto.

De la Jurisprudencia que ha sentado la Corte Suprema de Justicia en materia de aplicación de medida cautelar, cito lo siguiente:

“Ciertamente que en materia de aplicación de medidas cautelares, como el secuestro y cautelación de bienes, los trámites pertinentes se adelantan inoída parte y de manera rápida y sencilla, pues lo que se pretende es prevenir los riesgos que pudieran sobrevenir sobre los bienes mientras se inicia o se adelanta un proceso, al igual que se garantiza el cumplimiento de la pretensión al ser reconocida judicialmente y se evita que una demanda resulte ilusoria en su resultado. No obstante, ese proceso sumarísimo con que se ventilan las medidas cautelares, no puede constituirse en la excusa para imponerlas sin ninguna justificación, máxime en el caso de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial que por su especial condición de ley, tiene plena facultad para decretarlas sin que le sea exigible una caución previa con el objeto de responder por los posibles daños y perjuicios que se deriven de la

aplicación infundada de la medida cautelar, como se tiene contemplado en la jurisdicción civil. Es por ello que en el caso de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, la adopción de medidas de esta naturaleza deben estar contenidas en una resolución motivada que establezca las consideraciones fácticas que acreditan el hecho y establezca la vinculación subjetiva, de modo que se demuestre que el derecho que se pretende cautelar aparece como probable (que exista apariencia de buen derecho) " (*Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 6 de agosto de 2004*)

Al observar la continuidad que tiene este Tribunal para disponer de la aplicación de medidas cautelares en todos sus procesos, queda claro que, a pesar de que los actos administrativos gocen de legitimidad y fuerza ejecutiva, no significa que estén absueltos de la aplicación de medidas cautelares que prevengan y protejan los bienes del Estado Nacional

La parte Resolutiva del Auto que ordena la cautelación previa a los investigados en el proceso de responsabilidad patrimonial, solicitada por el Fiscal de Cuentas se ordena disponiendo los siguientes numerales

PRIMERO ORDENAR la adopción de medidas cautelares, puesta fuera del comercio y a órdenes de este Tribunal, los bienes muebles e inmuebles, los dineros, cuentas bancarias y otros valores pertenecientes a los señores hasta la ocurrencia de

SEGUNDO OFICIAR a los Tesoreros Municipales del país y a la Dirección del Registro Único Vehicular de la Autoridad del

Tránsito y Transporte Terrestre, la decisión mediante la cual se ponen fuera del comercio y a órdenes de este Tribunal cualesquiera vehiculos o bienes muebles registrados a nombre de hasta la ocurrencia de

TERCERO COMUNICAR al Registro Publico de Panamá la decisión mediante la cual se ponen fuera del comercio y a órdenes de este Tribunal, los bienes inmuebles, las naves, aeronaves y cualesquiera otros derechos que se encuentren inscritos a nombre de hasta la ocurrencia de . En el evento que los procesados no registraran bienes, las medidas dictadas deberán mantenerse en el Diario hasta que logren cumplirse las mismas, salvo que el Tribunal ordene otra cosa

La Resolución de Reparos resuelve lo siguiente en cuanto a la adopción de medidas cautelares

PRIMERO LLAMAR A JUICIO a , con domicilio en , con la finalidad de determinar y establecer la posible responsabilidad patrimonial que le pueda corresponder

SEGUNDO ESTABLECER la cuantía en el presente proceso por la que deberá responder , en la suma de , cuantia que corresponde a la lesión patrimonial imputada, más el interés legal aplicado provisionalmente desde que ocurrió la

irregularidad a la fecha de la expedición de la presente Resolución

**TERCERO MANTENER e INCREMENTAR** las medidas cautelares, puesta fuera del comercio y a órdenes de este Tribunal, los bienes muebles e inmuebles, los dineros, cuentas bancarias y otros valores pertenecientes a , hasta la suma de

**CUARTO OFICIAR** a las entidades bancarias de la localidad y a las asociaciones de ahorro y crédito, la decisión mediante la cual se mantienen e incrementan las medidas cautelares sobre los dineros, valores, depósitos, plazos fijos, cuentas corrientes y cifradas que mantenga , hasta la suma de

**QUINTO OFICIAR** a los Tesoreros Municipales del país y a la Dirección del Registro Unico Vehicular de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la decisión mediante la cual se mantienen e incrementan las medidas cautelares sobre cualesquiera vehículos o bienes muebles registrados a nombre de , hasta la suma de

**SEXTO COMUNICAR** al Registro Publico de Panamá la decisión mediante la cual se mantienen e incrementan las medidas cautelares sobre los bienes inmuebles, las naves, aeronaves y cualesquiera otros derechos que se encuentren

inscritos a nombre de , hasta la suma de En el evento que los procesados no registraran bienes, las medidas dictadas deberán mantenerse en el Diano hasta que logren cumplirse las mismas, salvo que el Tribunal ordene otra cosa

Por ultimo, la Resolución Final de Cargos contempla la siguiente disposición en su parte resolutive

**PRIMERO** Declarar Patrimonialmente Responsable a , en atención a los fundamentos expuestos en la parte motiva de esta Resolución, por su responsabilidad directa y en consecuencia se le condena al pago de , que comprende el monto del perjuicio económico por , más la suma de en concepto del interés aplicado de conformidad con la Ley

**SEGUNDO** Modificar la cuantía de la medida cautelar dispuesta en la Resolución de Reparos N° , en atención a que el monto de la lesión patrimonial sufrió un incremento por el interés que le fue aplicado hasta la fecha de la emisión de esta Resolución

**TERCERO** Oficiar a las entidades bancarias, a las Tesorerías Municipales de los Distritos del país, a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre y al Registro Publico de Panamá, la declinatoria a favor de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas de las medidas cautelares

que pesen sobre los bienes del sentenciado, una vez quede ejecutoriada la presente Resolución

**CUARTO** Advertir a los sentenciados, que una vez ejecutoriada la presente Resolución, se remitirá a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, una copia autenticada conjuntamente con las medidas cautelares que pesen sobre sus bienes, con el objeto que se ejercite el trámite del cobro mediante jurisdicción coactiva

**QUINTO** Se ordena a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, que informe a este Tribunal de los resultados del proceso del cobro por jurisdicción coactiva

Es reconocido en derecho, en atención a lo dispuesto al artículo 1649 y 1650, numerales 1 y 2 del Código Judicial, la facultad que tiene el Tribunal de ordenar la cautelación sobre el excedente del salario mínimo de la persona vinculada

En este caso, el Código Judicial dispone textualmente lo siguiente

**“ARTÍCULO 1649** El embargo de los bienes manifestados por el deudor se hará en el orden siguiente

- 1 El dinero y sus signos representativos,
- 2 Las alhajas, piedras o metales preciosos,
- 3 Créditos realizables en el acto,
- 4 Los bienes inmuebles o su renta,
- 5 El quince por ciento (15%) del excedente del sueldo o salario mínimo que el deudor gane con su empleo, o el quince por ciento (15%) de los ingresos que perciba en concepto de oficio o profesión independiente,

- 6 Los bienes muebles en general,
- 7 Los frutos y rentas de toda especie,
- 8 Los demás bienes que tenga el deudor \*

**“ARTÍCULO 1650** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, podrán ser objeto de embargo todos los bienes enajenables del deudor con las siguientes excepciones

- 1 El sueldo o salario mínimo y la parte mínima del salario, salvo que se trate de reclamo de pensiones alimenticias,
- 2 El ochenta y cinco por ciento (85%) del sueldo o salario fuera de los casos expresados en el ordinal anterior, salvo que se trate de reclamos de pensiones alimenticias,
- 3 .

Esta medida resulta aplicable para evitar que los efectos del proceso de cuentas sean ilusorios, por lo cual, se debe proceder a la cautelación del 15% del excedente del salario mínimo del relacionado en el proceso. En vista de ello, se deberá tener conocimiento de dónde labora la persona vinculada en el proceso, para proceder a comunicarle a la empresa o institución lo plasmado en el Auto de Cautelación. Hay que tener en cuenta, que la empresa será la depositaria de la medida aplicada y deberá proceder con lo que le ordena el Tribunal en cuanto a la cautelación, modificación, levantamiento o cualquier otra medida que resulte aplicable en derecho.

Las medidas cautelares también pueden decretarse sobre los bienes de personas fallecidas, que se encuentren involucradas en este proceso de responsabilidad patrimonial. Por ello, en la entrevista realizada al magistrado del Tribunal de Cuentas, Oscar Vargas Velarde, manifestó lo siguiente:

“ la medida cautelar nuestra es una medida cautelar real, no personal. El Tribunal de Cuentas dicta medidas cautelares reales con el propósito de poner fuera del comercio a los bienes del procesado. Si el procesado fallece y tiene bienes, obvio que el Tribunal de Cuentas tiene que seguir con la medida cautelar y seguir con el proceso hasta que éste concluya. Solamente debe cerrarse el proceso patrimonial, si hay un proceso de sucesión y los bienes son adjudicados antes de que el Tribunal dicte la Resolución de Cargos, pero el hecho de la muerte no implica la terminación del proceso, ni implica tampoco el levantamiento de las medidas cautelares. Porque la sentencia del Tribunal busca resarcir al pago de los bienes o dineros que le fueron privados y si existe un bien cautelado con esos dineros es que se va resarcir el Estado. Por lo tanto, a mí me parece que la política o el criterio de algunos de que la muerte implica la cesación de las medidas cautelares no es correcta, ese criterio no es correcto, porque estas medidas son reales y no personales, es decir, recaen sobre los bienes y no sobre las personas. En el artículo 81 de la Ley 67 de 2008 dice que hay que perseguir los bienes del fallecido hasta que sean adjudicados. Si el proceso continúa y no hay adjudicación y no hay proceso, juicio de sucesión o herederos y el proceso concluye es posible que la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas ejecute para cobrarse la lesión o la deuda que hay con el Estado ”

De la misma manera, Felipe Saavedra, alguacil del Tribunal de Cuentas, señaló lo siguiente

“Si se les puede aplicar medidas cautelares, ya que la acción de cuentas persigue el resarcimiento de la lesión patrimonial causada al Estado, a través del pago directo de la lesión o por medio de la cautelación de bienes y, si estos bienes están a nombre de algún vinculado o procesado patrimonialmente, la acción de cuentas de acuerdo a lo que establece el artículo 81 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, se 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 ”

## **2 9. Entrega de bienes a depositarios**

Los depositarios judiciales son los que reciben el depósito de los bienes, objeto de medidas cautelares impuestas por parte del Magistrado, obligándose a cuidarla y retenerla a disposición del Tribunal que la ordenó. Estos están autorizados para el ejercicio de tal función y deberán conservar el bien como un buen padre de familia, recibirá los bienes en depósito para velar por su conservación y asegurarlos contra riesgos que impidan el uso o destino que se les ha asignado.

A su vez, el Depósito Judicial comprende la guarda, custodia, conservación, administración, defensa y manejo de aquellos bienes o derechos que hayan sido puestos bajo la posesión de un depositario, por orden de un Juez o de otra autoridad competente para decretar el secuestro, embargo, ocupación, comiso o depósito de bienes y toda actividad conexa o necesaria para el cumplimiento de esta función.

En firme la resolución que revoque la autorización concedida al depositario, todos los bienes que se le hubieren confiado con motivo de medidas cautelares, serán puestos, a la mayor brevedad, a disposición del Tribunal o donde éste ordene.

Nuestro Código Judicial manifiesta, en sus artículos 535, 536 y siguientes, las diferentes formas para referirse a depositario judicial en sus artículos 535, 536 y siguientes.

**“ARTÍCULO 535** Admitida por el juez la suficiencia de la caución y constituida la garantía ofrecida, el tribunal procederá sin audiencia del demandado a la ejecución de secuestro

Si la petición de secuestro se refiere a bienes muebles, el juez o el alguacil executor se trasladará al lugar donde se encuentren y se inventarán, identificándolos debidamente, oyendo el concepto de dos peritos designados libremente, uno por el juez y otro por el peticionario que lo propusiere, y se entregarán al depositario que nombre el Tribunal

En los demás casos de secuestro se procederá conforme se establece en el artículo 536

La orden de secuestro puede ser comunicada por el tribunal a través del telégrafo o cualquier otro medio oficial de comunicación ”

#### **a Depósito de dinero, títulos y valores**

Durante la tramitación de la causa y cuando su estado lo permita, el dinero, títulos y valores secuestrados se depositarán, como perteneciente a aquella, en la institución bancaria que el Juez considere conveniente

Con relación a los títulos y valores, deberá controlar los vencimientos o la forma de ejercitar los derechos emergentes de ellos

Los metales preciosos, joyas, acciones, títulos de créditos y valores análogos serán depositados en una caja de seguridad bancaria, en las mismas condiciones que en el supuesto anteriormente mencionado

Cuando los dineros se encuentren depositados en entidades bancarias estos se convertirán en depositarios del mismo

### **b Entrega en depósito a los propietarios o terceros interesados**

Los automotores, motocicletas, aeronaves, embarcaciones, máquinas y equipos industriales o agrícolas y las cosas de valor equivalente, podrán entregarse en depósito a sus propietarios o a terceros que acrediten interés legalmente tutelado sobre la cosa, estableciendo su régimen de uso o custodia, que garantizase su conservación, previa constitución de la garantía que el Juez de la causa estime necesaria mientras dure el proceso

### **2 10. Auto de levantamiento de Medidas Cautelares**

Absuelta la persona vinculada en el proceso de responsabilidad patrimonial, el Tribunal de Cuentas ordenará el inmediato levantamiento de las medidas cautelares adoptadas anteriormente

Firme la sentencia absolutoria, mediante Auto o Resolución, se levantarán, de oficio, todas las medidas cautelares

El levantamiento de las medidas cautelares se deberá decretar por medio de Auto cuando ocurran las siguientes situaciones

- 1 Cuando se da el cierre y se ordene el archivo del expediente, por ser las irregularidades investigadas infundadas
- 2 Cuando se ordene el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas, por no deducir responsabilidad alguna
- 3 Al presentar caución o garantía, que cubra la totalidad del perjuicio económico que se le imputa en contra del Estado

#### 4 De oficio, cuando exista causa justificada para ello

Una vez el Pleno del Tribunal de Cuentas admita el levantamiento de las medidas cautelares, las ordenará mediante Auto que dispondrá lo siguiente

PRIMERO Ordenar el levantamiento de todas las medidas cautelares decretadas sobre bienes muebles, inmuebles, títulos, valores y cuentas bancarias a nombre de , a través de la Resolución de Reparos N°

SEGUNDO Oficiar a los bancos, asociaciones de ahorro y crédito, tesoreros municipales, Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y al Registro Público de Panamá, el levantamiento de todas las medidas cautelares decretadas sobre bienes muebles, inmuebles, títulos, valores y cuentas bancarias a nombre de , a través de la Resolución de Reparos N°

La modificación o suspensión de las medidas cautelares puede solicitarse solo en base a circunstancias posteriores a la resolución que ordenó la cautelación, debiendo influir en la decisión o motivado el correspondiente recurso. Esto quiere decir, que se debe presentar un recurso, si se alega que las medidas decretadas con anterioridad son improcedentes, si han variado los

hechos condicionantes de la medida Esta petición se hace por vía incidente, tal como lo establece la precitada norma en su artículo 28

**“ARTÍCULO 28** Las personas investigadas o procesadas, al igual que las personas que resulten afectadas por las medidas cautelares, en cualquier momento del proceso de cuentas y hasta que sea dictada la Resolución de Cargos o Descargos, podrán solicitar mediante incidente al Tribunal de Cuentas el levantamiento de las medidas cautelares dictadas Para resolver el mérito de la petición, este Tribunal podrá requerir al Fiscal de Cuentas que le remita el expediente que contiene la investigación que realiza ”

Estas medidas seguirán mientras perduren las circunstancias que la determinaron, motivo por el cual, la persona podrá interponer el incidente de levantamiento de medidas cautelares cuando las estime improcedentes

Además, se hará el levantamiento de las medidas cautelares cuando haya exceso de cautelación Ante esta situación, lo que es aplicable en derecho será mantener la cautelación prevista sobre los bienes que cubran la totalidad de la lesión y el previo levantamiento que causen la excesiva retención de más del monto atribuido en el proceso

En este proceso, también se admite la caución o garantía para constituir las formalidades que el derecho requiere La caución o garantía debe estar constituida para acreditarse mediante Auto, que conste el cumplimiento de la obligación ejercida por la parte vinculada, evitando atenuar los perjuicios por no hacer cumplir la ley

## **2 11 Exceso de cautelación**

La Ley 67 de 2008, contempla la figura del levantamiento de oficio sin necesidad de un incidente por parte del afectado

**"ARTÍCULO 30** El Tribunal de Cuentas podrá decretar, de oficio, el levantamiento de las medidas cautelares si considera que existe causa justificada para ello. Esta resolución solamente admite el recurso de reconsideración."

