



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ**  
**VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO CON ÉNFASIS EN**  
**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

**TESIS PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OPTAR AL GRADO DE**  
**MAESTRÍA EN DERECHO CON ESPECIALIZACIÓN EN RESPONSABILIDAD**  
**PATRIMONIAL**

***“NATURALEZA JURIDICA DE LA FISCALIA DE CUENTAS EN PANAMA”***

**POR:**  
**VICENTE ARCHIBOLD BLAKE**

**ASESOR**  
**DOCTOR VICTOR VEGA REYES**

**PANAMÁ, 2023**

## RESUMEN

Los Tribunales de Cuentas tienen a su cargo el control externo de los gastos públicos y perfeccionan la inversión de la renta, ejerciendo el control de legalidad o juridicidad. Es un Tribunal con Jurisdicción permanente en todo el territorio nacional, para juzgar la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes en el manejo de los fondos y bienes públicos, derivados de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República. Además, no integran el poder judicial, solo ejercen una jurisdicción de carácter administrativo. Por ende El tema sobre: “Naturaleza Jurídica de la Fiscalía de Cuentas en Panamá”, como parte del Programa de Maestría En Derecho Público Con Énfasis En Responsabilidad Patrimonial del Estado de la Universidad de Panamá, tiene como objetivo determinar la naturaleza jurídica del proceso de cuentas en Panamá toda vez que al analizar el cuerpo normativo que desarrolla esta jurisdicción se observa a través de su procedimiento que es de carácter administrativo lo cual consideramos que no coincide con la naturaleza jurídica establecida en nuestra Carta Magna.

Palabras clave: Jurisdicción de Cuentas, Estado de Derecho, Constitución, derechos, ciudadanos, poder, naturaleza jurídica, Fiscalía de Cuentas, Panamá.

## **ABSTRAC**

The Courts of Accounts are in charge of external control of public expenses and perfect the investment of income, exercising control of legality or juridicality. It is a Court with permanent jurisdiction throughout the national territory, to judge the financial responsibility of employees and agents in the management of public funds and assets, derived from the alleged irregularities, contained in the objections formulated by the Comptroller General of the Republic. . Furthermore, they do not make up the judicial power, they only exercise administrative jurisdiction. Therefore, the topic on: “Legal Nature of the Public Prosecutor's Office in Panama”, as part of the Master's Program in Public Law with Emphasis on Patrimonial Responsibility of the State of the University of Panama, aims to determine the legal nature of the process of accounts in Panama since when analyzing the regulatory body developed by this jurisdiction, it is observed through its procedure that it is administrative in nature, which we consider does not coincide with the legal nature established in our Magna Carta.

Keywords: Accounting Jurisdiction, Rule of Law, Constitution, rights, citizens, power, legal nature, Accounting Prosecutor's Office, Panama.

## ÍNDICE GENERAL

<b>RESUMEN.....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAC.....</b>	<b>ii</b>
<b>ÍNDICE GENERAL.....</b>	<b>iii</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. GENERALIDADES DEL DISEÑO INVESTIGATIVO.....</b>	<b>6</b>
1.1. Antecedentes del problema.....	7
1.1.1. La Jurisdicción.....	8
1.1.2. El Derecho de los Ciudadanos.....	9
1.1.3. La Fiscalía de Cuentas.....	10
1.2. Planteamiento del problema.....	11
1.3. Objetivos.....	11
1.3.1. Objetivo general.....	11
1.3.2. Objetivos específicos.....	11
1.4. Justificación e importancia.....	12
1.5. Alcance y límites de la investigación.....	12
1.5.1. Proyecciones.....	13
1.5.2. Limitaciones.....	13
1.6. Hipótesis.....	13
<b>CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS EN PANAMÁ.....</b>	<b>14</b>
2.1. Naturaleza Jurídica de la Jurisdicción de Cuentas en Panamá.....	15
2.2. La Fiscalización y Control.....	17

2.3. Breve mirada a Roma.....	18
2.4. Rendición de Cuentas.....	20
2.5. La Jurisdicción de Cuentas en Panamá.....	22
<b>CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>31</b>
3.1. El Estado de Derecho y el Estado de Derecho hoy en materia de Control.....	32
3.1.1. Antecedentes.....	32
3.2. Administración Pública.....	33
3.3. Fundamentos del Presupuesto.....	34
3.4. Principio de Publicidad y Transparencia.....	35
3.5. Entidades de Control en la Ley de Presupuesto.....	36
3.6. La Contraloría General de la República.....	37
3.7. Generalidades de la Fiscalía de Cuentas.....	40
3.8. La Designación, Suspensión y Remoción del Fiscal de Cuentas.....	45
3.9. Funciones de la Fiscalía de Cuentas.....	47
3.9.1. La Jurisdicción.....	50
3.9.2. Definición de Jurisdicción.....	51
3.9.3. Jurisdicción de Cuentas o Jurisdicción Administrativa de Cuentas.....	53
3.10. La Fiscalía de Cuentas y la Violación al Debido Proceso.....	55
3.10.1. Primera Etapa: El Fiscal de Cuentas.....	55
3.10.2. Segunda Etapa: El Fiscal de Cuentas.....	58
3.10.3. Tercera Etapa: El Fiscal de Cuentas.....	63
3.10.4. La Cuarta Etapa: Reforma Obligatoria <i>que nunca fue</i> ; Ley 351 de 22 de diciembre de 2022.....	94

3.11. Iniciativa Legislativa.....	97
3.12. Reformas Obligadas que nunca llegaron.....	99
<b>CAPÍTULO IV. MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>103</b>
4.1. Tipo de Investigación.....	104
4.2. Sujetos o Fuentes de Información.....	104
4.3. Variables.....	105
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>106</b>
<b>BIBLIOGRAFÍAS.....</b>	<b>114</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>117</b>

## INTRODUCCIÓN

El modelo de Estado liberal atraviesa hoy en día por una compleja realidad en donde sistemáticamente se ponen a prueba los principios sobre los cuales se construyó el llamado Estado de Derecho, como el principio de igualdad entre todos los ciudadanos, el principio político-representativo, el principio de la separación de poderes, y la garantía de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos. Todos ellos, estuvieron en la base del modelo del Estado liberal, surgido de la Revolución Francesa, así como el respeto a un sistema de absoluta legalidad.

La sociedad actual tampoco es la sociedad que vio nacer al Estado de Derecho con sus principios iniciales. La sociedad ha sufrido profundas variaciones, siendo que hoy se reclaman más derechos de aquellos primeros consagrados. A la existencia de los llamados derechos civiles y políticos, los cuales han sufrido profundas transformaciones, se le han sumado los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos de autodeterminación de los pueblos. De igual manera, hoy no solo se asiste a la existencia de los llamados partidos políticos, como forma de participación política y de integración de los órganos del Estado, sino que existe una extensa e intensa gama de formas de organización políticas que van desde los movimientos sociales, grupos sindicales, grupos de derechos humanos, grupos comunitarios, grupos asistenciales, grupos temáticos, grupos ambientalistas, grupos relacionados con los derechos de géneros, grupos de veedurías, todos estos, que componen la gran sociedad civil, u organizaciones no gubernamentales (ONG). En otras palabras, la Administración Pública y los partidos políticos,

instancias que durante las primeras etapas del Estado de Derecho constituyeron la intermediación entre el Estado y la sociedad, ya no lo son más.

Ahora, la sociedad civil ha reclamado su espacio y la sociedad política actual está conformada por esta diversidad de actores, no siendo ya únicamente compuesta por los colectivos políticos llamados partidos políticos por la Constitución. Esto es así, ya que, a pesar de todos los cambios descritos, los partidos políticos siguen jugando actualmente el mismo papel que han tenido desde su nacimiento, ser correa de transmisión de los procesos de integración de los órganos del Estado, y su función de representación política es cada vez menos reconocida por la sociedad, la cual percibe a los partidos políticos como intrínsecamente relacionados con la corrupción. Así, mayormente la población panameña, no se integra en sus estructuras, aun cuando las clases dominantes pretenden mantenerlas como única forma de participación política, entendiéndose al órgano electoral como instrumento de los sectores dominantes. En este contexto, la sociedad actual no exige mecanismos de representación, sino verdaderos procesos de participación. Esto es, cambiar el viejo modelo democrático representativo por un nuevo modelo democrático participativo. De ahí la creciente exigencia de la participación independiente en los procesos políticos.

¿Qué tiene que ver todo esto con el análisis estructural de la naturaleza de la jurisdicción de cuentas y sus distintos componentes? Pues, es precisamente la creciente fuerza de la sociedad civil la que ha obligado al Estado y sus sectores dominantes a tener que crear nuevas entidades de la administración pública que participen de generar procesos de transparencia. Aun, cuando en la realidad no

sean ni hayan sido diseñados para ser verdaderos procesos de transparencia, sino simples entidades que tienen el propósito de pretender transparencia bajo la característica frase de – rendición de cuentas-.