El exceso de una medida cautelar, aplicada por el Tribunal de Cuentas, ocurre cuando se afectan bienes o patrimonios cuyo valor exceda el valor de la cautelación dictada o de la lesión que se le atribuye. Es decir, cuando la cautelación alcanza bienes de los investigados, con un valor superior al cautelado, caso en el cual, conforme a la ley, procede levantar el exceso.

En tal sentido, la norma que resultaría infringida sería la del tenor siguiente:

**"ARTÍCULO 543** Cualquier exceso en el depósito hace responsable al juez y debe reformarse la resolución que lo ordenó, luego que se compruebe sumariamente el exceso."

## **2 12 Declinación de las medidas cautelares**

En la actualidad, los procesos que se ventilan en la Jurisdicción de Cuentas se proceden a declinar a la Dirección General de Ingresos (actualmente Autoridad Nacional de Ingresos Públicos), del Ministerio de Economía y

Finanzas para el cobro coactivo y, así, resarcir los bienes y fondos a favor del Tesoro Nacional

Sobre este tema, el magistrado del Tribunal de Cuentas, Álvaro L. Visuetti Z , expresó lo siguiente

“El procedimiento que utiliza la Dirección General de Ingresos, hoy, Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, para el cobro coactivo de las medidas cautelares declinadas por el Tribunal de Cuentas, es el estipulado en el Título XIV, bajo el epígrafe “Procesos de Ejecución” del Código Judicial, que se caracteriza por ser un procedimiento de exigencia del pago inmediato al deudor

El procedimiento de ejecución se inicia cuando la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, libra la ejecución y sin oír al deudor inmediatamente después de dictado el auto ejecutivo o librada la ejecución La Autoridad Nacional de Ingresos Públicos notifica personalmente al deudor a efecto de exigir el pago inmediato al ejecutado, en caso que el deudor no pague, exigirle que denuncie bienes para dicho pago y luego procede al embargo de los bienes cautelados al deudor

Luego de notificado el auto ejecutado y trabado embargo sobre los bienes cautelados, se abre un periodo para que el ejecutado ensaye la defensa que tenga a bien demostrar, que ha pagado, o que la obligación no existe, o que la obligación ha prescrito

Cabe destacar que la típica característica de esta clase de juicio es el que la decisión se produce conforme a la prueba pre-constituida, el título ejecutado existe previamente al momento en que se presenta la demanda, por esta razón, no cabe hablar aquí de términos probatorios

Resulta obligante indicar que toda excepción, tercería e incidente, interpuestas en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva, son apelables ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, (Contencioso Administrativo), como bien lo ordena el artículo 57b, de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, que para una mejor comprensión, paso a transcribir

**“ARTICULO 57b Las excepciones, tercerías e incidentes en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva tendrán una tramitación de dos instancias así La primera, ante el magistrado a quien corresponda el negocio por razón del reparto, y la segunda, ante el resto del Tribunal para que se surta el recurso de apelación En este caso el magistrado de la primera instancia no formará parte del Tribunal, que será integrado por uno de los conjuces escogidos por sorteo**

**Las apelaciones en estos juicios se tramitarán, en lo posible, conforme a las reglas del Código Judicial (Art 35, Ley 33)”**

**Nuestra Corte Suprema de Justicia, ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este derecho del ejecutado, en sentencia de 7 de noviembre de 1977, en los siguientes términos**

**“En desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa establecida en el numeral 2° del artículo 188 de la Constitución Nacional, mediante la Ley 47 de 1956, le fue asignada a la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte las atribuciones señaladas en esa norma constitucional**

**La citada ley, en su artículo 27 estableció el ámbito de la función jurisdiccional que “en materia administrativa”, le está atribuida a esta Sala, es decir, los casos que puede conocer según aparecen descritos en los once (11) numerales de dicho precepto Posteriormente, el artículo 16 de la Ley 11 de 1963 adicionó con otros dos (2) ordinales las atribuciones de esta Corporación**

**Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en esas leyes de la Sala sólo competente para conocer “en materia administrativa”, los casos descritos en cada uno de esos ordinales, cuyo objeto, generalmente, se refiere a la actividad administrativa que normalmente desarrolla el Órgano Ejecutivo por medio de sus distintos ministerios, y las que cumplen las instituciones autónomas**

**Cuando se trata de órdenes, resoluciones o actos de naturaleza distinta a la administrativa, tales disposiciones establecen expresa y claramente los casos que pueden ser revisados por esta jurisdicción**

**Así vemos, por ejemplo, que su ordinal 6° autoriza el conocimiento de cuestiones que se debaten en procesos o**

juicios de orden jurisdiccional, al señalar "De las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva "

Las gestiones para efectuar el cobro se han acumulado desde la creación de la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, donde se habían declinado medidas cautelares por más de noventa millones de balboas (B/ 90,000,000 00) y solo esta entidad había recuperado, a favor del Estado, algo más de ocho millones de balboas (B/ 8,000,000 00), quedando por culminar, hasta ahora, restantes medidas

Es decir, después de dos meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos o su acto confirmatorio, el Tribunal de Cuentas remite copia autenticada de esta, al igual que la de las medidas cautelares dictadas, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo, entendiéndose, por tal, los diferentes intentos que se realizan en diversas instancias, para recuperar las sumas provenientes de cuentas morosas a favor de la Autoridad que en este caso es el Estado Panameño

El procedimiento con el que debe cumplir el Tribunal de Cuentas aparece contemplado en la ley creadora, que es del tenor siguiente

**"ARTÍCULO 84** Después de dos meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos, o su acto confirmatorio, el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta, al igual que la de las medidas cautelares dictadas, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para

que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo ”

La Resolución de Cargos, es la que decide la causa del proceso, esta queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal de Cuentas y a los procesados, o tres días después de haberse notificado la resolución mediante la cual el Tribunal decida el Recurso de Reconsideración. Transcurrido el término, la resolución debidamente ejecutoriada pone fin a la actividad de la Jurisdicción de Cuentas

En el proceso por cobro coactivo no se pueden alegar excepciones que se funden en hechos anteriores a la fecha en que se dictó la respectiva Resolución de Cargos, salvo que se alegue una restitución ya realizada al Estado, que no hubiera sido reconocida en la mencionada resolución

Lo anterior es reconocido por la Ley en mención, en su artículo 85, que contempla lo siguiente

**“ARTÍCULO 85** En el proceso por cobro coactivo no se podrán alegar excepciones que se funden en hechos anteriores a la fecha en que se dictó la respectiva Resolución de Cargos, salvo que se alegue una restitución ya realizada al Estado, que no hubiera sido reconocida en la mencionada resolución ”

Por último, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas (actualmente Autoridad Nacional de Ingresos Públicos), una vez ejecutada la Resolución de Cargos, informa al Tribunal de Cuentas los resultados del proceso de ejecución

Siendo este requisito señalado, de manera clara y oportuna, en el artículo 87 de la Ley 67 de 2008

**“ARTÍCULO 87** Una vez ejecutada la Resolución de Cargos, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas informará al Tribunal de Cuentas los resultados del proceso de ejecución ”

Cabe resaltar, que este requisito parece obviarse de la precitada norma, ya que, desde la creación del Tribunal de Cuentas a la fecha, no se han podido comprobar los resultados del proceso el cobro coactivo y, por ende, no hay estadísticas de las sumas de dinero que el Estado panameño ha recibido por parte del Tribunal de Cuentas como resultado de la enmienda del perjuicio económico causado

La Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la Republica, desde su fundación, en febrero de 1990, hasta el 14 de enero del 2009, ha tramitado dos mil doscientos veintiocho (2,228) procesos patrimoniales, con implicaciones para doce mil cuatrocientas cuarenta y cinco (12,445) personas naturales (servidores publicos o particulares) y jurídicas, de los cuales mil ochocientos noventa y siete (1,897) expedientes están debidamente concluidos

La función impuesta por la ley, a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, es establecer la existencia de la lesión patrimonial causada al Estado y la responsabilidad de los implicados, en tanto, la función de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas es cobrar

la totalidad de la lesión patrimonial, a las personas condenadas, a través del juicio de jurisdicción coactiva, rematando los bienes de éstos, incluyendo los bienes y dineros que han sido declinados y puestos a órdenes de dicha Dirección por parte de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial

El aspecto medular de las medidas consiste en que pueden incluir no sólo el aseguramiento de la eficacia, en sentido estricto de la resolución final o definitiva que se dicte en el procedimiento, a la que dicha medida se vincula (es decir, que la misma se pueda cumplir y, en caso de incumplimiento, ejecutar coactivamente), sino también otras que la garantizan en sentido amplio la posibilidad de contar con el aparato probatorio necesario que la sustente, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y satisfacer las exigencias de los intereses generales. Por eso, estas medidas cautelares, que el Tribunal decreta ante las personas que cometen actos ilícitos contra el estado, hacen que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros

### **2 12 1 Dirección General de Ingresos (DGI)**

La Dirección General de Ingresos fue creada mediante la Ley 8 de 30 de noviembre de 1964, dentro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, teniendo a su cargo la dirección activa del Tesoro Nacional en cuanto al reconocimiento, recaudación y vigilancia de las rentas, servicios, derechos, impuestos, tasas y tributos fiscales que habían estado a cargo de la Administración General de Rentas Internas, de la Administración General de Aduanas y del Departamento

Consular y de Naves, o demás que se establecieran en un futuro También tenía a su cargo la administración de los establecimientos nacionales que habían sido dirigidos por la Administración General de Rentas Internas

La Autoridad General de Ingresos contaba con un Director General de Ingresos, cuya carrera no formaba parte de la Carrera Administrativa y un asistente que se denominaba Subdirector General de Ingresos que reemplazaba al Director durante su ausencia accidental, temporal o absoluta

Las funciones que se asignaban a la Dirección General de Ingresos se distribuían en negocios, como

- 1 **Negocios de reconocimiento** Aquellos que se refieren al examen, liquidación o determinación de las rentas, servicios, derechos, impuestos, tasas y tributos fiscales
- 2 **Negocios de recaudación** Aquellos que se refieren al cobro o a la recepción de las rentas, servicios, derechos, impuestos, tasas y tributos fiscales
- 3 **Negocios de Vigilancia** Aquellos que se refieren a la inspección de todas las fuentes de las rentas, servicios, derechos, impuestos, tasas y tributos fiscales y a la prevención, investigación y sanción de los fraudes o infracciones de las leyes fiscales que regulan dichos ingresos

Los negocios mencionados en líneas anteriores eran asignados a la Dirección General de Ingresos, bajo el cargo de un Despacho General, cuyo

frente estaba a cargo del Director General de Ingresos, teniendo mando y jurisdicción en toda la Republica

Todos los negocios de reconocimiento estaban asignados al Despacho General, que se encargaba de seis departamentos, a saber

- 1 Departamento de Aduanas
- 2 Departamento de Catastro e Impuesto sobre Inmuebles
- 3 Departamento del Impuesto sobre la Renta
- 4 Departamento del Impuesto de Licores
- 5 Departamento Consular y de Naves
- 6 Departamento de Tributos Varios

La Autoridad General de Ingresos también contaba con los departamentos de Contabilidad y de Procesamiento Automático de Datos, de Estadística, de Recaudación y de Receptoría y el de Vigilancia Fiscal, entre otros

Mediante Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, se reorganiza la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro, la cual tiene a su cargo la Dirección activa del Tesoro Nacional

La citada norma señala, que la Dirección General de Ingresos tiene como funciones, salvo que la Ley las haya asignado a otra entidad o dependencias, el reconocimiento, recaudación y fiscalización de las rentas, servicios, derechos, impuestos, tasas y contribuciones fiscales de carácter interno y aduanero, comprendidas en la Dirección activa del Tesoro Nacional, así como la

prevención, investigación y sanción de los fraudes e infracciones de las leyes fiscales en toda la República

En cuanto a la organización de la Dirección, esta está integrada por sectores administrativos como la Dirección Superior, las dependencias normativas y operativas

La Dirección Superior la ejerce el Director General de Ingresos, con la asistencia de los siguientes despachos asesores y de servicios que integran las dependencias normativas

- Departamento de Planes y Normas de Impuestos Internos
- Departamento de Planes y Normas de Aduanas
- Departamento de Procesamiento de Datos
- Departamento de Auditoría Integral
- Departamento Jurídico
- Comisión de Apelaciones

Por lo que, las dependencias normativas son las que ejercen la supervisión funcional y la elaboración de los planes de trabajo, normas, y procedimientos internos para el reconocimiento, recaudación y fiscalización de los impuestos

En cuanto a las dependencias operativas son los despachos regionales que dependen directamente del Director General de Ingresos, y que tienen a su cargo la ejecución de los planes de trabajo, normas y procedimientos elaborados para el reconocimiento, recaudación y fiscalización de los impuestos

En el Decreto de Gabinete N°109 de 1970, se establecen las funciones y demás deberes que tiene el Director General de Ingresos, como máxima autoridad de la Dirección General de Ingresos

Es importante mencionar la función y jurisdicción fiscalizadora que tiene el Director General de esta institución y la de los Administradores Regionales de Ingresos, pues están investidos de jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos exigibles a favor del Tesoro Nacional

Por ello, dentro de las facultades que tiene el personal fiscalizador en su carácter de auditor, inspector e investigador, están

- a Citar contribuyentes responsables y terceros en general para que contesten, bajo juramento en forma verbal o por escrito, dentro de los plazos prudenciales que fijan, todas las preguntas que les formulen sobre rentas, ventas, ingresos, egresos y, en general, sobre todas las circunstancias vinculadas al hecho imponible previsto en las leyes respectivas,
- b Exigir, dentro de los plazos que estipule, la presentación de los comprobantes y demás elementos justificativos relacionados con el hecho imponible,
- c Auditar libros, anotaciones, documentos, comprobantes e inventarios que certifiquen y demuestren las negociaciones y operaciones de los responsables,

- d Requerir, bajo su responsabilidad, el auxilio de la fuerza pública para la debida realización de las tareas fiscalizadoras,
- e Realizar allanamientos, requisas y decomisos provisionales,
- f Realizar arrestos, cateos y portar armas Con excepción de los auditores

## **2 12 2 Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP)**

La Autoridad Nacional de Ingresos (ANIP), fue creada mediante Ley 24 de 8 de abril de 2013, como una institución autónoma del Estado, con competencia nacional, personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, funcional y financiera Esta institución tiene como autoridad principal al Administrador Nacional de Ingresos Públicos, le corresponde al Órgano Ejecutivo designarlo, para un periodo de siete años, su ratificación la hará la Asamblea Nacional de Diputados

La nueva Autoridad Nacional de Ingresos Públicos reemplaza a la antigua Dirección General de Ingresos, que existía desde 1970 y que dependía del Ministerio de Economía y Finanzas

El artículo 1º de la precitada norma, expresa que la Autoridad Nacional de Ingresos estará integrada y revestida de todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por Ley a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas Además, subroga en todas sus funciones, deberes, potestades y demás que, por Ley, se encuentren consignados a favor de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas

Las funciones de la Administración Nacional de Ingresos Públicos a nivel central son ejercidas de la siguiente manera

- 1 Ejecutar las políticas y normas que dicte el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas en materia de tributación nacional y de las leyes que se promulguen en ese sentido
- 2 Dirigir, ordenar, controlar y evaluar la ejecución y administración de todos los recursos físicos y financieros, así como la elaboración de los registros contables y financieros de esta entidad
- 3 Administrar los recursos humanos, ejercer la facultad de nombrar y destituir a los servidores públicos de la Autoridad, establecer los horarios de las jornadas laborales, definir las obligaciones internas de sus áreas y dependencias en general y aprobar la política laboral y las remuneraciones del personal de la Administración
- 4 Establecer políticas de control interno, diseño, sistema y desarrollo de los elementos constitutivos de cada una de las instancias y despachos que forman parte de la entidad
- 5 Distribuir entre las distintas dependencias las funciones y competencias que la ley le otorgue a la Administración, cuando no estén asignadas expresamente a una de ellas
- 6 Suscribir convenios, acuerdos y contratos
- 7 Ordenar los gastos, pagos y traslados presupuestarios que requiera la Administración, de acuerdo con las normas vigentes

- 8 Definir, dirigir, coordinar y evaluar las actividades relacionadas con los impuestos nacionales y demás tributos en lo concerniente a su gestión, recaudación, fiscalización, control, represión, penalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y demás concordantes igualmente en lo atinente a las zonas de desarrollo turístico de interés nacional, Zona Franca del Barú, Zona Libre de Colón, Zonas Procesadoras para la Exportación y demás similares, incluyendo aquellas que sean creadas posteriormente
- 9 Podrá concretar arreglos de pagos de deudas tributarias morosas y permitir el pago de tributos en general en partidas mensuales, sin afectar en todo caso las fechas de vencimientos generales
- 10 Impartir instrucciones de carácter general en materia tributaria mediante resoluciones debidamente motivadas y publicadas en la Gaceta Oficial Dichas resoluciones comenzarán a regir desde su publicación y contra las cuales no cabe recurso alguno en la vía gubernativa
- 11 Participar mediante invitación en la definición de políticas en materia tributaria y de comercio exterior y en la preparación de los proyectos gubernamentales que tengan relación con dichas materias
- 12 Designar, mediante resolución motivada, a todos y cada uno de los subalternos de la Administración las funciones en quienes delegue el administrador nacional de Ingresos
- 13 Representar a la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos en los procesos ante el Tribunal Administrativo Tributario

- 14 Coordinar y reportar los ingresos de recaudaciones tributarias con el Ministerio de Economía y Finanzas
- 15 Recabar de las entidades publicas, privadas y terceros en general, sin excepción, toda clase de información necesaria e inherente a la determinación de las obligaciones tributarias, a los hechos generadores de los tributos o de exenciones, a sus montos, fuentes de ingresos, remesas, retenciones, costos, reservas y gastos, entre otros, relacionados con la tributación, así como información de los responsables de tales obligaciones o de los titulares de derechos de exenciones tributarias sobre contribuyentes que se encuentren en proceso fiscal o en cumplimiento de los tratados internacionales
- 16 Ejercer las demás funciones previstas en el Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970 y sus modificaciones

Lo anterior, enmarca todas las funciones que la antigua Dirección General de Ingresos poseía, entre ellas la contemplada en el artículo 84, de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, a saber

**“ARTÍCULO 84** Después de dos meses de ejecutorada la Resolución de Cargos, o su acto confirmatorio, el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta, al igual que la de las medidas cautelares dictadas, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo ”

Ahora bien, la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos tendrá a su cargo el reconocimiento, recaudación, liquidación, cobranza, devolución, investigación y

fiscalización de los tributos. Además, estará encargada de aplicar sanciones, ejecutar cobros por vía coactiva, emitir resoluciones de recursos y expedir los actos administrativos necesarios en caso de infracción a las leyes fiscales, así como ejercer cualquiera otra actividad relacionada con el cumplimiento de las obligaciones establecidas por las normas con respecto a los impuestos, las tasas, las contribuciones y las rentas de carácter interno comprendidas dentro de la dirección activa del Tesoro Nacional no asignadas por ley a otras instituciones del Estado

La Autoridad Nacional de Ingresos está constituida por las siguientes Direcciones

- 1 La Dirección de Gestión Organizacional encargada de coordinar, planear y controlar la ejecución de los recursos físicos de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, prestar los servicios generales y desarrollar políticas que establezca la Autoridad sobre reclutamiento, selección, contratación, evaluación, promoción y administración de los recursos humanos
- 2 La Dirección de Gestión Jurídica encargada de asesorar al Administrador Nacional de Ingresos Públicos en materia legal y señalar pautas jurídicas para las demás dependencias de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, supervisando su cumplimiento, asesorar al administrador nacional de Ingresos Públicos en la expedición de las resoluciones en las que se impartan normas generales obligatorias para regular las relaciones formales de los contribuyentes con el fisco, preparar los proyectos de

respuesta a las consultas jurídicas que se formulen en relación con la aplicación de las normas tributarias, recopilar y difundir las normas jurídicas, jurisprudencia, doctrina y consultas en materia tributaria, orientar y asesorar las labores que en materia jurídica tributaria desarrollen las oficinas regionales y apoyar en la preparación de los proyectos de normas relacionados con la legislación tributaria

- 3 La Dirección de Gestión de Cobranzas encargada de elaborar los planes de trabajo, las normas y procedimientos en materia de cobranza administrativa y coactiva, así como los programas específicos de cobranza, definir los criterios y prioridades para la administración y depuración de la cartera en mora, dirigir, supervisar y controlar el ejercicio de las labores de cobranza en las oficinas regionales y realizar labores operativas de cobranza a los contribuyentes de acuerdo con los planes y programas trazados para tal efecto
- 4 Dirección de Gestión de Fiscalización encargada de elaborar los planes de trabajo, normas y procedimientos en materia de fiscalización y auditoría tributaria, elaborar los programas específicos para la realización de actividades de fiscalización y auditoría y realizar la selección técnica de contribuyentes objeto de estos, dirigir, supervisar y controlar el ejercicio de las labores de fiscalización y auditoría en las oficinas regionales, realizar labores operativas de fiscalización y auditoría a contribuyentes seleccionados de acuerdo con los planes y programas

trazados para tal efecto, establecer los ajustes y liquidaciones, así como proponer las multas o sanciones que correspondan

- 5 Dirección de Oficinas Provinciales tendrá a su cargo la ejecución de las funciones y procedimientos reglamentados para cada una de las áreas de la entidad, especialmente en materia de recepción de declaraciones, reconocimiento de tributos, recepción y radicación de documentos y solicitudes
- 6 Dirección de Tributación Internacional tendrá a su cargo la responsabilidad de interpretar los tratados o convenios tributarios suscritos por la Republica de Panamá, de igual forma tendrá la responsabilidad de elaborar las solicitudes de intercambio de información que la Republica de Panamá requiera de autoridades tributarias extranjeras, así como de tramitar y dar respuesta a las solicitudes de intercambio de información que administraciones tributarias extranjeras requieran de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos
- 7 Dirección de Grandes Contribuyentes tendrá a su cargo la dirección, planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades relacionadas con la gestión de grandes contribuyentes, planificará y evaluará, en coordinación con Gestión de Fiscalización, las actividades de recaudación de tributos y sanciones, devolución de impuestos, gestión de estos y de investigación y fiscalización de los tributos que recaen sobre los grandes contribuyentes, definiendo y estableciendo los planes operativos, ejecutará, controlará y evaluará las actividades relacionadas

con la gestión técnica de los procesos de recaudación y fiscalización de los tributos que recaen sobre los grandes contribuyentes, realizando las auditorías necesarias para verificar el cumplimiento permanente de estos contribuyentes

- 8 Dirección de Tecnología e Informática tendrá a su cargo la dirección, planeación, coordinación, ejecución y aplicación de todos los sistemas y medios informáticos, incluyendo los programas y demás, con el propósito de que dichas aplicaciones sirvan como herramientas de solución y actualización tecnológica

Es en la Dirección de Gestión de Cobranzas donde llegan los casos, para luego ser trasladados a la Jurisdicción Coactiva

### **2 12 3 Proceso por Cobro Coactivo**

El Proceso por cobro coactivo se llevará a cabo en la Jurisdicción Coactiva de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP), de la siguiente manera

- **Apertura del Proceso**

El Código Judicial, en su artículo 1612, establece que puede demandarse ejecutivamente el cumplimiento de obligaciones, claras y exigibles que consten en documentos escritos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o los que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción o de otra

resolución judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley En el proceso ejecutivo el demandante se denomina ejecutante y el demandado ejecutado

Los casos remitidos o los que se encuentran en la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos son trasladados de la Dirección de Gestión de Cobranzas a la Jurisdicción Coactiva de dicha Autoridad, mediante reparto de expediente

El Jefe de la Jurisdicción Coactiva de la Autoridad Nacional de Ingresos, seleccionará el caso a tramitar, lo cual se encargará de captar la información necesaria y distribuir los expedientes para su asignación

El administrador, una vez haya verificado el nombre, cédula de identidad personal, RUC del contribuyente y buscado los numeros de la resolución en la Administración Provincial de Ingresos, realizará los siguientes pasos

### **1 Resolución de Apertura del Proceso**

La Resolución de Apertura del Proceso da inicio al proceso por via ejecutiva y busca que, de manera coactiva, una persona cumpla una obligación, la cual puede estar plasmada en un título, valor o en cualquier documento que contenga una obligación clara y exigible

Ejemplo de Resolución de Apertura



## *República de Panamá*

### **AUTORIDAD NACIONAL DE INGRESOS PUBLICOS**

Panamá, 29 de mayo de 2014

#### **RESOLUCIÓN No 201-13788-JC**

**EL SUSCRITO JUEZ EJECUTOR DELEGADO,**

#### **CONSIDERANDO**

Que esta Administración Provincial de Ingresos, en funciones de Juzgado Ejecutor ha iniciado Juicio por Cobro Coactivo en contra , hasta la concurrencia de **CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON CUATRO CENTÉSIMOS (B/ 5,498 04)**, con responsabilidad directa y solidaria por lesión patrimonial causada al Estado, en cumplimiento de la **Resolución N°** , del Tribunal de Cuentas, más los intereses a la fecha de su cancelación y el recargo del veinte por ciento (20%) adicional, correspondiente al Juicio de Jurisdicción Coactiva y los gastos de cobranza

Que este reconocimiento de deuda, según establece el artículo 1779 ordinal 2 del Código Judicial, presta mérito ejecutivo, lo cual constituye en crédito claro, líquido y exigible a favor del Tesoro Nacional

Que para que no sea ilusoria la pretensión del Estado en cobrar esta deuda, se deben cautelar los bienes muebles e inmuebles cuentas de ahorros, cuentas corrientes, plazo fijo, depósitos, derechos u otros dineros, presentes o futuros que registren los contribuyentes a sus nombres

En consecuencia, el suscrito Juez Ejecutor Delegado, por autoridad de la Ley,

## DECRETA

**PRIMERO:** Iniciar Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo en contra de..., hasta la concurrencia de **CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON CUATRO CENTÉSIMOS (B/.5,498.04)**, con responsabilidad directa y solidaria por lesión patrimonial causada al Estado, en cumplimiento de la Resolución N°... del Tribunal de Cuentas.

**SEGUNDO:** Ordenar a... a pagar al **Tesoro Nacional** hasta la concurrencia de **CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON CUATRO CENTÉSIMOS (B/.5,498.04)**, con responsabilidad directa y solidaria por lesión patrimonial causada al Estado, en cumplimiento de la **Resolución N°...** procedente de la extinta Dirección de Responsabilidad Patrimonial (hoy Tribunal de Cuentas) de la Contraloría General de la República, más los intereses a la fecha de su cancelación y el recargo del veinte por ciento (20%) adicional, propio a este tipo de proceso.

**TERCERO:** Decretar formal acción de secuestro sobre cualesquiera bienes muebles e inmuebles presentes o futuros, cuentas de ahorros bancarias, plazos fijos, cajillas de seguridad registradas a nombre de... hasta la concurrencia de **CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON CUATRO CENTÉSIMOS (B/.5,498.04)**, con responsabilidad directa y solidaria por lesión patrimonial causada al Estado, en cumplimiento de la **Resolución N°...** por los saldos insolutos en comento.

**CUARTO:** Remitir oficios a las diferentes instituciones públicas y privadas que tengan relación con los puntos anteriores de esta Resolución, para que cumplan con su contenido.

**FUNDAMENTO LEGAL:** Artículos 788 y 789 del Código Fiscal. Decreto de Gabinete N° 109 de 7 de mayo de 1970, reglamentado por el Decreto Ejecutivo N° 4 de 1984. Artículos 533, 1777 y 1779, numeral 4 del Código Judicial. Artículo 1768 del Código Civil. Ley 33 del 30 de junio de 2010. Ley 24 de 8 de abril de 2013.---  
**COMUNÍQUESE Y CUMPLASE,** ---Juez Ejecutor Delegado---  
Secretaria Ad-Hoc.

## 2. Diligencia de Nombramiento y Toma de Posesión del Secretario Ad-Hoc.

Como su nombre lo indica, en este documento se especificarán los datos del juez ejecutor y del secretario Ad-Hoc, con la finalidad de tomar posesión.