En este contexto es que operan la Contraloría General de la República, el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Cuentas. Desde la Constitución, a todas esas entidades antes mencionadas se le conoce como la Jurisdicción de Cuentas. Sin embargo, somos de la teoría que la Fiscalía de Cuentas no debería ser incluida como parte de esta Jurisdicción, y es por ello, que esta última es el objeto de estudio del presente trabajo de graduación.

La Administración Pública de nuestros días no la podemos comparar con la Administración Pública del siglo XIX cuyo principal papel era de instancia de mediación del ejercicio del poder por las clases dominantes, dentro del nuevo Estado, esto es, del Estado de Derecho, heredero de la monarquía absoluta.

Hoy, la Administración Pública representa una verdadera maquinaria que podría ser mejor comprendida a través de la obra de George Orwell, “1984”, en la que el autor destacó temas como el poder absoluto del partido gobernante, la manipulación de la información, la historia y la falsa realidad; el control totalitario que destruye la libertad y la autonomía personal; y la vigilancia constante como forma de controlar a los ciudadanos, tal como hoy encontramos cámaras de videos por doquier; todos siendo signos de un gran sistema totalitario<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ORWELL, George, 1984, Penguin Random House Grupo, Editorial España, 2013, 354 pag.

En el escenario histórico patrio y desde el punto de vista jurídico administrativista, se encuentra un gran ejemplo de lo anterior: el Código Administrativo. Y es que esta normativa que fue parte del conjunto de reglas aprobadas en la República en 1916 sorpresivamente no es aplicable a todo el conjunto de acciones y procesos de la Administración Pública. Más aún, la parte de este Código que más se aplica lo constituye su Libro Tercero de Policía.

Esto permite perfilar el objeto de nuestro estudio, la Fiscalía de Cuentas, instancia esta híbrida que no logra encontrar justificación dentro del proceso de la Jurisdicción de Cuentas. La Jurisdicción, que es entendida en un primer momento como una función o actividad esencial del Poder Judicial, como garantía de la separación de los poderes<sup>2</sup>, hoy se encuentra ejercida por una multiplicidad de entidades que incluyen instancias de los otros dos órganos del Estado. Esto ha hecho que el concepto se haya adaptado y hoy se entienda como una forma de identificar a aquellas instancias en las que se realizan procesos de cara a solventar conflictos surgidos de la vasta gama de materias en las que hoy se envuelve el Estado. Sin embargo, a nuestro entender como administrativistas, es claro que la Jurisdicción y su instrumento, el proceso jurisdiccional, tienen su origen en la función de servicio público que está llamado a realizar el Estado. Es decir: la naturaleza jurídica de la Jurisdicción y del Proceso, lo constituye la *función del servicio público*.

---

<sup>2</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., vigesimocuarta edición, México (1985)

La realidad anterior permanentemente pone a prueba el principio de que sea cual sea la forma por la que se ejerza la jurisdicción, y sea quien sea quien la ejerza, *nadie puede ser juez en su propia causa*. Aun cuando la Fiscalía de Cuentas, constituye la “instancia de investigación” de la llamada “Jurisdicción de Cuentas”, así establecida por la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, no es irrelevante preguntarnos si ésta instancia en su naturaleza integración y funcionamiento responde al mandato del constituyente, plasmado en la Constitución, o por lo contrario, constituye una instancia de violación del principio del debido proceso, como principio básico conquistado por los ciudadanos dentro del Estado de Derecho, constituyéndose en un producto arbitrario del legislador.

Esta, constituye nuestra más profunda preocupación que nos mueve a adentrarnos en este análisis con tal de discernir la existencia de lo que puede ser una entidad contraria a la naturaleza del Estado de Derecho, e incluso, un instrumento de persecución política, como ha sido denunciado en diversas ocasiones.

Por todo lo anterior, resaltamos que los temas en torno a la Jurisdicción, el Estado de Derecho, los derechos de los ciudadanos, el poder y la constitucionalidad, constituyen los elementos sustanciales a tener en cuenta en el abordaje del presente trabajo.

# **CAPÍTULO I. GENERALIDADES DEL DISEÑO INVESTIGATIVO**

## CAPÍTULO I. GENERALIDADES DEL DISEÑO INVESTIGATIVO

### 1.1. Antecedentes del problema

Hoy existe en virtud de la Constitución (artículo 281) la Jurisdicción de Cuentas en la legislación panameña. Sin embargo, esto no siempre fue así, la aparición de esta Jurisdicción en su forma actual apenas supera una década (incluida en la reforma constitucional de 2004). Fue hasta la aparición de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, *Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República*, que finalmente se establece formalmente el andamiaje de la nueva Jurisdicción de Cuentas, así se ha referido el Magistrado Oscar Vargas Velarde, en el ensayo realizado sobre la misma institución, *“El Tribunal de Cuentas: Evolución, Fisonomía y Derecho Comparado”*<sup>3</sup>. El objeto de nuestra tesis es determinar si en la instalación y evolución de esta llamada Jurisdicción se han respetado los principios del Estado de Derecho y entre ellos la garantía de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos, como uno de los pilares del Estado y de la democracia.

Es pertinente destacar que el análisis que haremos no se enfoca en lo absoluto en si la Fiscalía de Cuenta cumple a cabalidad con las funciones que se le ha asignado por Ley. Por el contrario, el presente análisis es una discusión mucho más profunda sobre la razón de existir de la misma en relación con los procesos políticos sobre los cuales pudo haberse diseñado.

---

<sup>3</sup> Vargas Velarde, Oscar, *“EL Tribunal de Cuentas: Evolución, Fisonomía y Derecho Comparado”*, Tribunal de Cuentas de Panamá, Panamá (2007), recabado 14 de septiembre de 2023 de la página web: <http://tribunaldecuentas.gob.pa/publicaciones>.

Todo lo anterior debe observarse bajo el prisma en que se desenvuelve nuestra República, así como las precarias democracias Latinoamericanas que viven y sobreviven a través de distintos periodos y procesos sociales marcados por los males del autoritarismo, el totalitarismo y la corrupción. Aunado a ello, la existencia de Asambleas o Congresos deslegitimados, por mucho que hayan sido sus integrantes la expresión del voto popular. En este complejo contexto, se produce la aparición de entidades, que distan de defender los derechos de los ciudadanos, y cuando más, se convierten en instrumentos de persecución política.

De esta manera, lo primero que abordaremos es si esta Jurisdicción se constituye como una instancia administrativa jurisdiccional, o como una instancia genuinamente jurisdiccional administrativa. En el capítulo primero delimitaremos la conceptualización de ambas figuras y de cuál sería la situación de la Fiscalía de Cuentas ante cada una de ellas. Para ello, se debe tener muy claro cuál fue la voluntad del Constituyente en torno a ella, plasmada en la Constitución, y si el desarrollo legislativo ha respetado esa expresión.

### **1.1.1. La Jurisdicción**

Tal como ha sido concebida, la Jurisdicción constituye la capacidad del Estado de organizar la administración de Justicia, garantizando evitar de esta manera la anarquía en la definición del sistema normativo, manteniendo su unidad y uniformidad. Pueden ser varias las entidades que pueden llevar a cabo diversos tipos de procesos basados en las disposiciones legales que rigen cada materia, pero la Jurisdicción debe ser entendida como la capacidad del Estado no solo de

resolver conflictos, actividad está que inclusive puede realizar hasta un particular, sino aquella por la cual el Estado mantiene la uniformidad de su sistema jurídico.<sup>4</sup> Mediante la emisión de decisiones inamovibles, hoy se aduce que la Jurisdicción se ejerce por diversas entidades, inclusive aquellas que no son parte del Órgano Judicial, lo que nos conlleva a la obligatoria necesidad de clasificarla en virtud de su papel originario, y también de otras realidades que con la complejidad del Estado se han creado. Tal como lo hemos señalado en el párrafo anterior, es menester identificar qué tipo de instancia es, y entenderse que no funciona ni afecta la facultad jurisdiccional que ejerce de manera natural el Órgano Judicial, como parte esencial, del andamiaje político-jurídico del Estado de Derecho y de la separación de funciones de un mismo poder.

### **1.1.2. El Derecho de los Ciudadanos**

El Estado de Derecho es hoy, más que por su forma de gobierno, la forma como se dispensa los mecanismos de protección de los derechos de los ciudadanos<sup>5</sup>, mecanismos que deben ser lo suficientemente aptos para garantizar que el ciudadano pueda oponerse a cualquier forma de opresión, no importa la característica que esta tome. Desde este momento es importante que tengamos en cuenta que las *instituciones de control* son llamadas a jugar un papel decisivo en el desarrollo y desempeño de la Administración Pública. Esto nos permitirá hacer una diferenciación muy importante del papel de las *instituciones sancionadoras*.

---

<sup>4</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., vigesimocuarta edición, México 1985, pág. 52 de 506.

<sup>5</sup> *Ibídem*, pág. 409 de 506.