Ejemplo Diligencia de Nombramiento y Toma de Posesión del Secretario Ad-Hoc



*República de Panamá*

**AUTORIDAD NACIONAL DE INGRESOS  
PUBLICOS**

Panamá, 29 de mayo de 2014

**DILIGENCIA DE NOMBRAMIENTO Y TOMA DE POSESIÓN  
DE SECRETARIA AD-HOC**

El Suscrito , varón, panameño, abogado, con cédula de identidad personal N° , en mi carácter de Juez Ejecutor Delegado, de que estoy investida por autondad de la Ley, nombro a mujer, panameña, abogada, con cédula de identidad personal N° , funcionana de la Dirección General de Ingresos para que actue como Secretana Ad-Hoc en el Juicio Ejecutivo por Junsdicción Coactiva que se inició en este Despacho en contra de , hasta la concurrencia de **CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON CUATRO CENTÉSIMOS (B/ 5,498 04)**, con responsabilidad directa y solidana por lesión patrimonial causada al Estado, en cumplimiento de la **Resolución N°** del Trnbunal de Cuentas y de la **Resolución N°** , para que se haga efectivo el cobro mediante trámite del Proceso por Cobro Coactivo

En consecuencia, de acuerdo con claras disposiciones legales, el suscrito Juez Ejecutor Delegado, procede a la juramentación legal de la posesionada, quien promete cumplir fielmente los deberes del cargo, segun su leal saber y entender

Para constancia firman la presente diligencia todos los que en ella han intervenido

**FUNDAMENTO DE DERECHO** Artículo 13788 del Código Fiscal, articulo 1778 del Código Judicial, Decreto de Gabinete N°109 de 7 de mayo de 1970, reglamentado por la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 Ley 33 del 30 de junio de 2010 Ley 24 de 8 de abril de 2013 — **CUMPLASE**, —Juez Ejecutor Delegado —Secretana Ad-Hoc

### 3 Auto Ejecutivo de Mandamiento de Pago

Luego de interpuesta la demanda, el juez competente librará la orden de pago o mandamiento de pago, que consiste en un auto que admite la demanda y ordena ejecutar o cobrar la deuda, ordenando al demandado que cumpla con la obligación

Ejemplo de Auto Ejecutivo de Mandamiento de Pago



*República de Panamá*

**AUTORIDAD NACIONAL DE INGRESOS  
PUBLICOS**

Panamá, 29 de mayo de 2014

#### **AUTO EJECUTIVO DE MANDAMIENTO DE PAGO No 201-3175-JC**

De conformidad al reconocimiento y a lo dispuesto en el artículo 1779 del Código Judicial, en concordancia con las disposiciones pertinentes, se ordena Mandamiento Ejecutivo de Pago en contra de , hasta la concurrencia de **CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON CUATRO CENTÉSIMOS (B/ 5,498 04)**, con responsabilidad directa y solidaria por lesión patrimonial causada al Estado, en cumplimiento de la **Resolución N°** , procedente de la extinta Dirección de Responsabilidad Patrimonial (hoy Tribunal de Cuentas) de la Contraloría General de la República, para que se haga efectivo el cobro mediante trámite del Proceso por Cobro Coactivo

Como se trata de un crédito fiscal claro, líquido exigible y de plazo vencido, quien suscribe, en funciones de Juez Ejecutor Delegado y por autoridad de la Ley, ordena a , hasta la concurrencia de **CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON CUATRO CENTÉSIMOS (B/ 5,498 04)**, con responsabilidad directa y solidaria por lesión patrimonial causada al Estado, en cumplimiento de la **Resolución N°** , procedente de la extinta Dirección de

Responsabilidad Patrimonial (hoy Tribunal de Cuentas) de la Contraloría General de la República más los intereses a la fecha de su cancelación y el recargo del veinte por ciento (20%) adicional, correspondiente al Juicio de Jurisdicción Coactiva y los gastos de cobranza propio a este tipo de proceso

**FUNDAMENTO LEGAL** Artículos 13788 y 1328 del Código Fiscal Artículo 16 del Decreto de Gabinete N°109 de 7 de mayo de 1970 Decreto Ejecutivo N°69 de 30 de mayo de 1996 Artículos 1641y 1777 y concordantes del Código Judicial Ley 33 del 30 de junio de 2010 Ley 24 de 8 de abril de 2013 ---**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**, ---Juez Ejecutor Delegado ---Secretaria Ad-Hoc

#### 4 Auto de Secuestro

La confección del Auto de Secuestro garantiza la eficacia del proceso, para asegurar, a satisfacción, el cumplimiento de la Resolución

Ejemplo de Auto de Secuestro



*República de Panamá*

**AUTORIDAD NACIONAL DE INGRESOS  
PUBLICOS**

Panamá, 29 de mayo de 2014

**AUTO DE SECUESTRO No 201-3176-JC**

En este Juicio Ejecutivo por Cobro Coactivo se ha librado mandamiento de pago en contra de , hasta la concurrencia de **CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON CUATRO CENTÉSIMOS (B/ 5,498 04)**, con responsabilidad directa y solidaria por lesión patrimonial causada al Estado, en cumplimiento de la **Resolución N°** , procedente de la extinta Dirección de Responsabilidad Patrimonial (hoy Tribunal de Cuentas) de la Contraloría General de la República más los intereses a la fecha de

su cancelación y el recargo del veinte por ciento (20%) adicional, correspondiente al Juicio de Jurisdicción Coactiva y los gastos de cobranza de acuerdo con la **Resolución N°**

Con el objeto de que no sea ilusorio el presente proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 533 del Texto Unico del Código Judicial, se procede a decretar formal acción de secuestro sobre bienes que se encuentren registrados a nombre del contribuyente citado

En consecuencia, el suscrito Juez Ejecutor Delegado, por autoridad de la Ley,

### **DECRETA**

**PRIMERO SECUESTRO** sobre los bienes muebles e inmuebles, cuentas de ahorros corrientes, plazos fijos, cajillas de seguridad y cualesquiera otros derechos registrados a nombre , hasta la concurrencia de **CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON CUATRO CENTÉSIMOS (B/ 5,498 04)**, con responsabilidad directa y solidaria por lesión patrimonial causada al Estado, en cumplimiento de la **Resolución N°** , procedente de la extinta Dirección de Responsabilidad Patrimonial (hoy Tribunal de Cuentas) de la Contraloría General de la República, más los intereses a la fecha de su cancelación y el recargo del veinte por ciento (20%) adicional, correspondiente al Juicio de Jurisdicción Coactiva y los gastos de cobranza

**SEGUNDO REMITIR** oficios a las instituciones públicas y privadas que tengan relación con los puntos anteriores del presente Auto, para que cumplan su contenido

**FUNDAMENTO LEGAL** Artículos 788 y 789 del Código Fiscal Decreto de Gabinete N°109 de 7 de mayo de 1970, reglamentado por el Decreto Ejecutivo N° 4 de 1984 Artículos 533, 1777 y 1779 del Código Judicial Artículo 1768 del Código Civil Ley 33 del 30 de junio de 2010 Ley 24 de 8 de abril de 2013 **---NOTIFIQUESE Y CUMPLASE, ---**Juez Ejecutor Delegado **---**Secretaría Ad-Hoc

Conjuntamente al Auto de Secuestro se confeccionarán los oficios correspondientes a todas las instituciones públicas y privadas para que se cumpla con el contenido de dicho Auto

- **Notificación del Auto Ejecutivo de Mandamiento de Pago**

El expediente completo será entregado al jefe de Jurisdicción Coactiva para su revisión y firma. El mismo será enviado al (la) Administrador (a) Provincial de Ingresos en funciones de Juez Ejecutor para su firma.

Luego de haber completado el expediente, se procederá a la notificación del contribuyente, lo cual se hará mediante los trámites legales establecidos por la Ley (Art. 1641-1646 del Código Judicial).

- **Nombramiento del defensor de ausente**

En caso contrario, de no poder ubicar al contribuyente, se le nombrará un defensor de ausente, tal como dispone la Ley (Art. 1646 del Código Judicial).

- **Pago del monto adeudado**

Si el contribuyente paga el monto adeudado y por el cual fue condenado por el Tribunal de Cuentas o cualquier otra entidad, se deberá dictar un Auto de Levantamiento de Bienes, con la finalidad de liberar todos aquellos bienes que fueron objeto de secuestro. Estos oficios, serán firmados por el Administrador (a) Provincial y remitidos a todas las entidades públicas y privadas donde se había comunicado anteriormente el secuestro, para que proceda con lo dispuesto en el Auto.

El contribuyente tendrá las siguientes opciones de pago:

1. Arreglo de pago

- 2 Carta irrevocable de pago bancario
- 3 Endoso a favor del Estado
- 4 Si el contribuyente ya tuviera avanzada la gestión del cheque (se ha hecho a nombre del contribuyente), entonces se adoptará la figura del custodio

- **Impago del monto adeudado**

En el caso que el contribuyente se rehuse a pagar el monto adeudado y por el cual fue condenado por el Tribunal de Cuentas, se procederá a embargar los bienes conforme lo dispone el Código Judicial en los artículos del 1647 al 1676

### **1 Embargo de bienes**

Al respecto, el artículo 1647 del Código Judicial, establece lo siguiente

**“ARTÍCULO 1647** Tratándose de bienes inmuebles, el embargo consistirá

a En poner el inmueble fuera del comercio mediante la anotación del auto en el respectivo Registro, hasta tanto el bien sea rematado, o liberado mediante el pago de la deuda,

b En hacer entrega del inmueble a un depositario para que cobre sus rentas, si así lo pide el acreedor y lo estime el tribunal, o

c En ambas cosas a la vez ”

También el artículo 1649 del Código Judicial dispone lo siguiente

**“ARTÍCULO 1649** El embargo de los bienes manifestados por el deudor se hará en el orden siguiente

- 1 El dinero y sus signos representativos,
- 2 Las alhajas, piedras o metales preciosos,
- 3 Créditos realizables en el acto,
- 4 Los bienes inmuebles o su renta,
- 5 El quince por ciento (15%) del excedente del sueldo o salario mínimo que el deudor gane con su empleo, o el quince por ciento (15%) de los ingresos que perciba en concepto de oficio o profesión independiente,
- 6 Los bienes muebles en general,
- 7 Los frutos y rentas de toda especie, y
- 8 Los demás bienes que tenga el deudor "

A su vez, el artículo 1650, del Código Judicial, expresa que, salvo lo dispuesto en leyes especiales, podrán ser objeto de embargo todos los bienes enajenables del deudor, detallando cada una de las excepciones

Ahora bien, si no se proponen excepciones, dentro del término correspondiente, o esté ejecutoriado el auto que las decida contra el ejecutado, el juez decretará el remate de los bienes embargados y se realizarán los trámites para la diligencia del remate en subasta pública del bien. El Alguacil Ejecutor elaborará el Auto de Remate, el cual deberá incorporarse al expediente ejecutivo, luego confeccionará el Aviso de Remate, donde se dará a conocer, al público, del remate que se pondrá en Subasta Pública, detallando las posturas admisibles, fecha, lugar y hora del Acto Público. Las posturas serán admitidas desde la hora de celebración del remate hasta que el reloj del Tribunal marque las cuatro de la tarde. Después de esa hora, se iniciará el proceso de pujas y repujas. Se advertirá que el Aviso de Remate se publicará en un diario de circulación nacional por tres (3) días consecutivos.

De igual manera, se cumplirán todos los trámites exigidos para llevar a cabo el remate, conforme lo dispone el Código Judicial, hasta la conclusión del mismo que comprende la remisión del Auto de Adjudicación Definitiva del bien al Registro Público, por parte del Alguacil Ejecutor, para su inscripción con el nuevo propietario del bien y el pago, ya sea efectivo, cheque certificado o de gerencia (Art 1700- 1733 del Código Judicial)

En cualquier tiempo, antes de adjudicarse provisionalmente el bien, podrá el deudor liberar sus bienes, pagando lo principal, intereses y costas, ya que, después de adjudicado provisionalmente, quedará la transmisión irrevocable

## **2 No Posee bienes**

Si al deudor no se le conocen bienes, o si los bienes embargados resultan insuficientes para cubrir el crédito del ejecutante, podrá solicitarse contra el ejecutado, prohibición general de vender o gravar sus bienes inmuebles o muebles inscribibles, hasta que presentare bienes para embargo o diera caución suficiente (Art 1648 del Código Judicial)

## CAPÍTULO III

## MARCO METODOLÓGICO

### **3 1 Tipo de investigación**

Esta clasificación, que se adopta contextualmente para los proyectos, puede aplicarse a todas las actividades planificadas que se desarrollan en el campo de toda investigación. El tipo de investigación no solo revela las relaciones esenciales del objeto, sino que participan en la etapa de asimilación de hechos, fenómenos y procesos, y en la construcción de modelo e hipótesis de investigación.

Este tipo de investigación debe reflejar la manera de cómo esta se enfocó en cuanto al propósito, amplitud y profundidad, mencionando las características propias del nivel o modalidades de investigación que se aplicó, en base a los planteamientos de algunos autores de textos actualizados. Cuando el tipo de investigación demande la aplicación de algún diseño, será necesario exponerlo y explicarlo en cada uno de sus elementos y procesos.

Por ello, el tipo de investigación aplicado en este trabajo utilizó el método descriptivo, que no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. Consiste en examinar y definir las características del problema escogido, seleccionar las fuentes apropiadas, elaborar técnicas de selección de datos, clasificar y analizar

datos mediante la validez y la observación para, luego, llegar a la conclusión del trabajo

También, para lograr los objetivos planteados en este trabajo, realicé una investigación documental dirigida al análisis de la información escrita sobre el tema, con la finalidad de observar y analizar, de manera más concreta, la efectividad de estas medidas en el Proceso de Cuentas, su importancia y procedimiento

## **3 2 Fuentes de información**

### **3 2 1 Fuentes Materiales**

Las fuentes materiales son esenciales para que todo investigador desarrolle la investigación que desee sustentar a través de un proyecto

Las fuentes materiales que apoyaron la elaboración y sustentación de este proyecto fueron obtenidas de libros, revistas, periódicos, diccionarios y sitios webs

### **3 2 2 Muestra**

No realicé un estudio de la muestra, ya que, a las personas tomadas en cuenta, se les generaron encuestas y entrevistas

### **3 2 3 Tipo de Muestreo**

Para lograr los resultados esperados y una buena representación de la población elegí el muestreo “No Probabilístico”, consistente en que el investigador selecciona la muestra que supone que sea la más representativa, utilizando un criterio subjetivo y en función de la investigación que se vaya a realizar

Por ello, apliqué este tipo de muestreo a los servidores públicos del Tribunal de Cuentas y a un grupo de abogados independientes, ya que fueron indicados para proporcionar la información necesaria para el desarrollo de este trabajo

## **3 3 Variables**

### **3 3 1 Definición Conceptual**

Las variables deben ser claramente definidas, para que, tanto el investigador como los asesores, correctores, lectores y otros, puedan entender claramente el objetivo de la variable. Estas variables, que son más que los conceptos que facilitan su comprensión y su adecuación en la investigación, las encontramos en libros, códigos, entre otros documentos

### **3 3 2 Definición Instrumental**

Esta variable está determinada por las respuestas que se obtengan en los ítems que aparecen del 1-10 en la encuesta de apreciación del nivel de

aceptación. Por ello, de las encuestas que se realizaron, se pudo comprobar que las medidas cautelares, aunque cumplen el objetivo de asegurar el resultado del proceso, están confrontando problemas al momento de su declinación, ya que no se observan los resultados del proceso de cobro coactivo y tampoco se observa la falta de rendición de las sumas obtenidas al Tribunal de Cuentas

### **3 3 3 Definición Operacional**

En este apartado, debe formularse una definición de cada una de las variables, tal como debe entenderse en esta investigación. Una definición operacional está constituida por una serie de procedimientos o indicaciones para realizar la medición de una variable definida conceptualmente. En la definición operacional se debe tener en cuenta que lo que se intenta es, obtener la mayor información posible de la variable seleccionada de modo que se adecue al contexto, y, para ello, se deberá hacer una cuidadosa revisión de la literatura disponible.

La operacionalización de las variables está estrechamente vinculada al tipo de técnica o metodología empleadas para la recolección de datos. Estas deben ser compatibles con los objetivos de la investigación, a la vez que responden al enfoque empleado y al tipo de investigación que se realiza. Estas técnicas, en líneas generales, pueden ser cualitativas o cuantitativas.

### **3.4 Descripción de instrumentos**

Toda actividad humana debe ser planteada antes de ejecutarla. El investigador que carece de instrumentos, métodos y técnicas de trabajo se le puede comparar con el obrero que trabaja sin herramientas, así lo expresa Salvador Mercado H (1994). Cada investigador puede seleccionar aquellos elementos que le sean más útiles para llevar a cabo su labor. Las herramientas que utilicé para la elaboración de esta tesis son: justificación y antecedentes, formulación del problema, elementos teóricos que fundamentan la investigación, objetivos generales y específicos, hipótesis, metodología, plan de trabajo, bibliografía e infografía.

Además de todo lo anterior, realicé entrevista y apliqué encuestas, como métodos de investigación para la obtención de la información necesaria que contiene este trabajo y se pudo obtener respuestas a las interrogantes encontradas en este problema con las opiniones, actitudes y sugerencias de diversos profesionales.

### **3.5 Tratamiento de la información**

Este trabajo lo llevé a cabo a través del análisis de las medidas cautelares decretadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas contra las irregularidades cometidas por servidores públicos y privados que fungían como empleados o agentes de manejo.

Recolecté datos para elaborar la estadística necesaria que proporcionara el total de Resoluciones Finales decretadas en el Tribunal de Cuentas y la suma de dinero dispuestas en dichas Resoluciones desde el año 2009 hasta hoy Consulté revistas, libros y sitios web relacionados en materia de medidas cautelares También realicé entrevistas y encuestas para ampliar conocimiento valioso y experiencia sobre las medidas cautelares en la Jurisdicción de Cuentas

## CAPÍTULO IV

## ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

La sociedad panameña espera que las funciones del Tribunal de Cuentas se efectúen con la independencia debida, obteniendo los resultados esperados, dicho de otra forma, resarcir al Estado panameño de los fondos y bienes mal habidos.

Desde la creación de esta Entidad a la fecha, se han dictado muchas medidas cautelares, detalladas de la siguiente manera:

Detalle	TOTAL DE MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS		2009		2010	
	Cantidad de Resoluciones	Monto	Cantidad de Resoluciones	Monto	Cantidad de Resoluciones	Monto
Medidas Cautelares	518	48,884,006.67	120	15,453,711.85	104	10,052,376.84
Detalle	2011		2012		2013	
	Cantidad de Resoluciones	Monto	Cantidad de Resoluciones	Monto	Cantidad de Resoluciones	Monto
Medidas Cautelares	154	10,052,376.84	105	10,783,714.32	35	2,541,826.82

En el 2009, se decretaron ciento veinte (120) Resoluciones dictando medidas cautelares por un total de quince millones cuatrocientos cincuenta y tres mil setecientos once balboas con ochenta y cinco centésimos (B/.15,453,711.85). Para el año 2010, se dictaron ciento cuatro (104) Resoluciones, con una penalización total de diez millones cincuenta y dos mil trescientos setenta y seis balboas con ochenta y cuatro centésimos (B/.10,052,376.84). En el 2011, se decretaron ciento cincuenta y cuatro (154) Resoluciones ordenado la aplicación de medidas cautelares por la suma de diez millones cincuenta y dos mil trescientos setenta y seis mil balboas con ochenta y cuatro centésimos.

A su vez, se dictaron en el año 2012, ciento cinco (105) Resoluciones, por la suma de diez millones setecientos ochenta y tres mil setecientos catorce balboas con treinta y dos centésimos (B/.10,783,714.32).



En lo que respecta al año 2013, se han dictado hasta el momento treinta y cinco (35) Resoluciones que suman dos millones quinientos cuarenta y un mil ochocientos veintiséis balboas con ochenta y dos centésimos (B/.2,541,826.82). De todo lo anterior, da como resultado un total de quinientas dieciocho (518) Resoluciones dictadas, por la suma de cuarenta y ocho millones ochocientos ochenta y cuatro mil seis balboas con sesenta y siete centésimos (B/.48,884,006.67) en materia de cuantía.

Igualmente, se han declinado, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, la suma de veinte millones setecientos cuarenta mil doscientos veintitrés balboas con ochenta y cuatro centésimos (B/.20,740,223.84).

A continuación, se presentan cinco cuadros con la información de las cantidades de resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas y sus montos, desde el año 2009 hasta Julio de 2013.

**Cuadro #1 (año 2009)**

Tipo de Resolución	Cantidad de resolución	Monto
Resolución de Reparos	120	15,453,711.85
Resolución de Medida Cautelar	120	15,453,711.85
Resolución de Cargos	35	4,642,213.62
Resolución de Descargos	6	0.00
Expedientes declinados a la DGI y Resolución de Cierre por pago	64	3,126,106.02

**Cuadro #2 (año 2010)**

Tipo de Resolución	Cantidad de resolución	Monto
Resolución de Reparos	74	4,632,477.70
Resolución de Medida Cautelar	104	7,258,842.19
Resolución de Cargos	54	1,965,621.03
Resolución de Descargos	3	0.00
Expedientes declinados a la DGI y Resolución de Cierre por pago	101	5,190,120.27

**Cuadro#3 (año 2011)**

Tipo de Resolución	Cantidad de resolución	Monto
Resolución de Reparos	74	4,632,477.70
Resolución de Medida Cautelar	104	7,258,842.19
Resolución de Cargos	54	1,965,621.03
Resolución de Descargos	3	0.00
Expedientes declinados a la DGI y Resolución de Cierre por pago	101	5,190,120.27

**Cuadro #4 (año 2012)**

Tipo de Resolución	Cantidad de resolución	Monto
Resolución de Reparos	59	7,931,672.95
Resolución de Medida Cautelar	105	10,783,714.32
Resolución de Cargos	61	1,989,735.32
Resolución de Descargos	3	0.00
Expedientes declinados a la DGI y Resolución de Cierre por pago	106	1,990,256.35

**Cuadro #5**  
(Total Acumulativo 2009- Julio 2013)

Tipo de Resolución	Cantidad de resolución	Monto
Resolución de Reparos	318	32,669,577.50
Resolución de Medida Cautelar	532	47,587,037.80
Resolución de Cargos	234	13,282,007.26
Resolución de Descargos	16	0.00
Expedientes declinados a la DGI y Resolución de Cierre por pago	412	22,012,337.55

### **1.1. Forma de responsabilizar a los funcionarios que no cumplen con su labor de perseguir estos dineros**

La Contraloría General de la República siempre ha estado involucrada en el tema de fiscalizar, regular y controlar la actividad que se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, Empresas Estatales, Entidades Autónomas y Semi-Autónomas, en el país o en el extranjero.

La acción también es ejercida sobre las personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y, sobre

aquéllas que realicen colectas publicas, para fines publicos, pero tal será proporcional al grado de participación de dichos entes publicos

La responsabilidad de los servidores publicos o particulares que tengan a su cargo bienes o fondos publicos y que generen la utilización irregular, pérdida o deterioro de los mismos, por su actuación ilegal, cuya conducta contraria a la Ley es juzgada en materia administrativa, penal o disciplinaria, tienen la obligación de reparar o indemnizar el daño producido por la actuación u omisión

Esto quiere decir, que los servidores publicos que se encuentren en el desempeño de las funciones propias del cargo, o que ya no estén desempeñándolas están sujetos de responsabilidad administrativa, patrimonial o penal. Lo anterior, da a lugar a que un mismo individuo esté sometido a varias responsabilidades

El Tribunal de Cuentas también juzga la responsabilidad de los servidores publicos o particulares causada por este tipo de conducta, conforme lo dispone el artículo 3, de la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008. Por lo que, el proceso de cuentas que ejerce este Tribunal, es iniciado 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

Es importante, señalar que a nuestra legislación no sólo le es posible seguir adelante un juicio de cuentas a los servidores publicos, como consecuencia de la infracción a los deberes u obligaciones impuestas por el

legislador o la autoridad reglamentaria por el inadecuado uso, administración e inversión de los recursos publicos entregados, sino también a particulares que reciben fondos publicos para ser aplicados a un determinado fin

Es así, como se juzga la responsabilidad de los funcionarios publicos, personas naturales o jurídicas como consecuencia de las infracciones culpables cometidas en sus deberes, lesionando un bien o fondo publico y que está regulado

Ahora bien, también se puede responsabilizar, de manera administrativa, a los servidores publicos, producto de la inobservancia de las disposiciones legales, del incumplimiento de las funciones del cargo, del exceso de poder o de la abrogación de funciones, aunque no se haya causado perjuicio económico a la entidad publica para la cual se trabaja, así como de la desobediencia de las disposiciones dictadas por el Contralor General

De manera disciplinaria, se puede sancionar a un servidor publico que no cumple con su labor, ya sea motivo de suspensión o la destitución de su cargo, contemplado en el reglamento interno. Por ejemplo, si desempeña el trabajo convenido sin la intensidad, cuidado y eficiencia que sean compatibles con las aptitudes, preparación y destrezas, en el tiempo y lugar establecidos. También, si omite la denuncia ante el Director correspondiente de cualquier acto deshonesto del cual tenga conocimiento el servidor publico, ya sea que esté involucrado un servidor publico u otra persona natural, entre otros

Además, la conducta descrita es tipificada como corrupción de servidores públicos por el Código Penal, artículo 332, que preceptúa lo siguiente

**“ARTÍCULO 332** Cuando la conducta del servidor público prevista en el artículo anterior, tenga como fin retardar u omitir un acto propio de sus funciones, o la ejecución de un acto contrario a sus deberes, será sancionado con prisión de 3 a 6 años

Si el autor del hecho punible descrito labora en el Ministerio Público o en el Órgano Judicial y el dinero, dádiva, promesa o ventaja tiene como objeto perjudicar o favorecer a una parte en un proceso la sanción se agravará a la mitad”

Una de las razones por la que la ética, en la función pública, viene a ser uno de los más importantes principios, implicando el ejercicio de un cargo en el Estado, asumiendo este con responsabilidad y con respeto a las normas que le otorga funciones, teniendo como fin de su acción el servicio a la persona y la comunidad

#### **4.2 ¿Por qué no se ha recuperado lo esperado a favor del Estado?**

La transformación de la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DPP) de la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas determinaría una mayor efectividad en el cumplimiento de la función fiscalizadora, sin embargo, temas importantes no fueron regulados para lograr las metas esperadas

El Estado y sus ciudadanos han depositado confianza en este nuevo Tribunal, pero con el paso del tiempo se han observado deficiencias en el funcionamiento del mismo y se espera que sean corregidas en un futuro

Los Informes de Auditorias son remitidos al Tribunal de Cuentas, concluyendo con altas cifras de dinero por presunta lesión patrimonial, pero solo se depositan, a las arcas del Tesoro Publico, los pagos realizados por los relacionados, vinculados o procesados que cancelan, a través de cheques de gerencia, los montos que se les indagan

La Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, no le otorga al Tribunal de Cuentas capacidad para ejecutar las resoluciones finales, ya que no tiene competencia para hacer efectiva la recuperación de los bienes y fondos publicos, a través de las medidas cautelares decretadas

El Tribunal de Cuentas le declina la responsabilidad y competencia de ejecutar las medidas cautelares a la Dirección General de Ingresos (DGI), para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo

Se incrementa sustancialmente la mora en la recuperación de los bienes a favor del Estado. Son pocas, para no decir que ninguna las informaciones que se tienen sobre los resultados de ejecución que la Dirección General de Ingresos remite al Tribunal y que, el artículo 87, de la Ley *ut supra*, dispone

La Ley no parece adecuada a la realidad, ya que los cambios no fueron tan profundos como debieron y se mantuvieron muchas de las prácticas realizadas por la extinta Dirección de Responsabilidad Patrimonial, lo cual ha traído reiteradas críticas de los abogados que litigan en esta jurisdicción, al indicar que se deben realizar cambios desde el punto de vista político, modificando las normas que establezcan una mayor eficiencia en la recuperación de bienes o fondos al Estado y eliminar los vacíos que en ella se encuentran

### **4 3 Naturaleza del Tribunal de Cuentas**

Como quiera que para determinar la naturaleza jurídica de la jurisdicción de cuentas es necesaria una investigación exhaustiva y de mayor relevancia, he considerado de importancia señalar algunos aspectos a considerar

Con la Ley 32, del 8 de noviembre de 1984, se le concedió a la Contraloría General de la República de Panamá la atribución de juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las cuentas de los empleados y agentes de manejo, encargándose del juicio de cuentas, conforme lo disponía en los artículos 32 y 33, que preceptuaban lo siguiente

**“ARTÍCULO 32** Es atribución de la Contraloría General juzgar las cuentas que llevan los agentes y empleados de manejo de fondos o bienes públicos, cuando surjan reparos al momento de su rendición o a consecuencia de investigaciones realizadas por aquella ”

Y

**“ARTÍCULO 33** El juicio de cuentas tiene por objeto la evaluación de la gestión de manejo, conforme a un criterio jurídico-contable, y decidir lo relativo a la responsabilidad

patrimonial del respectivo agente o funcionario, publico frente al Estado ”

Con el artículo 34, de la Ley 32, de 1984, se expresa la naturaleza judicial del juicio de cuentas, al establecer, como norma aplicable, lo indicado en el Código Judicial

**“ARTÍCULO 34** El juicio de cuentas será tramitado conforme al procedimiento establecido en el Código Judicial y al reglamento que para tal efecto emita la Contraloría General ”

Además, las resoluciones finales proferidas por dicha institución podían ser impugnadas ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

En 1990, mediante el Decreto de Gabinete N°36, de 10 de febrero de 1990, se crea la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de República, con jurisdicción en todo el territorio nacional, y se faculta al Contralor para normar su funcionamiento

La Dirección de Responsabilidad Patrimonial, con un carácter administrativo, utilizando normas y principios de la misma naturaleza, contempló en los artículos 44 y 45 que sus resoluciones finales podían ser impugnadas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante demanda de plena jurisdicción, considerándolas así como actos administrativos

Por último, a través de la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, se crea el Tribunal de Cuentas, con carácter jurisdiccional, sustentado en la Constitución

Política, sin embargo, con el artículo 66 se establece, como norma aplicable, la Ley 38 de 2000, que expresa lo siguiente

**“ARTÍCULO 66** Las dudas o los vacíos del proceso de cuentas se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las disposiciones procesales que sean aplicables, según el caso, siempre que sean acordes a la naturaleza del proceso de cuentas ”

Cabe señalar la diferencia entre la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008 y la Ley 38, de 31 de julio de 2000

- La Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, instituye la Jurisdicción de Cuentas, que tiene la facultad de juzgar y administrar la justicia de cuentas
- La Ley 38, de 31 de julio de 2000, regula el Procedimiento Administrativo, el cual es un procedimiento de carácter especial que, con premisas caracterizan el Derecho Administrativo y, por tanto, el Procedimiento Administrativo

Ahora bien, el ejercicio de la jurisdicción del Tribunal Cuentas consiste en el ejercicio de una acción que la Constitución le concede, reconociéndole su naturaleza El artículo 281 de la Constitución preceptua 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 "

Supone el ejercicio de una acción que genera un proceso autónomo, cuyo resultado somete a las partes y al Tribunal a una decisión que es vinculante

La Constitución y la Ley le conceden un carácter jurisdiccional que, en el ejercicio de esta competencia, es ajeno al Poder Judicial

Una de las principales desventajas del Tribunal de Cuentas es, la forma en que contrasta el mecanismo de impugnación con la naturaleza del Tribunal, ya que es un ente jurisdiccional que debe hacer tránsito de cosa juzgada

Esto es, porque la Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas puede ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso -administrativa que corresponda

De aquí, resulta, como muchos señalan, una naturaleza híbrida, pues se considera como un acto jurídico, que se emite en juicio de una función administrativa y siempre va a estar regido total o parcialmente por el derecho administrativo

En virtud de lo anterior, mal podría manifestar que el proceso de cuentas es de naturaleza administrativo, ya que como se expresa en líneas anteriores está

facultado constitucionalmente para juzgar las cuentas de los empleados y agentes de manejo por la responsabilidad que se les atribuya, sin embargo, el legislador introdujo premisas administrativas contradiciendo y desnaturalizando el propósito de la misma

#### **4 4 Efecto de Cosa Juzgada en las decisiones del Tribunal de Cuentas**

Algunos juristas expresan que no se puede impedir calificar la decisión del Tribunal como un acto jurisdiccional y, por lo tanto, como un mandato dotado de fuerza imperativa que puede asimilarse al de la fuerza de la cosa juzgada

Ahora bien, el concepto de cosa juzgada es el efecto que se produce en una resolución ejecutoriada, impidiendo abrir un nuevo proceso sobre el mismo objeto, causa o sujeto

En sentencia de doce (12) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997), la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, respecto al concepto de cosa juzgada, refiriéndose al Doctor Jorge Fábrega, en su libro Estudios Procesales manifestó lo siguiente

"La cosa juzgada significa que se ha examinado y decidido sobre la pretensión (el fondo del proceso) que dicha pretensión no puede ser objeto de discusión en un nuevo proceso, ni se puede dictar sentencia en un nuevo proceso que desconozca lo resuelto en el primero

El proceso que termina mediante una resolución ejecutoriada (sentencia) no puede ser tocado, en virtud del fenómeno de la ejecutoria. En cambio, la sentencia que produce cosa juzgada no sólo es irrecurrible, sino que además es inmutable, esto es, no puede ser modificada ni en el proceso en que se discutió, ni en otro posterior."