Esta distinción, es absolutamente trascendental, para aproximarnos al estudio de las funciones de las distintas entidades, que han sido establecidas, como las llamadas a legitimar el funcionamiento de la Jurisdicción de Cuentas. Ellas nos permitirán poder acercarnos a las verdaderas funciones de dichas entidades y si la confusión, o precaria conceptualización del Estado de Derecho, que es propio de nuestras sociedades, nos ha llevado a ser objeto de instituciones, que más que posibilitar el fortalecimiento de la democracia y del derecho, constituyen adesivos y elementos distorsionadores de un adecuado Estado de Derecho.

### **1.1.3. La Fiscalía de Cuentas**

Entidad Jurídica que por -incorporación sistémica- participa del proceso de Jurisdicción de Cuentas llevando a cabo la -investigación- de los reparos que realiza la Contraloría General de República, tal como ha sido dispuesto en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008. Hemos resaltado las palabras -incorporación sistémica- al igual que la de -investigación-, precisamente por lo que hemos venido exponiendo en los párrafos anteriores: nada más allá de la Ley 67 de 14 noviembre de 2008 nos indica que esta entidad tenga naturaleza para ser concebida como parte consustancial del Proceso de Cuentas.

El Proceso de Cuentas se encuentra debidamente delineado en la Constitución Política de nuestro país. De él expondremos con la mayor claridad que nos permitan nuestros conocimientos, pasando por la necesaria referencia a la teoría del llamado Bloque de la Constitucionalidad, para permitirnos confirmar o negar la referida naturaleza de esta entidad.

## **1.2. Planteamiento del problema**

Siendo la Fiscalía de Cuentas una entidad creada por Ley y llamada a investigar los reparos de los Informes de Cuentas que se formule por parte de la Contraloría General de la República, es importante determinar la viabilidad de la naturaleza jurídica sobre la que desarrolla sus funciones y las condiciones en las que la realiza y que desempeña dentro del proceso de cuentas, y si la misma es concordante con los principios básicos del Estado de Derecho, en tanto la estructuración de un debido proceso, a favor de los ciudadanos.

## **1.3. Objetivos:**

### **1.3.1. Objetivo general**

- ❖ Analizar la naturaleza jurídica de la Fiscalía de Cuentas en Panamá

### **1.3.2. Objetivos específicos**

- ❖ Establecer la parte de la instancia del proceso de cuentas públicas y su correspondencia con el Estado de Derecho como parte de la “*Jurisdicción de Cuentas*”.
- ❖ Determinar el proceso de cuentas a través de la legislación panameña
- ❖ Analizar el proceso de cuentas en la legislación panameña en lo que respecta a la Fiscalía de Cuentas
- ❖ Verificar la naturaleza del proceso en directa relación con el respeto del debido proceso.
- ❖ Comprobar el proceso de cuentas en la legislación panameña como parte de las garantías de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos.

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

Aun cuando hoy se da por descontado la existencia de la “Jurisdicción de Cuentas”, nosotros somos del criterio de que debe estudiarse a profundidad, con el objeto de tener claridad si la naturaleza jurídica de la Fiscalía de Cuentas es consustancial a la misma, esto es, al Proceso de Cuentas.

El Proceso constituye el instrumento esencial de la labor jurisdiccional y debe responder a principios fundamentales que son los pilares del Estado de Derecho, como la igualdad entre todos los ciudadanos, siendo la función del Estado en el proceso es de vital importancia.

No se puede instituir un proceso que funcione al margen de los derechos fundamentales, válidos para todos los ciudadanos y el Estado. Sobre todo, cuando el máximo funcionario a cargo de esta entidad, el Fiscal de Cuentas, es designado por el Poder Ejecutivo, el cual en nuestras sociedades latinoamericanas ya tiende a concentrar el poder político y por ende en su estructura y práctica tiene vestigios de autoritarismo.

#### **1.5. Alcance y límites de la investigación**

Dentro de las múltiples clasificaciones que se hacen de las investigaciones jurídicas existe una que se refiere al alcance cuyo criterio de distinción radica en el nivel de profundidad al que se aspira al elaborar el estudio. Justamente en este acápite estudiaremos al alcance del proceso de cuentas en la legislación panameña como parte de las garantías de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos, como una de las tantas clasificaciones de las investigaciones en general, basada en el grado de profundización que se pretende alcanzar con el trabajo.

### **1.5.1. Proyecciones**

Esperamos con esta investigación, poder contribuir no solo al análisis de la institución de la Jurisdicción de Cuentas en la legislación panameña, en lo que atañe a la Fiscalía de Cuentas y de permitir derivar, si es necesario una reforma de la misma, máxime cuando nuestro planteamiento, cuestiona la naturaleza jurídica de esta entidad.

### **1.5.2. Limitaciones**

Es poca la literatura que existe al respecto, pues la misma está concentrada más en la figura del Tribunal de Cuentas, institución que cuenta con una larga trayectoria, tal como puede desprenderse del estudio del Magistrado Oscar Vargas Velarde. No así la fiscalía de cuentas. De ahí, que se verá poca cita bibliográfica en cuanto a la Fiscalía de Cuentas y si mucha relacionada con los entes de control.

### **1.6. Hipótesis**

La Fiscalía de Cuentas, como parte de la Jurisdicción de Cuentas, en virtud de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, en su creación, estructuración, composición, competencias y funcionamientos, en nuestro criterio, no se corresponde con el diseño constitucional de dicha jurisdicción, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos de los ciudadanos.

**CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA  
JURÍDICA DE LA JURISDICCIÓN DE  
CUENTAS EN PANAMÁ**

## **CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS EN PANAMÁ**

### **2.1. Naturaleza Jurídica de la Jurisdicción de Cuentas en Panamá**

El tema que nos permitimos abordar como referencia obligatoria al análisis al que nos adentraremos, está relacionado con la naturaleza jurídica de la Fiscalía de Cuentas, dentro de la Jurisdicción de Cuentas en Panamá.

Es importante decir que las formas, métodos, mecanismos y procedimientos a que recurramos, siempre tendrán limitaciones, pues normalmente extraemos un objeto de la naturaleza o de la sociedad para estudiarlo, pero casi siempre es imposible poder acceder a todas sus interacciones. Lo que hacemos es trabajar con aquellas que nos permiten acceder a sus intimidades y seguidamente tomar información para poder actuar en nuestro medio o bien resolver algún problema, o bien establecer nuevas facilidades, que aporten al descubrimiento y mejoramiento de nuestras instituciones. El modelo que al que recurrimos, nos da una idea de nuestro planeta tierra el que constituye nuestro punto de referencia para todo lo que hagamos. Formamos parte de ella, pero no somos su única parte. Todas las personas, han podido tener conocimiento que comparte con nosotros el viaje en esta nave, las plantas y los animales. Tres elementos esenciales nos permiten saber de qué estamos compuesto; tierra, agua y aire. De ahí la expresión Bíblica, de que “Del polvo venimos y en polvo nos convertiremos.

Esta expresión, me recuerda la teoría evolutiva de Thomas Kuhn, basada en el ciclo de generación del conocimiento. Al enfrentar en ese momento, nos referimos a la década del 60 del siglo pasado, a las distintas teorías científicas, y decide generar

un modelo epistemológico, en la que divide en cinco ciclos, el desarrollo de la ciencia. Esto es, Ciencia Inmadura; Ciencia Normal; Crisis Científica; Revolución Científica; y Ciencia Extraordinaria. La primera, la fase precientífica, y concluye con la fase de la Ciencia Revolucionaria.<sup>6</sup> Claro, esto lo decimos en virtud de las sucesivas contribuciones de las generaciones.

Sin embargo, por algún azar del destino, dentro de la naturaleza, los seres humanos, hemos sido hasta ahora, los que más hemos abusado de un especial don con el que hemos sido dotados; La razón humana. Dado que no descarto otro tipo de razón en otras especies, la denomino la razón humana.

Ella nos ha permitido actuar sobre el mundo, en forma distinta a la que actúan las otras especies. Y es ese don, el que nos ha permitido más allá de organizarnos en sociedad, que no es un gran logro único de la especie humana, pues los científicos nos han demostrado, que otras especies también viven en sociedad. Y cuidado que, con mejores niveles de integración, sociabilidad, e interactividad que la nuestra, de la cual la historia nos ha dado muestra de los altos niveles de perversidad que practicamos entre nosotros. El objeto de estudio, esto es, La Fiscalía de Cuentas, dentro de la Jurisdicción de Cuentas, tiene como fin principal, el de participar del proceso en el que se espera recuperar los bienes y fondos, que determinados miembros de la sociedad, en principio rompiendo las reglas, normas, conductas,

---

<sup>6</sup> KUHN, Thomas S., La Estructura de las Revoluciones Científicas. Fondo de Cultura Económica, México, Primera Edición en Español, 1971.

procederes, y deberes; se presume, se apropian o permiten que otros se apropien del bien común, al que se refirió, Jean Jacques Rousseau.