(FÁBREGA, Jorge, "Estudios Procesales" Tomo II, Editora Jurídica Panameña Panamá, 1990 p 789)

También en Sentencia de veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), la Corte Suprema de Justicia, Panamá, Primera de lo Civil, expresó lo siguiente

"Como es sabido, a lo largo del *iter* procesal surgen cuestiones incidentales que el juez va resolviendo, a través de decisiones interlocutorias (auto y providencia), las que, una vez ejecutoriadas, se convierten en ley del proceso (cosa juzgada formal) La decisión de la pretensión, sin embargo, queda reservada a la sentencia, de conformidad con el artículo 987, ordinal 4 del Código Judicial, la cual, una vez ejecutoriada, funda la cosa juzgada material

La cosa juzgada material se consagra en el artículo 1028 comentado y constituye un instituto procesal que tiene por propósito garantizar la inmutabilidad de la sentencia en firme que resuelve la pretensión frente a futuros procesos que puedan instaurarse entre las mismas partes, cuando recaigan sobre el mismo objeto y causa de pedir, siempre que no permita la ley que lo decidido por la sentencia pueda volverse a debatir mediante un nuevo juicio, excepción recogida en el artículo 1029 del Código Judicial "

Para pedir el reconocimiento de la cosa juzgada deben existir los tres requisitos a saber, en una sentencia ejecutoriada identidad jurídica de las partes, identidad de la cosa u objeto e identidad de la causa o razón de pedir

De todo lo expuesto, podemos aclarar que las decisiones proferidas por el Tribunal de Cuentas sí tienen efecto de cosa juzgada, debido a las siguientes consideraciones

- La Resolución que decide la causa dictada por el Tribunal de Cuentas, queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal

de Cuentas y a los procesados, o tres días hábiles después de haberse notificado la resolución mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideración (Art 79 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008)

- La Resolución que decide la causa debidamente ejecutoriada pone fin a la actividad de la Jurisdicción de Cuentas (Art 79 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008)
- La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda (Art 82 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008)
- Después de dos meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos, o su acto confirmatorio, el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta, al igual que de las medidas cautelares dictadas, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo (Art 84 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008)

Cabe señalar que, aunque el artículo 79 de la Ley *ut supra* establece que la resolución que decida la causa, queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal de Cuentas y a los procesados o tres días hábiles después de haberse notificado la resolución mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideración, la resolución no queda en firme

sino hasta el vencimiento de los dos meses que tiene el afectado para promover demanda contencioso- administrativa Por lo que, se debe entender que las decisiones dictadas por el Tribunal de Cuentas producen efecto de cosa juzgada después de los dos meses sino existe demanda contenciosa y si existe, hasta que haya un pronunciamiento por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

Una vez queda ejecutoriada la resolución que decide la causa, se hará efectiva, mediante el proceso por cobro coactivo ejercido por la Dirección General de Ingresos, presuponiendo que el Tribunal está facultado para juzgar y no para ejecutar lo juzgado

#### **4 5 ¿El Estado, juez y parte en los procesos de responsabilidad patrimonial?**

Antes de la creación del Tribunal de Cuentas, existía la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP), inserta en la Contraloría General de la Republica, creada mediante el Decreto de Gabinete N°36, de 10 de febrero 1990 Esta Dirección estaba conformada por tres Magistrados, con jurisdicción nacional, dirigidos a conocer y decidir las causas de lesión patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores publicos o particulares

La función de investigar la realizaban la Dirección de Auditoría General, la Dirección General Consular o cualquier otra Dirección de la Contraloría General de la Republica

La etapa intermedia se iniciaba con la Resolución de Reparos, dictada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, de allí, cada una de las garantías que otorgaba el proceso como el recurso de reconsideración, la etapa de pruebas, alegatos, hasta llegar a la Resolución de Cargos o Descargos. Esta resolución también podía ser impugnada por el afectado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción.

La investigación finalizaba con la creación del Informe de Auditoría que concluía con los criterios contables y en derecho de los auditores y los abogados, con observancia de las disposiciones del Contralor General.

Ejecutoriada la Resolución de Cargos, se procedía a su ejecución por la jurisdicción coactiva de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas (DGI).

La Dirección de Responsabilidad Patrimonial fue, duramente, cuestionada por la sociedad, ya que pretendía ser juez y parte, determinando o decidiendo qué casos deberían o no investigarse. Las investigaciones se podían dejar a un lado cuando se deseara, ellos investigaban, encauzaban el proceso y decidían su terminación en base a su experiencia y especialidad, no siempre sus decisiones fueron vistas de manera que estuvieran estado desarrolladas en defensa de los intereses del Estado, o que hayan tenido la imparcialidad debida.

Lo anterior, dio como resultado la creación del Tribunal de Cuentas, que goza de todas las garantías constitucionales y legales, correspondiéndole privativamente juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos que, por supuestas irregularidades, formule la Contraloría General de la República, entidad independiente de los tres órganos del Estado, cuya función consiste en fiscalizar los fondos y los bienes públicos

Además, se creó la Fiscalía General de Cuentas, encargada de instruir la investigación patrimonial correspondiente, y demás funciones contempladas en el artículo 26, de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

Actualmente, con los cambios realizados se refleja la imagen de que el Tribunal de Cuentas no es juez y parte en el proceso

#### **4.6 ¿Cómo satisface el Estado los posibles daños y perjuicios que carece al particular al haber adoptado una medida cautelar?**

En materia civil, el que solicita una medida cautelar debe prestar caución para resguardar los daños que pueda ocasionar el otorgamiento ilegítimo de tal medida, sin embargo, a pesar de ser solicitada, no es aplicable en los procesos de responsabilidad patrimonial

Sólo el Pleno del Tribunal de Cuentas podrá decretar medidas cautelares, en cualquier momento, a petición motivada del Fiscal de Cuentas, durante la etapa de investigación, o de oficio, durante la etapa intermedia o plenaria, razón por la cual, se elimina la figura de la caución por parte del solicitante

Se entiende que la medida cautelar se decreta bajo la responsabilidad del solicitante, pero no existen consecuencias en este proceso

El Tribunal de Cuentas puede decretar, de oficio o, a petición de parte, el levantamiento de las medidas cautelares si considera que existe causa justificada, correspondiendo una de las causas para que no continúe perjudicando al afectado

Cabe señalar, que existe una línea muy peligrosa en cuanto a que si los criterios utilizados para dictar las medidas cautelares son los correctos, a temor de abusar de esta figura y generar enormes daños injustificados al patrimonio del afectado, desvirtuando el instituto cautelar

El abuso de la aplicación de medidas cautelares puede causar graves perjuicios en el patrimonio económico, personal y familiar de los afectados por ellos. Por esta razón, al no existir una caución, ni medios para resarcir los daños y perjuicios se debe tener a la hora de imponerlas, respetar la legalidad y aplicarlas sólo cuando existen fuertes indicios en contra del implicado

Entre otras de las consecuencias, los magistrados pueden ser mal vistos al conceder medidas cautelares contra los vinculados con mucha ligereza, sobre todo en la fase de investigación, porque ante la menor duda, se conceden para prever la recuperación de los bienes y fondos públicos al Estado

## **4.7 Propuesta**

Las medidas cautelares decretadas en el proceso de responsabilidad patrimonial del Tribunal de Cuentas no está asegurando el resarcimiento efectivo a favor del Estado y por ende no están siendo eficaces, debido a la falta de prontitud en la ejecución del cobro coactivo, lo que motiva la incorporación, de un alguacil ejecutor para poder cumplir la finalidad cautelar. Toda vez, que las medidas declinadas a la Dirección General de Ingresos (actual Autoridad Nacional de Ingresos Públicos), como Tribunal de Cuentas, más las remitidas como Dirección de Responsabilidad Patrimonial, sean venido acumulando y esto no se ha ejecutado, por falta de una adecuada política de cobro coactivo.

Se recomienda reformar la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, que aunque fue modificada mediante Ley 81 de 22 de octubre de 2013, los legisladores no aportaron cambios significativos. Por lo que, se propone facultar al Tribunal de Cuentas para ejecutar las resoluciones de cargos, a fin de contribuir, con mayor celeridad, en el resarcimiento eficaz de los dineros, eliminándole esta función a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, cuya materia es la recaudación fiscal.

Otra propuesta es incorporar dentro de la esfera del Tribunal de Cuentas, con una reingeniería del personal la figura de un alguacil ejecutor, con un mínimo de requerimiento de personal adicional, y, de esta manera, se evitarán mayores erogaciones al Erario Público.

Ante todo lo expuesto, es necesario tener presente, en el proceso, la participación y unidad, involucrando tanto a los funcionarios de la institución como a los que se benefician en la elaboración del plan, para obtener el logro de los resultados esperados. Es importante que el plan, los recursos con que se cuentan y la disponibilidad para utilizarlos se ajusten a la realidad de la institución.

Ahora bien, lo que se quiere hacer, es darle al alguacil ejecutor la facultad para embargar y, posteriormente, rematar.

La Ley 67, de 2008, Título II, artículo 27, le da la potestad al Pleno del Tribunal de Cuentas para decretar medidas cautelares, en cualquier momento, a petición motivada del Fiscal de Cuentas, ya sea durante la etapa de investigación, o de oficio, o durante la etapa intermedia o plenaria. Las medidas cautelares son las dictadas mediante providencias judiciales, con el fin de asegurar que cierto derecho podrá ser hecho efectivo en el caso de un litigio en el que se reconozca la existencia y legitimidad de tal derecho.

Cuando la persona tenga bienes que puedan destinarse al pago total o parcial de la obligación, los magistrados prevendrán que no puede enajenarlos hasta que se cancele la obligación, decretará, de inmediato, su embargo y ordenará, al ejecutado, que los presente ante los magistrados o los ponga a su disposición para el depósito y consiguiente remate o entrega.

Es necesario fortalecer la Dirección de Bienes Cautelados, Auditoría y Servicios Técnicos, la cual estará constituida por el alguacil ejecutor y el personal auxiliar idóneo y necesario para ejercer el cobro coactivo. El alguacil ejecutor será el responsable de ejecutar las medidas cautelares de secuestro, embargo y remate de bienes. Este está obligado a adoptar las medidas necesarias para que los procesos se desarrollen de conformidad a lo ordenado mediante Ley, además, debe rendir informes mensuales, a los Magistrados, sobre su actuación.

Corresponderá, a cada Dirección o Departamento encargado, realizar las gestiones previas de cobro de las sumas adeudadas, quienes serán los responsables directos de la custodia, conservación y manejo de todos los bienes sometidos a las acciones judiciales, desde el secuestro hasta la adjudicación. Estos Departamentos son:

- **Dirección de Bienes Cautelados, Auditoría y Servicios Técnicos**
  - Departamento de Seguimiento y Control de Bienes Cautelados
    - Oficina del Alguacil Ejecutor
    - Oficina de enlace con otras instituciones
    - Oficina de Registro Unico de Bienes Cautelados
  - Departamento de auditoría Forense
  - Departamento de Servicios Técnicos y Avaluos

Para cumplir con esta propuesta se recomienda asignar las siguientes funciones al alguacil ejecutor

- Ejecutar todos los secuestros y las diligencias necesarias para su cumplimiento
- Admitir los secuestros presentados en el Tribunal, revisar los documentos que acompañan la solicitud y consignación de fianza, redactar el auto de secuestro y fijar la fianza de perjuicios conjuntamente con el Magistrado para posterior comunicación al afectado
- Acoger los procesos de cobro coactivo y estudiar la documentación aportada, elaborar los autos ejecutivos y notas para comunicar el embargo
- Resolver los incidentes y excepciones que se presentan
- Ejecutar los secuestros o embargos ordenados por los Magistrados
- Confeccionar avisos de remate y proceder a adjudicar los bienes muebles e inmuebles en las subastas
- Practicar las medidas conservatorias o de protección más apropiadas para asegurar provisionalmente las decisiones decretadas por el Pleno del Tribunal
- Brindar apoyo en ausencia de algún funcionario de la Secretaría
- Asistir a la Secretaría en los trámites de toma de posesión de los peritos, localización de expedientes, notificaciones de procesos ejecutivos, diligencias de consignación y depósito, cuando así se requiera

- Rendir informes mensuales de su labor a los Magistrados (artículo 195, del Código Judicial)
- Puede elaborar proyectos de resoluciones sobre negocios en estado de resolver, cuando los Magistrados así se lo ordenen
- Realizar tareas afines, según sea necesario

Se realizarán trabajos de nivel profesional, con dificultad considerable en la ejecución de medidas precautorias ordenadas por el Tribunal, con el propósito de garantizar los resultados positivos de los procesos

Al otorgarle mayores funciones y facultades de acción a la Dirección de Bienes Cautelados, mediante la participación del alguacil ejecutor, se busca

- Reforzar la Dirección de Bienes Cautelados, realizando un trabajo cónsono con otros Departamentos del Tribunal
- Prontitud en la ejecución del cobro coactivo, del Tribunal de Cuentas, que redundaría en un mayor resarcimiento de fondos y bienes al Estado
- La no declinación de las medidas a la Dirección General de Ingresos, por falta de una adecuada política de cobro coactivo que no se ha ejecutado
- Eficacia y rapidez al resarcir, al Estado panameño, de los bienes y fondos mal habidos

Cabe resaltar, que estos Departamentos ya se encuentran dentro de nuestro organigrama y se cuenta con el personal encargado para realizar estas funciones, sin embargo, nuestra Ley no contempla el embargo de las medidas,

más, sí le contempla la declinación y competencia a la Dirección General de Ingresos del Ministerio Economía y Finanzas

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

El Tribunal de Cuentas posee una naturaleza híbrida, pues se considera como un acto jurídico, que se emite en juicio de una función administrativa y, siempre, estará regido, total o parcialmente, por el derecho administrativo. Además, el legislador introdujo, erróneamente, premisas administrativas que permiten desnaturalizar la orientación que se buscaba constitucionalmente, por lo que dificulta calificarla como plenamente administrativa o plenamente jurisdiccional.

No se cumple la función de exclusividad e independencia en el Tribunal de Cuentas, pues el legislador, en vez de crear un juzgado ejecutor dentro de su infraestructura, le trasladó la facultad a la Dirección General de Ingresos, convirtiéndola en una jurisdicción que sólo juzga, por lo tanto no ejecuta.

Mediante la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, se le concede la facultad a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que ejecute sus resoluciones finales, permitiendo la participación, de un ente administrativo externo y ajeno a la jurisdicción, en la etapa fundamental del proceso de cuentas.