Cuál es el propósito de desentrañar la naturaleza jurídica de una institución como el de la Fiscalía de Cuentas, dentro del proceso de Cuentas, y principalmente el Tribunal de Cuentas, que es la llamada a ejercer la jurisdicción de cuentas en nuestro país. Pues bien, es precisamente saber si la esencia de esta institución, guarda corresponsabilidad con los principios fundamentales, del Estado de Derecho dentro del cual se ha insertado. El estudio de su corresponsabilidad puede no tener ninguna importancia, para la mayor parte de los seres vivos, y de hecho tal vez no tener ninguna importancia, para la mayor parte inclusive de los propios juristas.

Pues en última instancia, la misma existe y nadie se ha quejado, y en todo caso, se puede considerar esta cogitación, como un verdadero acto de desperdicio de energía. Pero en el mundo intelectual, en el mundo de aquellos que dedican largas horas de su vida a repensar la organización social, con el objeto de determinar, si nuestro andar va en la dirección correcta de los principios que nos hemos trazado. No queda espacio para aceptar de buenas a primera, que de por si y sí por sí, alguien se levante y de vida a una entidad y como todos somos de lento accionar, no nos preocupemos, sino cuando esta ya se ha tragado o en guido a gran parte, no de la humanidad, sino a gran parte de los derechos que tras largas luchas hemos podido conquistar.

## **2.2. La Fiscalización y Control**

No creo que haya habido ninguna etapa de la sociedad humana, o mejor dicho desde las primeras formas de acción gregaria del ser humano, que no haya

establecido algún tipo de fiscalización y control, sobre el uso de los recursos, necesarios, para garantizar su permanencia sobre esta tierra. De hecho, en algunas especies animales y especies menores como las hormigas, es posible encontrar formas de acumulación, que sin duda deben estar sujetas a formas de uso, fiscalización y control. Y porque no, también a represión en caso de infracción.

### **2.3. Breve mirada a Roma**

En efecto, no pretendemos lanzarnos a una larga historia de la humanidad, pero sí a establecer rápidamente que la sola articulación social, el establecimiento de la más primitiva forma de organización y administración, no pudo escapar a pensar en formas de fiscalización y control. Ya en el Código Napoleónico, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en 1789, establecía en su artículo 15 que “*La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público.*”<sup>7</sup>

Incluso antes, desde el Imperio Romano se ejercían formas de fiscalización y control, como lo recogen Luisa Arias Cárdenas y Julieth Segura Sánchez en su trabajo de grado, en el cual describen cómo estas formas influenciaron aspectos jurídicos en Colombia, a través de la transmisión desde el derecho romano hasta el derecho napoleónico, pasando por el anglosajón y por último el español.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Recabada el 15 de octubre de 2023 de la página web: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

<sup>8</sup> Arias Cardenas, Luisa Fernanda y Segura Sánchez, Julieth Cristina. *La Planeación bajo el Criterio de Nía 300*, Trabajo de Grado presentado como requisito para optar el título de Especialista en Control de Gestión y Revisoría Fiscal. Universidad de la Gran Colombia, Colombia (2014). Recabado el 15 de octubre de 2023, de la página web:

Agregamos, que de esta manera pudieron ser adoptados también por nuestra República, influenciada por aquellos colombianos. Las letradas Arias Cárdenas y Segura Sánchez acotan así las funciones de fiscalización y control encontradas en el Imperio Romano y su desarrollo en distintos ordenamientos europeos:

*“Durante el Imperio Romano, el emperador a través de sus funcionarios imperiales ejerce una variedad de funciones de procedimientos, control y fiscalización, dentro de los que se destacaron:*

- ❖ *Los procuradores ejercían cargos de tipo administrativo de la hacienda pública*
- ❖ *Los auditores recibían las apelaciones contra las sentencias pronunciadas*
- ❖ *Los intervinidores o interventores tomaban parte en un asunto intercediendo o condenando*
- ❖ *Los fiscalizadores eran los encargados de promover los intereses del fisco, indagando o delatando las operaciones de los particulares.*

*En Francia el Código Napoleónico de 1804 se conceptualiza sobre el comisario y el contralor. Inglaterra contrario al Derecho Romano, desarrollo el Derecho Anglosajón y allí aparece la figura del Auditor. España al ser conquistada por Roma recibe el sistema jurídico de Derecho, por la iglesia Católica el Derecho Canónico e influenciada por las costumbres de los pueblos germanos desarrolla su sistema*

*jurídico recopilado en Las Siete Partidas donde se da origen a las figuras del Revisor y del Censor.”<sup>9</sup>*

#### **2.4. Rendición de Cuentas**

La fiscalización y control a la que nos hemos referido es propia de la edad de las sociedades fuera del estado de derecho (en todo caso anterior a ella), fuera del estado constitucional. Siendo este último, nuestro marco de referencia. Pero aquella la realizaban los emperadores y reyes. A la que nos interesa referirnos es a la que se realiza en el estado de derecho, pues ella hace relación a la cosa común, al bien común. Es ilustrativo el recuento que la Dra. Cecilia Licona Vite, hace de la aparición de la rendición de cuentas: *“En sus orígenes, la rendición de cuentas aparece en Inglaterra, desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, época en que el Parlamento atendió las tareas relativas al control político y económico de los monarcas. El control económico inglés, denominado poder de la bolsa, comprendía los requerimientos e impuestos que el Soberano pretendía imponer a sus súbditos, así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte. Con el paso del tiempo, el poder de la bolsa inglés vino a ser un instrumento eficaz del órgano legislativo en su relación de equilibrio con el Poder Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas;*

---

<sup>9</sup> *Ídem*

*para vigilar su implementación, y para frenar la corrupción y mala administración dentro de la gestión gubernamental.”<sup>10</sup>*

Adicionalmente, la fiscalización, control y rendición de cuentas, tampoco fueron extrañas a las colonias, en donde encontramos desde el siglo XVII las figuras de las *Contadurías de Cuentas y sus ministros; los Contadores de Cuenta, Resultas y Ordenadores; y de los Tribunales de Hacienda Real*. Estas disposiciones figuraban en el Libro Octavo de la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias*, recopilación que se hizo de toda la normativa colonial en las Indias, ordenada en 1570 por el Rey de España Felipe II y que duró un siglo.<sup>11</sup>

Si bien, Panamá fue conquistada y colonizada por España, y sobre ella se aplicó toda la legislación de las Indias, es curioso encontrar en su legislación una rica mezcla de instituciones, que van desde los modelos españoles, pasando por el francés y abrevando en el estadounidense, en sus documentos constitucionales, en lo que respecta a las instituciones de fiscalización, control, rendición de cuentas y jurisdicción de cuentas.

---

<sup>10</sup> Revista Quórum 99, legislativo, octubre-diciembre de 2009, CEDIP, de la Cámara de Diputados de México. Pág. 115-239. Fiscalización Superior. Análisis de Derecho Comparado. Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América. Cecilia Licona Vite.

<sup>11</sup> Recopilación de las Leyes de los Reynos de las India. Publicado por la Biblioteca Jurídica de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, España. Recopilado el 15 de octubre de 2023 en la página web: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1998-62](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1998-62)

## **2.5. La Jurisdicción de Cuentas en Panamá**

Al igual que otros países del mundo, cuya organización estatal y social, responde al modelo democrático-constitucional, el país se encuentra organizado en una República democrática y representativa, con un gobierno unitario, señalando claramente la Constitución que el poder público solo emana del Pueblo y lo ejerce el Estado por medio de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

Estas expresiones se encuentran contenidas en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Panamá. Ello nos deja claramente establecido que de acuerdo a la Constitución y desde el punto de vista político, la capacidad de decisión política o *making power* les corresponde a los organismos que participan en la construcción del poder y la toma de decisiones públicas; es decir, que solamente corresponde a los órganos de poder, principio este que sin duda deberá ir cambiando de cara a las nuevas tendencias del Estado Constitucional.

Esto es muy importante, si tomamos en cuenta que cuando damos lecturas a la Carta Constitucional, nos encontramos en ella con toda una serie de entidades, que están no solo señaladas en la norma constitucional, sino que por demás, su estructuración, funcionamiento, facultades y designación de titulares, siguen casi la misma impronta que la de los órganos de poder, otras a las que solo se menciona la institución, su actividad esencial y sus titulares, dejando todo el resto de su estructuración y características, a cargo del Órgano Legislativo.

Sin duda alguna, que esta forma de diferenciación de cómo quedan consagradas en la Constitución obedecen a grados, niveles y condiciones de funcionamientos en cuanto a su independencia o dependencia. Desde esta perspectiva, podemos

señalar que esta diferenciación gráfica que aparece en la Constitución nos permite poder coincidir con algunas teorizaciones que se han formulado en la doctrina internacional, en cuanto a la naturaleza de las instituciones que se encuentran consagradas en la Constitución.

*Juristas de las escuelas italiana y española han desarrollado un rico debate relativo a esta caracterización, que los ha llevado a establecer dos conceptos que operan clasificando la naturaleza de dichas instituciones en la de órgano constitucional y la de órgano de relevancia constitucional.<sup>12</sup>*

La distinción de órgano constitucional y la de órgano de relevancia constitucional, ha sido definida por los juristas italianos Constantino Mortati,<sup>13</sup> y Barile P<sup>14</sup>, al distinguirla de la siguiente manera: los órganos de relevancia constitucional no presentan los caracteres de soberanía típicos de los órganos constitucionales (en efecto no participan de la dirección política). Mientras, para García Pelayo, de la escuela española, señala que además de participar en la dirección política del Estado, son características esenciales de los órganos constitucionales el hecho de que sean configurados directamente por la Constitución, que constituyen un componente fundamental de la estructura constitucional, y que pertenezcan (todos ellos) al mismo rango jurídico-político. El sistema de derecho constitucional tiene por antonomasia una serie de instituciones que les son consustanciales, sin los

---

<sup>12</sup> Gómez Sánchez, Y. El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español, ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, pag. 119.

<sup>13</sup> Mortati, Constantino. Las instituciones de derecho público, vol. 1. Cedam, Padova, 1969, pag 180 y ss.

<sup>14</sup> Barile, Paolo. Las Instituciones de derecho público, vol. 1. Cedam, Padova, 1969, pag 235 y ss.

cuales no se podría tener como tal. Estos y que están coronados por la separación de los poderes. Todos tienen el mismo rango constitucional y cada uno de ellos tiene en su propio orden el carácter de ser supremos, jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de sus competencias asignadas por el orden constitucional. En otras palabras, no son agentes subordinados ni agentes integrantes de otros órganos. Un sector importante de la doctrina española sostiene que el *“Tribunal de Cuentas es un órgano de relevancia constitucional, configurado en sus grandes líneas por la Constitución pero que por razón de su función es un órgano que auxilia a los órganos constitucionales como son el Congreso y el Senado.”*<sup>15</sup>

Contrario a lo señalado por García Pelayo, tenemos a una destacada jurista española, Yolanda Gómez Sánchez, que señala y considera que el tribunal de cuentas, si constituye un verdadero órgano constitucional y no de relevancia constitucional. Sostiene que *“el Estado de Derecho no supone la inviolabilidad del orden legal con independencia de cuál sea su cometido, sino que se vincula a la idea de democracia como aspiración de una organización social más justa”*.<sup>16</sup> Concluye la jurista, que el tribunal de cuentas, como máximo órgano fiscalizador de la gestión económica, dota a la estructura democrática de la credibilidad necesaria.

---

<sup>15</sup> García Pelayo, Manuel. El status del Tribunal Constitucional, REDC nº 1 vol. 1. 1981, pag. 13 y ss

<sup>16</sup> Gómez Sanchez, Yolanda. El Tribunal de Cuentas, El control económico financiero externo en el ordenamiento constitucional español. Editorial Marcial Pons, Madrid 2001, pag 119.

*Por otro lado, están las escuelas eclécticas, los cuales afirman que ni son de órgano constitucional ni de relevancia constitucional, a la cual se apega Leopoldo Torres Boursault,<sup>17</sup>*

Para esta escuela, no es comprensible que un estado verdaderamente democrático requiera de un control real de la actividad económica del sector público, tanto en lo técnico-financiero como en lo político. En cuanto a Panamá, el Tribunal de Cuentas constituye la entidad que da vida a la Jurisdicción de Cuentas, establecida en el artículo 281 de la Constitución Política. Este es el único artículo en el que la Constitución Política hace referencia a la naturaleza del Tribunal de Cuentas, limitándose exclusivamente a decir cuál es su finalidad y como estará integrado, para luego delegar en el órgano legislativo la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

*“ARTICULO 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.”*

Si tuviésemos que acudir a un análisis de su naturaleza, al margen de las

---

<sup>17</sup> Torres Boursault, Leopoldo. Democracia y control financiero, en la función de los tribunales de cuentas en la sociedad democrática. Madrid, 1985.

discusiones llevadas a cabo por los juristas italianos y españoles, tendríamos que acudir a compararla con los órganos y entidades que se encuentran consagrados en nuestra propia constitución. Es así que podemos confrontarla con el Tribunal Electoral, dado que la misma tiene entre sus funciones la de ejercer la jurisdicción electoral.

Sin embargo, hay que marcar rápidamente las diferencias sustanciales que tienen los dos Tribunales. La primera diferencia es que el Tribunal Electoral tiene una naturaleza dual y su función no se limita únicamente a la jurisdiccional. Esto es que, además de organizar todo el sufragio popular a través del proceso electoral, ejerciendo la jurisdicción electoral, el mismo también vigila y fiscaliza la inscripción de hechos vitales de los ciudadanos tales como defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, como lo es la expedición de la cédula de identidad personal.

La segunda diferencia que tiene el Tribunal Electoral con el Tribunal de Cuentas es que posee autonomía e independencia, siendo una entidad con todas las características de las instituciones autónomas de nuestro país. Estas características, no están señaladas en lo que respecta al Tribunal de Cuentas en la norma constitucional. Y aun cuando a través de la Ley 67 de 2008, en su artículo 5, se le establece una independencia funcional en lo relativo a lo administrativo y en lo presupuestario, por ninguna parte se establece su autonomía. En este punto, es evidente e importante resaltar que para ejercer el tipo de función jurisdiccional al que esta llamado el Tribunal de Cuentas, se requiere un mínimo de autonomía.

Entonces, al comparar ambos Tribunales, su similitud se encuentra en que ambas

tienen rango constitucional. Sí, pero no del mismo nivel ni grado. Fíjese que el caso del Tribunal Electoral, podríamos compararlo perfectamente con el Tribunal de Cuentas de España, por la sencilla razón, de que este tiene una función dual. Las funciones que nuestra constitución asigna a la Contraloría General de la República y al Tribunal de Cuentas, son realizadas por una sola entidad en España. Igual situación tenemos en Francia, aunque con algunos matices. Pero en el caso de Panamá, para realizar un estudio comparativo, sobre similitud de naturaleza con la entidad española, tendríamos que regresar al viejo modelo creado en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, cuando esta ejercía la función jurisdiccional.

No cabe la menor duda entonces que ni siquiera dentro de nuestra propia Constitución, la Jurisdicción de Cuentas podría ser considerada como un órgano constitucional, al igual que tampoco el Tribunal Electoral sería un órgano constitucional, si tomamos como elemento sustancial el *making power*, anglicismo que utilizamos para denominar el requisito indispensable de poder participar por derecho propio en la creación de las decisiones políticas.

Nos queda entonces pendiente la clasificación de órganos con relevancia constitucional y la entidad denominada Tribunal de Cuentas de Panamá, para lo cual me limitaré a recordar algunos aspectos básicos que hemos señalados:

1. El Tribunal de Cuentas de Panamá no es un organismo con funciones duales, como lo es el Tribunal de Cuentas de España o el de Francia, y a diferencia del Tribunal Electoral que si las tiene;

2. En cuanto a la naturaleza constitucional del Tribunal de Cuentas como un

órgano constitucional relevante me adscribo a lo indicado por Manuel García Pelayo, *“En cuanto a su configuración inmediata por la constitución, quiere decir que esta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones constitucionalmente relevantes.”*<sup>18</sup>

Concluyendo, distinguir entre órganos constitucionales y órganos constitucionalmente relevantes, es en nuestro criterio muy importante pues sirve para producir una clasificación útil a la construcción del Estado de Derecho, tal como se ha discutido a lo largo de este acápite a través de la contribución de los juristas ítalo-españoles. Y, aunque la Jurisdicción de Cuentas en Panamá encuentra su naturaleza jurídica en la Constitución Política de nuestro país, al existir dentro de la propia Constitución diferentes tipos de órganos constitucionales, existe una gradación de la naturaleza de los organismos constitucionalmente relevantes, que, por lo menos, habría que establecer en la legislación panameña para determinar aspectos de esta Jurisdicción.

La importancia, surge de la necesidad de poder establecer cuál es su nivel de correspondencia, de legitimidad y de utilidad para el fortalecimiento del Estado de Derecho, porque puede suceder que estemos convencidos de la legitimidad de existencia de entes surgidos en el contexto de esta Jurisdicción por el simple hecho de haber nacido a la vida legal, pero que en su naturaleza y práctica nos

---

<sup>18</sup> García Pelayo, Manuel. El status del Tribunal Constitucional, REDC nº. 1 vol 1. 1981, pag. 13 y ss.

encontremos que los mismos no tienen la virtud de poder lograr los cometidos que de ellos han podido resultar en otras latitudes. No hay que perder de vista que la necesidad de abordar esta discusión es desde la forma y principios que asume nuestro Estado de Derecho y de las exigencias de mecanismos de vigilancia sobre la actuación de los servidores públicos, que se vuelve cada vez más urgente para reprimir los excesos y abusos del poder. Además, se trata de tener confianza en las instituciones del Estado, misma que solo puede generarse con una transparente gestión gubernamental, no basada en la buena fe de las autoridades y servidores públicos, sino en los mecanismos reales con capacidad de constreñir y reprimir los abusos. De nada vale tener un mecanismo de fiscalización, control y de rendición de cuenta, si el servidor público, sabe que a la postre, eso solo será para llenar grandes páginas de informes. Por el contrario, aún desde la época de la colonia los reyes españoles tenían clara la necesidad de tener una entidad bien facultada para materializar los cobros de todos los efectos de la corona y sobre todo aquellos que eran objetos de fraude.