Las medidas cautelares conforman un elemento integrante, contribuyendo al principio de eficacia de la administración de justicia, pudiendo asegurar la obligación de una resolución definitiva. Sin embargo, hay que tener cuidado al momento de la adopción de estas medidas, ya que se imponen a la persona

antes que sea condenada dentro del proceso, restringiendo un derecho, ya que no sea ha llamado a juicio o condenado cuando ya se ven afectados dentro del proceso

Lo que nos resulta claro, es que las medidas cautelares deben ser ejecutadas y cumplidas para resolver controversias, para que las decisiones manifestadas a través de resoluciones y actos no resulten insubstanciales y difícilmente reparables. Por ello, la necesidad de que el ordenamiento establezca dispositivos para prevenir esas afectaciones al bien o derecho controvertido, con la grandiosa finalidad de que la decisión judicial no sea comunmente llamada irrisoria por no asegurar el resultado del proceso

Las medidas cautelares decretadas, durante el proceso de responsabilidad patrimonial que se desarrolla en el Tribunal de Cuentas, son adoptadas con la finalidad de que al momento de que la Resolución Final de Cargos quede en firme y se puedan devolver, al Estado, las sumas de dinero perdidos a causa de las diferentes irregularidades cometidas por los funcionarios, que fueron agentes de manejo en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos, entre otros, que afectan al Estado

Es entonces, que, ante estas situaciones, es importante la necesidad de regular las medidas cautelares resultando imperiosa la necesidad de que las

medidas decretadas, una vez declinadas, puedan cumplir con el objetivo principal de asegurar el resarcimiento al Estado Panameño

Resultando así, la necesidad de un Juez Ejecutor que redundaría en un mayor resarcimiento al Estado de los fondos y bienes, mejorando los resultados que, hasta ahora, no están claramente reflejados

## RECOMEDACIONES

La responsabilidad patrimonial que ejerce el Tribunal de Cuentas está enfocada en que el Estado recupere los bienes que han sido utilizados indebidamente, convirtiéndose, así, en una institución autónoma y que busca, de manera eficiente, con probidad, transparencia, independencia e imparcialidad la salvaguarda del patrimonio público frente a las irregularidades que se cometan en su perjuicio

Por lo que, se hace necesario otorgarle al Tribunal de Cuentas una verdadera legitimidad en sus decisiones, es decir, que será únicamente recurrible por vía de inconstitucionalidad, concediéndole el carácter exclusivo de la jurisdicción y eliminando la acción contencioso- administrativa por medio de demanda ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que actualmente se promueve

Se deben realizar reformas de verdadera trascendencia, como la aplicación de las disposiciones del Código Judicial para que sean aplicables en caso de vacíos o dudas en el proceso de cuentas, ya que, actualmente, se aplican de manera supletoria por las disposiciones de la Ley 38, de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo. Esta reforma permitiría que el Tribunal de Cuentas se aparte cada vez más de lo administrativo

Facultar al Tribunal de Cuentas para ejecutar las resoluciones de cargos, contribuiría a un resarcimiento eficaz de los dineros, con mayor celeridad, eliminándole esta función a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, cuya materia es la recaudación fiscal

En base a lo anterior, resulta imperiosa la creación dentro del engranaje del Tribunal de Cuentas de un juez executor que pueda hacer efectiva la recuperación de los bienes cautelados a favor del Estado, luego de haberse declinado. Siendo el Tribunal el encargado de esta jurisdicción, debe hacerla mediante la transparencia y rendición de cuentas para poder llevar la estadística de los bienes y dineros que se ejecutan a favor del Estado y ejercer una eficiente administración de justicia

El traslado de la recuperación de los fondos públicos sustraídos a la Dirección General de Ingresos, ente administrativo ajeno a la jurisdicción de cuentas, constituye un desacierto jurídico, se busca eliminar esta dependencia para atribuir a la jurisdicción una plena exclusividad, características que no puede ostentar una jurisdicción que sólo juzga o que sólo ejecuta, pues la ausencia de una u otra excluye su consideración como jurisdicción dependiente y autónoma

ANEXO

## **Entrevista N°1**

*Realizada a la licenciada Malena Young Cedeño, quien ejerció como Alguacil Ejecutor en el Juzgado de Circuito Civil del Órgano Judicial y el Tribunal de Cuentas, actualmente ocupa el cargo de Asistente Jurídico en el Tribunal de Cuentas de Panamá*

### **1. ¿Cuál es la importancia de la aplicación de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas?**

La importancia de la aplicación de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas es para asegurar los resultados del proceso patrimonial a fin de evitar que la persona transponga, enajene los bienes de su propiedad

### **2 ¿Cuál es la finalidad de la práctica de adopción de las medidas cautelares antes de la notificación de la Resolución de llamamiento a juicio?**

La finalidad de la adopción de las medidas cautelares antes de la notificación de la Resolución de llamamiento a juicio tiene como finalidad que se trata que las medidas cautelares son in oida parte, es decir sin poner en conocimiento a los presuntos vinculados de la práctica de medidas cautelares y así evitar que transpongan, enajenen los bienes de su propiedad

### **3 ¿Qué medidas cautelares se aplican en la Jurisdicción de Cuentas?**

En la Jurisdicción de Cuentas se aplica el secuestro que puede ser solicitado por la Fiscalía de Cuentas o de oficio por el Tribunal de Cuentas en la fase intermedia o plenaria

**4 ¿Cómo se ejecutan las medidas cautelares una vez terminado el proceso de cuentas?**

Las medidas cautelares una vez terminado el proceso de cuentas son declinadas a la Dirección General de Ingresos (antes) ahora Dirección Nacional de Ingresos Públicos quienes son los encargados de la ejecución de las medidas cautelares

**5 ¿Qué ventajas tiene la aplicación de las medidas cautelares en el Proceso de Cuentas?**

Las ventajas que tiene la aplicación de las medidas cautelares en el proceso de cuentas, tiene como finalidad asegurar el resultado del proceso

**6 ¿Cuáles son las afectaciones que se manifiestan en la aplicación de las medidas cautelares en el Proceso de Cuentas?**

Las afectaciones que se manifiestan en la aplicación de las medidas cautelares en el proceso de cuentas resulta cuando existen créditos privilegiados ya sea en el caso de pensiones alimenticias, créditos hipotecarios que están por encima del Estado

**7 ¿Qué pasa con las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas después de dictada la Resolución de Cargos y declinado el expediente?**

Las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas después de que se dicte la Resolución de Cargos son declinadas a la Dirección General de Ingresos y son ellos los encargados de la ejecución de las mismas a través del proceso de cobro coactivo

**8. ¿Que procedimiento se realiza para el cobro coactivo de las medidas cautelares ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas?**

El procedimiento de la Dirección General de Ingresos es a través del cobro coactivo en el que se eleva el secuestro a embargo y poder ejecutar las medidas cautelares

**9 ¿Se les puede aplicar medidas cautelares a los fallecidos involucrados dentro del proceso de responsabilidad patrimonial?**

**¿Por qué?**

La aplicación de las medidas cautelares en los fallecidos según el artículo 81 de la Ley 67 de 2008 establece que para poder perseguir los bienes del fallecido opera cuando se dé la declaratoria de los herederos

**10 ¿Cumplen las medidas cautelares con el objetivo de asegurar el resarcimiento a favor del Estado panameño?**

**Si cumplen las medidas cautelares decretadas en el proceso patrimonial el objetivo principal que es asegurar los resultados del proceso**

## **Entrevista N°2**

*Realizada al Magistrado Oscar Vargas Velarde, Magistrado Presidente del Tribunal de Cuentas de Panamá*

### **1 ¿Cuál es la importancia de la aplicación de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas?**

La importancia es la misma que tiene en cualquier proceso de cualquiera Jurisdicción. En realidad lo que persigue las medidas cautelares es asegurar que el Estado se va a resarcir por la lesión que le fue ocasionada, es decir un aseguramiento. Se busca y persigue que el Estado tenga una garantía de que va a recuperar el dinero o los bienes mal habidos.

### **2 ¿Cuál es la finalidad de la práctica de adopción de las medidas cautelares antes de la notificación de la Resolución de llamamiento a juicio?**

En la fase intermedia del proceso, en realidad la medida cautelar es inoída a parte, no se podría notificar o no se debe notificar la Resolución de Reparos que contiene una medida cautelar, porque se estaría avisando a los procesados de que se les va a practicar una medida cautelar. Entonces como la medida cautelar es inoída a parte primero hay que ejecutar la medida cautelar y luego notificar la Resolución de Reparos.

### **3 ¿Qué medidas cautelares se aplican en la Jurisdicción de Cuentas?**

Todas las contenidas en el Código Judicial, pero básicamente aquí utilizamos es el secuestro. Secuestro de cuentas bancarias, secuestro de bienes muebles, de bienes inmuebles, naves, aeronaves, vehículos. Es decir, secuestro de bienes muebles e inmuebles y de dinero. Ahora, por regla general el único bien mueble que yo recuerdo que se cautela registralmente son los vehículos de los procesados. Tampoco se han secuestrado por ejemplo empresas, que si se podría secuestrar, a establecimientos comerciales de modo tal que se nombra un depositario para que continúe con la administración del negocio, podría ser pero no se ha hecho. En la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP) si se hizo en algunas ocasiones, pero en el Tribunal de Cuentas no se ha cautelado ninguna empresa que está funcionando y se le ha nombrado administrador, tampoco se ha nombrado administrador de fincas o de bienes inmuebles porque la cautelación es de carácter registral. Si al momento de dictarse la cautelación del bien inmueble queda fuera del comercio, de manera tal que no se puede realizar ninguna actividad comercial o actividad mercantil sobre ese bien que está cautelado. En cuanto a las cuentas bancarias obviamente que el banco respectivo se hace responsable de la suma cautelada.

#### **4 ¿Cómo se ejecutan las medidas cautelares una vez terminado el proceso de cuentas?**

El Tribunal de Cuentas realiza un estudio de las medidas cautelares dictadas y remite la información a la Dirección General de Ingresos (DGI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que pronto será una Autoridad de

Ingresos, para que en el proceso ejecutivo que lleva a cabo esa institución administrativa se proceda a ejecutar las medidas cautelares. El Tribunal verdaderamente no está facultado para la ejecución de esas medidas cautelares, las decreta pero la institución que tiene la competencia para ejecutar esas medidas es la Dirección General de Ingresos o la Autoridad en un futuro.

**5 ¿Cuáles son las afectaciones que se manifiestan en la aplicación de las medidas cautelares en el Proceso de Cuentas?**

Se afectan cuentas bancarias, bienes muebles, bienes inmuebles, vehículos, naves, aeronaves, dineros depositados en los bancos, terrenos, edificios, es decir, son bienes de los procesados o de los investigados que son afectados por las medidas que se dictan en el Tribunal de Cuentas.

**6 ¿Se les puede aplicar medidas cautelares a los fallecidos involucrados dentro del proceso de responsabilidad patrimonial?**

**¿Por que?**

Claro, la medida cautelar nuestra es una medida cautelar real, no personal. El Tribunal de Cuentas dicta medidas cautelares reales con el propósito de poner fuera del comercio a los bienes del procesado. Si el procesado fallece y tiene bienes, obvio que el Tribunal de Cuentas tiene que seguir con la medida cautelar y seguir con el proceso hasta que éste concluya. Solamente debe cerrarse el proceso patrimonial, si hay un proceso de sucesión y los bienes son adjudicados antes de que el Tribunal dicte la Resolución de Cargos, pero el

hecho de la muerte no implica la terminación del proceso, ni implica tampoco el levantamiento de las medidas cautelares. Porque la sentencia del Tribunal busca resarcir al pago de los bienes o dineros que le fueron privados y si existe un bien cautelado con esos dineros es que se va resarcir el Estado. Por lo tanto, a mí me parece que la política o el criterio de algunos de que la muerte implica la cesación de las medidas cautelares no es correcta, ese criterio no es correcto, porque estas medidas son reales y no personales, es decir, recaen sobre los bienes y no sobre las personas. En el artículo 81 de la Ley 67 de 2008 dice que hay que perseguir los bienes del fallecido hasta que sean adjudicados. Si el proceso continúa y no hay adjudicación y no hay proceso, juicio de sucesión o herederos y el proceso concluye es posible que la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas ejecute para cobrarse la lesión o la deuda que hay con el Estado.

#### **7 ¿Cumplen las medidas cautelares con el objetivo de asegurar el resarcimiento a favor del Estado panameño?**

Claro. Si no hubiese medidas cautelares sería muy difícil que el Estado se resarza si se transponen los bienes. Ante un proceso de responsabilidad patrimonial el procesado va a trasponer los bienes para evitar en caso de ser condenado la ejecución de la sentencia. Por lo tanto, yo creo que sí cumple una función importante dentro del proceso de cuentas, de lo contrario esto se prestaría a que las medidas cautelares verdaderamente fueran como un guerrero sin un arma idónea.

### **Entrevista N°3**

*Realizada al licenciado Felipe Saavedra alguacil ejecutor del Tribunal de Cuentas*

**1 ¿Cuál es la importancia de la aplicación de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas?**

Evitar que los efectos del proceso sean ilusorios y estas medidas pueden ser decretadas en cualquier momento de oficio, durante la etapa intermedia o plenaria

**2 ¿Cuál es la finalidad de la práctica de adopción de las medidas cautelares antes de la notificación de la Resolución de llamamiento a juicio?**

La finalidad es evitar se frustre el proceso, ya que no tendría sentido si se decretasen medidas cautelares después de culminado el proceso, habiendo tenido los procesados tiempo suficiente para traspasar sus bienes o extinguirlos antes de que dichas medidas alcanzasen sus propiedades, concretamente, es lograr la efectividad de la ejecución de la sentencia asegurando la cosa

**3 ¿Qué medidas cautelares se aplican en la Jurisdicción de Cuentas?**

Las medidas cautelares que se aplican en la Jurisdicción de Cuentas son aquellas destinadas a retener el patrimonio de las personas involucradas en algún proceso patrimonial, el monto de la lesión que se le atribuye ejemplo Estas se decretan sobre los dineros, los fondos, los valores, los depósitos, los

plazos fijos, las cuentas de ahorro, las cuentas corrientes y las cuentas cifradas que mantengan a su nombre o en las que tenga derecho a firma, aunque en ellas no sea titular

**4 ¿Cómo se ejecutan las medidas cautelares una vez terminado el proceso de cuentas?**

La ejecución de las medidas cautelares una vez terminado el proceso de cuentas, se hace traspasando dichas medidas o poniendo los bienes del o los procesados a disposición del Ministerio de Economía y Finanzas, para que a través de un procedimiento coactivo se logre cobrar la totalidad del perjuicio causado al Estado

**5 ¿Qué ventajas tiene la aplicación de las medidas cautelares en el Proceso de Cuentas?**

Lograr la efectividad del proceso, sin estas medidas no hay ninguna posible garantía

**6 ¿Cuáles son las afectaciones que se manifiestan en la aplicación de las medidas cautelares en el Proceso de Cuentas?**

La aprehensión del bien y el depósito judicial para que se entienda constituido, ejemplo

- a) Cuentas de ahorros o corrientes
- b) Fuera de comercio a vehículos
- c) Fuera de comercio a fincas

- d) Retención de valores en las cuentas bancarias
- e) Retención del 15% del excedente del salario mínimo del vinculado

**7 ¿Que pasa con las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas después de dictada la Resolución de Cargos y declinado el expediente?**

Quedan a disposición del Ministerio de Economía y Finanzas

**8 ¿Qué procedimiento se realiza para el cobro coactivo de las medidas cautelares ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas?**

Exactamente no conozco el procedimiento, pero entiendo que se presenta la figura de arreglo de pago, que no es más que el abono de una parte de la deuda que se tenga con el Estado y la aceptación de comprometerse al pago en letras de la diferencia que reste También entiendo que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la estructura para la ejecución y remate de bienes que hayan sido cautelados en su momento y tengan a su disposición, para de esta manera poder recuperar todo o parte de toda la lesión que se le atribuya al procesado