En este sentido, una obra en la que de forma magistral se ha abordado el estudio de la nueva Jurisdicción de Cuentas es la del Profesor Oscar Vargas Velarde, *El Tribunal de Cuentas*<sup>19</sup>, libro publicado en el 2014 por el Propio Tribunal de Cuentas del cual el Profesor Vargas llegó a ser Magistrado Presidente. La singularidad de la obra del Profesor Vargas recae en que la misma recoge extraordinariamente el tema

---

<sup>19</sup> Vargas Velarde, Oscar. *El Tribunal de Cuentas*. Tribunal de Cuentas de la República de Panamá (2014).

de la naturaleza jurídica de esta institución, así como todas las opiniones vertidas durante la discusión de esta institución en la Asamblea Legislativa, brindando luces sobre las principales características de esta en nuestro ordenamiento jurídico.

## **CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO**

## **CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO**

### **3.1. El Estado de Derecho y el Estado de Derecho hoy en Materia de Control.**

La actuación judicial del Estado de Derecho y el Estado de Derecho en materia de control puede impactar negativamente el sistema jurídico desde la perspectiva de las exigencias del Estado de Derecho, las cuales representan un estándar de actuación para todo tribunal de justicia. Por consiguiente, se distingue dos exigencias fundamentales constitutivas de la idea de Estado de Derecho, las cuales están en juego en el control jurisdiccional de los actos de la autoridad, y demuestra como dicho control puede satisfacer una de esas exigencias, mientras al mismo tiempo impacta negativamente el cumplimiento de la otra.

#### **3.1.1. Antecedentes**

La larga historia política de las luchas sociales que desde el Siglo XI, empezaron a dar resultados a través de los primeros actos del Reino de Inglaterra, constituyen el antecedente inmediato del surgimiento del Estado de Derecho, que tomaría carta de naturaleza con la Revolución Francesa y el establecimiento de una sociedad sometida a las leyes. Se abandonaba de una vez por todas el inmediato sistema monárquico basado en los privilegios, para dar paso al establecimiento de normas supremas por encima de las voluntades de los gobernantes.

La teoría de la separación de los poderes, contenida en la obra de Montesquieu, sirvió de fundamento teórico para la estructuración de la forma de gobierno propia de la sociedad liberal y para el establecimiento de la fiscalización y el control como

parte del equilibrio de esta distribución social del poder, erigida por Montesquieu<sup>20</sup>, como forma de garantizar una sociedad inclinada al rechazo de cualquier forma de abuso.

La trascendencia de estos elementos, en la etapa primigenia del surgimiento del Estado de Derecho tuvo un impacto sin igual. Sobre todo, porque el órgano de gobierno representante de la población estaba conformado inicialmente por representaciones de los gremios y las conformaciones territoriales. De esta manera, se lograba un control eficaz y eficiente de las acciones de gobierno.

El Estado de Derecho sin duda evolucionó, y con él también las formas políticas de organización de la sociedad. Uno de los aspectos más importantes del Estado de Derecho hoy, lo constituye la compleja organización administrativa. La Administración Pública hoy abarca todos los espacios de la vida en sociedad.

### **3.2. Administración Pública**

Es esta una ciencia en si misma dedicada a la estructuración del funcionamiento del Estado, sin embargo, para el Derecho Administrativo es una parte de su objeto de estudio, dentro de la materialización del complejo y extenso conjunto normativo.

Siendo el Poder Ejecutivo la cabeza de la Administración, se encarga este de preparar los programas de desarrollo de la Administración Pública, que van desde los aspectos económicos, sociales, culturales, y políticos. En el aspecto económico toma cardinal importancia todo lo relativo a la procura de los ingresos monetarios con los que se llevará a cabo la actividad de la administración. Y, en el mismo

---

<sup>20</sup> Aragón, Manuel. El control como elemento inseparable del concepto de Constitución. Revista Española de Derecho Constitucional, Año 7, Num. 19. Enero – Abril (1987)

sentido, la forma de aplicación de estos recursos, a través del Ingreso y Egreso, partes fundamentales de la política presupuestaria del Estado. Al provenir los ingresos fundamentalmente de los impuestos, tasas, derechos y bienes, que son aportados por la población, exigen una especial transparencia en su manejo.

### **3.3. Fundamentos del Presupuesto**

Los fundamentos del Presupuesto constituyen dentro de la Administración Pública, el eje principal de sus actividades el lograr los ingresos necesarios que permitan llevar a cabo las erogaciones en el cumplimiento de los servicios públicos y de la satisfacción de las necesidades de la población.

Por ende, el Presupuesto es, sin duda, la relación más estrecha que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Contar con un Poder Legislativo compenetrado en la realidad social y consciente de la necesidad de acción del Ejecutivo, permite un equilibrio justo en el funcionamiento de la Acción Pública. El papel del Legislativo no es el de Administrar o co-administrar, aunque participe de la Acción de Gobernar, sino de garantizar, en su carácter de Órgano de representación del Pueblo que el Ejecutivo, en el desempeño de sus funciones y sobre la necesidad de los recursos necesarios, utilicé los recursos sujetos al estricto cumplimiento de las normas por las cuales se regula el Presupuesto del Estado.

El Presupuesto como tal, debe registrar tanto los Ingresos como los Egresos del Estado. A tal efecto, el Artículo 220 de la Ley No. 71 de 18 de octubre de 2012,<sup>21</sup> dispone que: *“El Presupuesto General del Estado es la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las Instituciones del Gobierno Central, Las Instituciones Descentralizadas, Las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para ejecutar sus planes, programas y proyectos, así como para lograr los objetivos y las metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social.”*

El artículo citado, inicia dentro de la Ley presupuestaria, el Título VI, contentivo de las Normas Generales de Administración Presupuestaria. El Presupuesto se divide en su ejecución, en Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Egreso, siendo que el primero se fundamenta en el concepto de caja, que es la captación física de los recursos financieros, Recursos Tributarios y no Tributarios.<sup>22</sup> La Ley de Presupuesto establece claramente el origen de donde provienen los ingresos y de igual manera los gastos a los que se aplican dichos ingresos.

### **3.4. Principio de Publicidad y Transparencia**

La Ley de Presupuesto, no deja duda sobre la transparencia a la que debe someterse la misma. El artículo 229 de dicha excerta establece los principios de Universalidad, Unidad y Transparencia, a los que se atiende, y exige para garantía

---

<sup>21</sup> Ley No. 71 de 18 de octubre de 2012 *QUE DICTA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2013*, Gaceta Oficial Digital No. 27145-B, jueves 18 de octubre de 2012. Artículo 220

<sup>22</sup> Ibidem, artículo 223

de todos los ciudadanos que toda la información relacionada con esta debe hacerse de conocimiento público a través de los medios de acceso masivo.

Este principio de publicidad, sin duda, constituye uno de los mecanismos por los cuales la ciudadanía puede vigilar la actividad económica del gobierno. La Asamblea Legislativa constituye la primera forma de control del Gobierno en el ejercicio de sus actividades, sobre todo aquellas que están relacionadas con los aspectos económicos. Sin embargo, el propio legislador, al aprobar la Ley de Presupuesto es del criterio y convencimiento de que la participación ciudadana es indispensable. Por lo menos a través de ponerla en conocimiento de los ingresos y egresos que se pretenden realizar.

Ahora bien, la única forma de control que establece el Legislativo no solo es la publicidad, sino que el mismo ha optado por lograr crear los mecanismos institucionales necesarios que permitan al propio Legislativo, contar con un control efectivo.

### **3.5. Entidades de Control en la Ley de Presupuesto**

El Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República y la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional<sup>23</sup> constituyen, en razón de la propia Ley de Presupuesto, tal como lo establece el artículo 282 de las normas de administración presupuestaria, mecanismos de control en la ejecución del presupuesto, con la capacidad de exigir a las instituciones públicas sin excepción, un informe mensual con todos los detalles que sean solicitados.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, artículo 282.

Estos mecanismos de control, tal como lo señalamos, encuentran su razón de ser en distintos cuerpos normativos. Aunque todos encuentran su naturaleza en la Constitución Política del país, es sin duda el cuerpo normativo legal, el que, al desarrollar los principios constitucionales, da la efectividad de la acción. No sólo como una facultad y un deber de estas entidades, sino como una oportunidad de que los ciudadanos podamos exigir de manera puntual el cumplimiento de los mismos. Sin embargo, la que más destaca por su naturaleza netamente constitucional es la Contraloría General de la República, a quien el constituyente dedicó un apartado especial, como entidad llamada a no solo controlar, como bien lo dice su nombre, la ejecución presupuestaria, sino a dar seguimiento a la debida o indebida aplicación de los recursos del Estado. Como podrá observarse, esta facultad trasciende con creces las facultades tanto del Ministerio de Economía y Finanzas como la de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional.

### **3.6. La Contraloría General de la República**

El Capítulo 3º, La Contraloría General de la República, del Título IX La Hacienda Pública, de la Constitución Política de la República de Panamá<sup>24</sup>, establece en su artículo 279, la existencia de un organismo estatal independiente, cuya denominación es la señalada anteriormente. Estará a cargo de un funcionario denominado Contralor General y un Sub-Contralor General, ambos nombrados de conformidad con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 161, de la citada

---

24

<http://www.asamblea.gob.pa/main/LinkClick.aspx?fileticket=fDgmRvYW8cY%3D&tabid=1>

23

Constitución, es decir, como parte de la función administrativa de la Asamblea Nacional. La institución a la que hoy se denomina con este nombre y con las funciones con las que actualmente cuenta, encuentra su antecedente en la Constitución de 1941, en la que se estableció el cargo de Contralor General de la República, de mayor jerarquía y formalidad que el de la Oficina de Control y Contabilidad establecida en la Ley 84 de 1930, a la cual nos referiremos más adelante. La Contraloría General de la República apareció en la mencionada Constitución, como un Departamento del Poder Ejecutivo, sin mayor independencia, donde el Contralor es nombrado por el Presidente de la República con la aprobación de la Asamblea Nacional, por un período de seis años.

En la Constitución de 1946 fue consagrada en su artículo 223, con una total y absoluta independencia del Poder Ejecutivo, el cual dice: *“Habrá un Departamento independiente del Órgano Ejecutivo denominado Contraloría General de la República, cuya misión es la de: fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos.”*<sup>25</sup>

Para varios autores, la historia de los funcionarios y entidades que guardan relación con la facultad de verificar el manejo de los fondos del Estado encuentra sus antecedentes en la época de la Colonia. Sin embargo, me permito discrepar de manera absoluta de dicha afirmación, en la medida en que dicha afirmación no deja de responder a la metodología que adoptan mayoritariamente los juristas, de

---

<sup>25</sup> *Constitución de 1946*, Editora Panameña S.A., Imprenta Bárcenas, Panamá, 1965.

considerar al Derecho y en ocasiones al Estado como una entidad transhistórica, independiente de cualquier pensamiento económico, social o político. Bajo esta perspectiva legalista pura, podríamos buscar el antecedente del Contralor en la mismísima cueva del hombre de Neanderthal.

No compartimos los antecedentes de la colonia por razón de que la colonia no contiene los elementos que dieron origen a la organización política del Estado nacional, ni mucho menos del Estado de Derecho, sino que fue su antípoda. En cambio, la Contraloría, tal como la conocemos hoy, es el producto de un Estado nacional propio del sistema capitalista de organización económica. De allí, que el antecedente inmediato de la forma de control de los fondos y bienes del Estado, cónsono con el Estado-Nación de Panamá, sea la Constitución Política de 1904, dictada el 15 de febrero de 1904, por la Convención Nacional, quienes responsabilizan de la fiscalización de los fondos públicos al Poder Legislativo.

No podría ser de otra forma, pues pretender las historias de “érase una vez”, no es otra cosa que hacer vuelos transhistóricos sin ninguna parada. Y eso no es posible para ningún estudioso en este mundo. Solo para los juristas repito. Otro organismo dentro de la institución de la jurisdicción de cuentas, si así se le puede llamar, dado que yo prefiero solo referirme a ella como una instancia no natural dentro de la jurisdicción de cuentas, lo constituye la Fiscalía General de Cuentas. Por tratarse del tema fundamental de este trabajo, dedicaremos a ella en otros apartados de esta investigación.

### 3.7. Generalidades de la Fiscalía de Cuentas

La Fiscalía de Cuentas como entidad conformadora de las instancias de control de la Hacienda Pública en la legislación panameña, tal como está conformada hoy, es de reciente aparición. En el Capítulo Segundo, haremos referencia a sus antecedentes históricos. El Artículo 19 del Capítulo III, Fiscalía de Cuentas, del Título I Jurisdicción de Cuentas, de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008,<sup>26</sup> que desarrolla la jurisdicción de cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, crea la Fiscalía de Cuentas. Esta Ley sufrió tres modificaciones, que más adelante comentaremos como oportunas o no, al fortalecimiento de la institución. La institución no está consagrada a nivel constitucional tal como es el caso del Tribunal de Cuentas, contenido en el numeral 13 del artículo 280 de la Constitución Política. Sin embargo, siguiendo la teoría del llamado bloque de la constitucionalidad a la que se refirió en su momento el Doctor Arturo Hoyos, como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en la medida en que se encuentra contenida en la Ley que determina la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se tiene como una instancia importante del desarrollo de sus labores, lo que la inserta *a contrario sensu*, en el tercer criterio de los vicios que pueden producir la inconstitucionalidad<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> [http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26169/GacetaNo\\_26169\\_20081120.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26169/GacetaNo_26169_20081120.pdf)

<sup>27</sup> Arturo Hoyos, "El Control Judicial y el Bloque de Constitucionalidad en Panamá", <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/75/art/art2.pdf>.

A tal efecto señala en este caso, que uno de esos elementos que produce la inconstitucionalidad es "la inconstitucionalidad por incompetencia, atinente al sujeto que

Si tomamos en cuenta que el proceso que se conduce dentro del Tribunal de Cuentas consta de tres fases, siendo ellas, la fase de la investigación, la fase intermedia del proceso de cuentas y la fase plenaria del proceso de cuentas, entonces, no habrá duda de que la Fiscalía de Cuentas constituye una importante instancia de esta “*Jurisdicción*” en la fase de la investigación, y sobre todo como dice la propia ley, para llevar a cabo el ejercicio de la acción de cuentas. Pero la pregunta es, ¿por qué no depende del Ministerio Público? Y la contestamos de inmediato, y es que es una entidad de carácter administrativa, relacionada con la investigación de cuentas y no con la investigación penal. Así que se presume que ésta investiga la lesión patrimonial, y no la figura del peculado.

En otras latitudes existe la figura del Fiscal de Cuentas, aunque ejerce sus acciones dentro de la jurisdicción de cuentas, tal es el caso de España, en donde el “*Tribunal de Cuentas cuenta con una Fiscalía, que depende funcionalmente del Fiscal General del Estado, integrada por el fiscal y los abogados fiscales.*”<sup>28</sup>

En el caso de Canadá, según Daniel Márquez, existe la figura del Auditor General. Este funcionario está facultado para nombrar a todos los empleados de su despacho, y sin duda alguna podría nombrar a un funcionario que haga las mismas

---

ejercita la función legislativa”, siendo una función propia de la Asamblea y no incongruente con el Estado de Derecho. Se tiene por constitucional, tal como el famoso Estatuto de Retorno al Orden Constitucional, que precisamente llevó a Arturo Hoyos a escribir este tema del llamado Bloque de la Constitucionalidad el cual, hasta el día de hoy, tiene más falencias que virtudes.

<sup>28</sup> Daniel Márquez. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pág. 231 y ss.

funciones que el Fiscal de Cuentas nuestro, sin tener que acudir al Parlamento, pues lo nombra de acuerdo al Acta de Empleo en el Servicio Público.<sup>29</sup>

En el caso de Francia, el Tribunal de Cuentas se estructura con un primer presidente, presidente de cámaras, consejeros principales, consejeros maestros, consejeros refrendarios y auditores. Todos ellos cuentan con la calidad de magistrados y son inamovibles. Al procurador general le corresponde ejercer el ministerio público en el Tribunal.<sup>30</sup>

Una gran duda nos embarga. La naturaleza jurídica de la Fiscalía de Cuentas encuentra su razón de ser en la potestad legislativa del Legislador, en desarrollo de los principios constitucionales, tal como hemos podido percibir hasta ahora. Sin embargo, la Fiscalía no ha sido mencionada en la disposición constitucional, a diferencia del caso del Tribunal de Cuentas. Y, la disposición constitucional es bien clara al señalar que la Ley establecerá la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas. ¿De dónde surge, entonces, la capacidad del legislador de ir más allá y crear la Fiscalía de Cuentas, que constituiría rebasar el límite de su acción, sino que además entra a reglamentar su designación y funcionamiento, por encima de la capacidad reglamentaria que constitucionalmente se le ha otorgado al Tribunal de Cuentas y a la propia Contraloría General de la República?