**9 ¿Se les puede aplicar medidas cautelares a los fallecidos involucrados dentro del proceso de responsabilidad patrimonial?**

**¿Por qué?**

Si se les pueden aplicar medidas cautelares, ya que la acción de cuentas persigue el resarcimiento de la lesión patrimonial causada al Estado, a través del pago directo de la lesión o por medio de la cautelación de bienes y si estos bienes están a nombre de algun vinculado o procesado patrimonialmente, la acción de cuentas de acuerdo a lo que establece el artículo 81 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, se 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

**10 ¿Cumplen las medidas cautelares con el objetivo de asegurar el resarcimiento a favor del Estado panameño?**

Si, sin estas medidas aplicadas, sería casi imposible que los declarados patrimonialmente responsables, cumplieran con el pago de dichas lesiones

## **Entrevista N°4**

*Realizada al licenciado Víctor Guerra oficial de enlace del Departamento de Bienes Cautelados del Tribunal de Cuentas*

### **1 ¿Cuál es la importancia de la aplicación de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas?**

Para evitar que los efectos del proceso sean ilusorios, por lo que se decretan oficiosamente, las cuales se rigen por las disposiciones contenidas en el libro Segundo del Código Judicial

### **2 ¿Cual es la finalidad de la práctica de adopción de las medidas cautelares antes de la notificación de la Resolución de llamamiento a juicio?**

Evitar que el proceso se frustre el proceso y así lograr la efectividad de la ejecución de la sentencia

### **3 ¿Qué medidas cautelares se aplican en la Jurisdicción de Cuentas?**

Sobre todo o parte del patrimonio de las personas relacionadas en la lesión patrimonial Sobre los bienes respecto de los cuales, no figuren como parte del patrimonio del investigado, pero existan indicios que deduzcan que provienen de manera directa o indirecta de bienes y fondos públicos o valores sustraídos indebidamente del patrimonio del Estado Sobre el 15% del excedente del salario mínimo y también el 15% de los ingresos que se perciban en concepto de oficio o profesión del relacionado

**4 ¿Cómo se ejecutan las medidas cautelares una vez terminado el proceso de cuentas?**

Se procede a declinar las medidas cautelares a la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos

**5 ¿Qué ventajas tiene la aplicación de las medidas cautelares en el Proceso de Cuentas?**

Garantiza el proceso y que los relacionados se apersonen al Tribunal para cumplir con todas las fases del proceso. Pone a su disposición al Tribunal, los bienes del relacionado en caso que resulte condenado. Permite evaluar los bienes retenidos por las medidas cautelares decretadas y el pago de la lesión patrimonial.

**6 ¿Cuáles son las afectaciones que se manifiestan en la aplicación de las medidas cautelares en el Proceso de Cuentas?**

La aprehensión del bien y el depósito judicial para que se entienda constituido.

**7 ¿Qué pasa con las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas después de dictada la Resolución de Cargos y declinado el expediente?**

Se ponen a disposición de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos

**8 ¿Se les puede aplicar medidas cautelares a los fallecidos involucrados dentro del proceso de responsabilidad patrimonial?**

**¿Por qué?**

Se aplica sobre los bienes del causante siempre y cuando se tenga certeza de que existan

**9 ¿Cumplen las medidas cautelares con el objetivo de asegurar el resarcimiento a favor del Estado panameño?**

Si, toda vez que el Estado se ve beneficiado con el resarcimiento de bienes y valores producto de tales medidas

## **Entrevista N°5**

*Entrevista realizada al Magistrado del Tribunal de Cuentas, Álvaro L. Visuetti*

*Zeballos*

### **1 ¿Cuál es la importancia de la aplicación de las medidas cautelares decretadas en el tribunal de cuentas?**

La importancia de la aplicación de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas, radica en que se evita que los efectos del proceso, sea ilusorio, en otros términos, que no sea inútil las pretensiones del Estado de recuperar su patrimonio, indebidamente sustraídos

Este es el sentido, del artículo 27 de la Ley 67 de 2008, que regula las medidas cautelares en el proceso patrimonial, indica que a través de éstas, se intenta garantizar el resultado del proceso, de manera que El Estado, tenga seguridad en recuperar los fondos publicos

### **2 ¿Cuál es la finalidad práctica de adopción de las medidas cautelares antes de la notificación de la resolución de llamamiento a juicio?**

Consideramos que la finalidad de la adopción de las medidas cautelares, antes de la Resolución de Llamamiento a Juicio, tiene como finalidad impedir que se realicen de parte del vinculado, actos que impidan o dificulten la satisfacción de la pretensión, que se ejecute en un periodo anterior a que el investigado tenga conocimiento del proceso que le sigue el Tribunal de Cuentas

En síntesis, trátase de medidas de una acción rápida, que intenta garantizar el resultado del proceso y la satisfacción de parte del Estado, del daño experimentado

### **3 ¿Que medidas cautelares se aplican en la jurisdicción de cuentas?**

Sobre este particular, me permito indicar que las medidas cautelares que se aplican en la jurisdicción de cuentas, están plasmadas en el artículo 27 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que para mayor comprensión, me permito transcribir

**“ARTICULO 27** Para evitar que los efectos del proceso de cuentas sean ilusorios, el Pleno del Tribunal de Cuentas podrá decretar medidas cautelares, en cualquier momento a petición motivada del Fiscal de Cuentas, durante la etapa de investigación, o de oficio durante la etapa inmediata o plenaria

Estas medidas cautelares podrán ser decretadas

- 1) Sobre todo o parte del patrimonio de las personas investigadas o procesadas**
- 2) Sobre los bienes respecto de los cuales, a pesar de que no figuren como parte del patrimonio del investigado o procesado, existan indicios de los cuales se deduzca que provienen de manera directa o indirecta de bienes, fondos**

**o valores sustraídos indebidamente del patrimonio del estado” (resaltado nuestro)**

#### **4 ¿Cómo se ejecutan las medidas cautelares una vez terminado el proceso de cuentas?**

Las medidas cautelares dictadas por el Tribunal de Cuentas, son ejecutadas por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, hoy Autoridad Nacional de Ingresos Públicos

Lo anterior está claramente señalado en el artículo 84 de la citada Ley 67 de 2008, que pasamos a transcribir

**“ARTICULO 84 Después de dos meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos, o su acto confirmatorio, el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta, al igual que la de las medidas cautelares dictadas, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo” (resaltado nuestro)**

En atención a lo antes expuesto, debe concluirse que la entidad ejecutora, de estas medidas cautelares es la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, quien tiene facultad privativa para ejecutarlas conforme los trámites del proceso coactivo

## **5 ¿Qué ventajas tiene la aplicación de las medidas cautelares en el proceso de cuentas?**

Las ventajas que tiene la aplicación de las medidas cautelares en el proceso de cuentas, es que indudablemente garantizan el resultado del proceso. Con esta medida, se impide la posibilidad, de que no tomarse una medida de esta naturaleza, emerja un perjuicio o daño que prive el resarcimiento de parte del Estado, al perjuicio causado.

Cabe observar, que ante la falta de la adopción de una medida como esta, surge la posibilidad de que durante el desarrollo del proceso, el vinculado traspase sus bienes, haciéndose así ilusorio, el proceso patrimonial que levanta el Tribunal de Cuentas.

## **6 ¿Qué pasa con las medidas cautelares decretadas por el Tribunal de Cuentas después de dictada la Resolución de Cargos y declinado el expediente?**

Las medidas cautelares son declinadas por el Tribunal de Cuentas después de dictada la resolución final de cargos, a la Dirección General de Ingresos, hoy Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, para que ésta proceda a ejecutarla, mediante los trámites del proceso por cobro coactivo.

El Tribunal de Cuentas, al declinar todas las medidas cautelares decretadas, finalizado el proceso, remite a una entidad ajena a la jurisdicción de cuentas, a efecto de que las ejecute. De manera inexplicable la Ley 67 de 2008, reviste a una entidad administrativa extraña al Tribunal de cuentas de todas las

facultades tendientes a recuperar los fondos publicos sustraídos, a través del proceso coactivo

**7 ¿Qué procedimiento se realiza para el cobro coactivo de las medidas cautelares ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas?**

El procedimiento que utiliza la Dirección General de Ingresos, hoy Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, para el cobro coactivo de las medidas cautelares declinadas por el Tribunal de Cuentas, es el estipulado en el Título XIV, bajo el epígrafe "Procesos de Ejecución" del Código Judicial, que se caracteriza por ser un procedimiento de exigencia del pago inmediato al deudor

El procedimiento de ejecución se inicia cuando la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, libra la ejecución y sin oír al deudor inmediatamente después de dictado el auto ejecutivo o librada la ejecución. La Autoridad Nacional de Ingresos Públicos notifica personalmente al deudor a efecto de exigir el pago inmediato al ejecutado, en caso que el deudor no pague, exigirle que denuncie bienes para dicho pago y luego procede al embargo de los bienes cautelados al deudor

Luego de notificado el auto ejecutado y trabado embargo sobre los bienes cautelados, se abre un periodo para que el ejecutado ensaye la defensa que tenga a bien demostrar, que ha pagado, o que la obligación no existe, o que la obligación ha prescrito

Cabe destacar que la típica característica de esta clase de juicio es el que la decisión se produce conforme a la prueba pre-constituida, el título ejecutado existe previamente al momento en que se presenta la demanda, por esta razón, no cabe hablar aquí de términos probatorios

Resulta obligante indicar que toda excepción, tercería e incidente, interpuestas en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva, son apelables ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, (Contencioso Administrativo), como bien lo ordena el artículo 57b, de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, que para una mejor comprensión, paso a transcribir

**“ARTICULO 57b** Las excepciones, tercerías e incidentes en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva tendrán una tramitación de dos instancias así La primera, ante el magistrado a quien corresponda el negocio por razón del reparto, y la segunda, ante el resto del Tribunal para que se surta el recurso de apelación En este caso el magistrado de la primera instancia no formará parte del Tribunal, que será integrado por uno de los conjuces escogidos por sorteo

Las apelaciones en estos juicios se tramitarán, en lo posible, conforme a las reglas del Código Judicial (Art 35, Ley 33)”

Nuestra Corte Suprema de Justicia, ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este derecho del ejecutado, en sentencia de 7 de noviembre de 1977, en los siguientes términos

“En desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa establecida en el numeral 2° del artículo 188 de la Constitución Nacional, mediante la Ley 47 de 1956, le fue asignada a la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte las atribuciones señaladas en esa norma constitucional

La citada ley, en su artículo 27 estableció el ámbito de la función jurisdiccional que “en materia administrativa”, le está atribuida a esta Sala, es decir, los casos que puede conocer según aparecen descritos en los once (1) numerales de dicho precepto. Posteriormente, el artículo 16 de la Ley 11 de 1963 adicionó con otros dos (2) ordinales las atribuciones de esta Corporación

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en esas leyes de la Sala sólo competente para conocer “en materia administrativa”, los casos descritos en cada uno de esos ordinales, cuyo objeto, generalmente, se refiere a la actividad administrativa que normalmente desarrolla el Órgano Ejecutivo por medio de sus distintos ministerios, y las que cumplen las instituciones autónomas

Cuando se trata de órdenes, resoluciones o actos de naturaleza distinta a la administrativa, tales disposiciones establecen expresa y claramente los casos que pueden ser revisados por esta jurisdicción

Así vemos, por ejemplo, que su ordinal 6° autoriza el conocimiento de cuestiones que se debaten en procesos o juicios de orden jurisdiccional, al señalar "De las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva"

**8 ¿Se les puede aplicar medidas cautelares a los fallecidos involucrados dentro del proceso de responsabilidad patrimonial?  
¿por qué?**

En el caso de muerte de una de las partes dentro de un proceso, en lo patrimonial, aunque el reconocimiento de los herederos en el proceso depende de la prueba que aporten de su condición, aunado a que el objetivo en la jurisdicción patrimonial, es resarcir el perjuicio ocasionado con la gestión irregular, esto es, que la muerte de la persona, no impide dicha finalidad, puesto que la respectiva acción persigue el patrimonio de la persona y no a la persona misma, como ocurre en otras jurisdicciones, como la penal por ejemplo

En el proceso de responsabilidad fiscal, siendo su naturaleza resarcitoria y patrimonial, el interés es garantizar que se puedan satisfacer con el patrimonio del responsable, los daños ocasionados al erario como consecuencia de una

actuación culposa o dolosa que haya causado un detrimento patrimonial al erario. La muerte del responsable no es obstáculo para la realización de tal objetivo, ello porque la sucesión procesal permite la vinculación de los herederos, como directos interesados en la protección de la universalidad patrimonial de la cual tiene parte.

**9 ¿Cumplen las medidas cautelares con el objetivo de asegurar el resarcimiento a favor del Estado panameño?**

A nuestro juicio, las medidas cautelares, establecidas en nuestro derecho positivo, han resultado una medida eficazmente asegurativa, que pretende asegurar el resultado a través de un futuro proceso de ejecución. De esta forma, reiteramos, impide que el vinculado desaparezca los bienes que puedan satisfacer la pérdida sufrida por el Estado.

En síntesis, tratase de una medida, para procurar el aseguramiento para que el Estado pueda resarcirse por el perjuicio experimentado, y de esta forma evitar la insolvencia del investigado.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- 1 Sabino, Carlos A (1996) ***Cómo hacer una tesis y elaborar toda clase de trabajos escritos*** Santafé de Bogotá Panamericana Editorial
- 2 Petit, Eugene (1989) ***Tratado Elemental de Derecho Romano*** México Cárdenas Editor y Distribuidor, p 680-681
- 3 Cabanellas, Guillermo (1968) ***Compendio de Derecho Laboral*** Buenos Aires Tomo I, Bibliográfica Omeba, p 65, 247
- 4 Gólcher, Ileana (2003) ***Escrba y sustente su tesis Metodología para la investigación*** Panamá Editorial Letras Panameñas, 6ta Edición, p 1-93
- 5 Grimaldo de Pinilla, María Elena (1998) ***Junsdicción Patrimonial año II No 3 1998*** Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloria General de la Republica Conflictos de Competencia en la Adopción de Medidas Cautelares, p 124-136
- 6 Botos, Martínez (1994) ***Medidas Cautelares*** Buenos Aires de Argentina Editorial Universidad, p 27-35

- 7 Vargas Velarde, Oscar (2011) ***El Tribunal de Cuentas*** Panamá, p 117-119
  
- 8 Damsky, Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Alejandro y Pérez Cruz, Xochitl Raquel G (2009) ***Las medidas cautelares en el Proceso Administrativo en Iberoamérica*** México, p 1-531
  
- 9 Fábrega, Jorge (1984) ***Medidas Cautelares*** Impresión Talleres de Litho- Impresora Panamá, S A
  
- 10 Árauz Sánchez, Heriberto (1998) ***La Jurisdicción de Cuentas en Panamá***. Panamá Impresora de la Nación Primera Edición

## INFOGRAFÍA

- 1 [http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/E\\_Cassagne/Medidas%20cautelares.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/E_Cassagne/Medidas%20cautelares.pdf) Esta página fue consultada el 5 de mayo de 2013
- 2 <http://www.monografias.com/trabajos54/la-investigacion/la-investigacion2.shtml> esta página fue consultada el 18 de mayo de 2013
- 3 [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2010/2013/2013\\_601\\_4914.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2010/2013/2013_601_4914.PDF)
- 4 <http://www.impuestospanama.com/tramites-fiscales?start=5>
- 5 <http://infojundica.procuraduria-admon.gob.pa/Infojundica/especifica>
- 6 <http://tribunaldecuentas.gob.pa/>