Este abuso constitucional que advertimos, por parte del legislador, en virtud de lo señalado por Arturo Hoyos en cuanto al Bloque de la Constitucionalidad, está más

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pág., 215.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pag, 253

allá de sus competencias. Ha sido tan pernicioso que afectó de manera decisiva no solo la independencia del sistema, sino también el tema de la llamada Acción de Cuentas. Veamos el por qué. Cuando leemos detenidamente el numeral 13 del artículo 280 de la Constitución y nos preguntamos quién tiene la facultad de presentar para su juzgamiento las cuentas ante el Tribunal de Cuentas, la norma nos responde que es el Contralor General de la República.

¿Cómo debe entenderse a la luz del derecho procesal administrativo esta acción de presentar por parte del Contralor las cuentas donde hayan surgido reparos, tal como lo ha establecido la actual legislación, dado que estamos en un proceso de cuentas? Para establecer un parámetro de referencia, cuando estamos en el proceso penal la legislación indica que el afectado por un hecho delictivo presentará ante el Ministerio Público la respectiva denuncia, querrela, o acusación. Y, aunque el ejercicio de la acción penal lo tiene el Fiscal, el particular que quiera constituirse en acusador, está en la libertad de hacerlo, lo que implica que, de por sí, ejerce también la acción penal. Pero, cuando hablamos del proceso de cuentas tenemos que preguntarnos quién califica si las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo tienen reparos por razón de supuestas irregularidades. Tal como lo dice la Constitución, es el Contralor General de la República quién, con independencia de la presentación al Tribunal de Cuentas, puede también ejercer la denuncia ante el Ministerio Público, pues constituyen dos instancias jurisdiccionales separadas y con distintos objetivos. Una califica el delito de peculado y la otra, la responsabilidad patrimonial derivada de la lesión patrimonial.

La Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de República, desarrolló en su artículo 70 esta figura, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 240 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, que después pasó a ser el artículo 276, de acuerdo a la reforma constitucional de 1983, mismo que le daba a la Contraloría General la facultad de juzgar las cuentas nacionales. En su artículo 70, la Ley 32 de 1984 disponía lo siguiente:

*“Artículo 70: En el juicio de cuentas, los intereses públicos estarán representados, en todas las instancias, por un Fiscal de Cuentas, designado por el Contralor General de la República, por igual período que el del Juez de Cuentas. El Fiscal tendrá dos suplentes, que por su orden lo reemplazarán en los casos de ausencia temporal o accidental. El Fiscal de Cuentas deberá cumplir con los mismos requisitos y tendrá iguales derechos que el Juez de Cuentas. Además de la atribución que este artículo le señala, el Fiscal de Cuentas ejercerá aquellas otras que le asigne el Contralor General y que no sean incompatibles con su función principal.”<sup>31</sup>*

Las funciones que debía ejercer el Fiscal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en esta norma, tuvo una corta duración o, mejor dicho, no la tuvo, pues nunca entró en operación. Luego, en 1990, transcurrido un mes y días de la invasión, se dictó el Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero, en el que se estableció la *Dirección*

---

31

[http://www.contraloria.gob.pa/archivos\\_transparencia/LEY%2032/Ley%2032%20de%208%20de%20noviembre%20de%201984%20\(VERSIÓN%20REVISADA\)](http://www.contraloria.gob.pa/archivos_transparencia/LEY%2032/Ley%2032%20de%208%20de%20noviembre%20de%201984%20(VERSIÓN%20REVISADA))

*de Responsabilidad Patrimonial* como entidad encargada de juzgar todos los reparos que fuesen encontrados por la Contraloría en las cuentas nacionales.

Fue un periodo bastante duro el que se atravesó durante los primeros años después de la Invasión, producto de la acción militar de los Estados Unidos de América, sobre todo porque cada despacho público daba cuenta de la existencia de unidades militares que ejercían una vigilancia sobre todos los funcionarios. La Contraloría General de la República no fue la excepción. De hecho, su emblemático edificio fue objeto de la acción militar, al ser bombardeado en uno de sus pisos.

A tal efecto, en el artículo 5 de dicho Decreto que estableció la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP), estableció que los funcionarios que hicieron el examen, la auditoría o la investigación para los reparos en las cuentas nacionales, estaban en la obligación de preparar un informe de antecedentes que presentarían junto con las evidencias correspondientes al caso, ante la DRP. El informe debía ser elaborado por el funcionario que llevó el caso y por un abogado de la Contraloría, quienes serían los que harían el papel de fiscal de cuentas ante la DRP.

### **3.8. La Designación, Suspensión y Remoción del Fiscal de Cuentas.**

Toda vez que nos encontramos ante un funcionario de tan alto rango, dentro de la estructura de la administración pública, y sobre todo de la llamada “Jurisdicción de Cuentas”, se precisa saber si su designación es en consecuencia apropiada.

En nuestro criterio, debido a la naturaleza jurídica de la Fiscalía de Cuentas, la designación del Fiscal, así como el desarrollo de sus atribuciones y funciones, es competencia del Tribunal de Cuentas o bien de la Contraloría General de la

República, en directa correspondencia con el principio constitucional de independencia de la Jurisdicción de Cuentas.

Considero que constituye una usurpación por parte del Legislador de las facultades de reglamentación que tiene el Tribunal de Cuentas en cuanto al desarrollo del proceso de cuentas que constitucionalmente se le ha conferido.

Podrá haber juristas especialistas en la materia que argumenten lo contrario, al tomar como irrelevante la discusión de la facultad del Legislador en la creación de estos tipos de instancias. Sin embargo, no se trata de un problema pragmático y mecanicista. Se trata de que estamos dentro del Estado de Derecho y como tal, si el constituyente no se refirió a la materia, y tampoco dio visos de la misma, no es dable por sentado que el legislador puede ir mas allá y crear la figura del Fiscal de Cuentas y que además le disponga facultades reglamentarias que la propia Constitución le otorga al Poder Ejecutivo o bien a las entidades que por su naturaleza gozan de una independencia funcional y reglamentaria, con lo que se rompe el principio de independencia que establece la Constitución a la Jurisdicción de Cuentas.

En ese sentido, la Constitución Política, ha establecido claros casos que refuerzan el criterio de la facultad reglamentaria de diversas entidades del Estado. Como ejemplo de lo anterior tenemos a la Autoridad del Canal de Panamá, el Tribunal Electoral, la Contraloría General de la República (a propósito del tema), el Ministerio Público, los Municipios, las universidades oficiales (a través de sus Estatutos, reconocidos Constitucionalmente). Siendo así, porqué sobre esta entidad en particular se llega a instituir que el Legislador tiene la facultad de poder no solo

determinar la existencia de la entidad de la Fiscalía de Cuentas, sino además establecer sus nombramientos, funcionamiento y remoción, sin que el Tribunal de Cuentas tenga ninguna facultad sobre ella.

Queremos dejar claro que no estamos negando que el Legislador pueda regular la materia, máxime cuando se trata de instancias jurisdiccionales, cuyas garantías deben estar en la ley. Ese no es el problema. De lo que estamos hablando es que tal como sucedía en el derogado artículo 70 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, le correspondía al Contralor designar, nombrar y asignar funciones al Fiscal de Cuentas. Como entonces, estando frente a los mismos presupuestos constitucionales y legales de ordenación de la materia de cuentas y patrimoniales, el Legislador se toma la atribución de no solo crear la figura del Fiscal de Cuentas, que hasta ahí, es entendible, sino que avanza de manera inconstitucional, a sustraer de las facultades propias del Tribunal de Cuentas o bien de la Contraloría, la designación del Fiscal de Cuentas, por parte del Ejecutivo, en una abierta violación del principio de independencia que corona el Capítulo Tercero y Cuarto del Título IX, de la Constitución Política.

### **3.9. Funciones de la Fiscalía de Cuentas.**

Las funciones de la Fiscalía de Cuentas están contenidas en el artículo 26 de la Ley 67 de 2008. La propia Ley advierte que las mismas se derivan del cumplimiento de su facultad de ejercitar la Acción de Cuentas. En virtud de ello, el Fiscal está facultado para instruir la investigación patrimonial correspondiente, practicar las pruebas y diligencias necesarias, solicitar a la Contraloría la ampliación o complementación del examen, remitir al tribunal de cuentas, la vista fiscal derivada

de las investigaciones, ejercer la acusación pública, en la etapa plenaria del proceso de cuentas, solicitar las acciones cautelares al Tribunal de Cuentas, promover las acciones o recursos constitucionales o legales procedentes, y dar aviso al Ministerio Público, sino lo ha hecho antes el Contralor.

Por consiguiente, las funciones del Fiscal de Cuentas no tendrían mayor trascendencia para este estudio, sino fuera por tres hechos que nos resulta sumamente cuestionables. El primero de ellos es la Acción de cuentas, la cual, ni para el Fiscal de Cuentas, ni para el Contralor General resulta clara. El Artículo 34 de la Ley 67 de 2008, ubicado en el Título III, que trata sobre la prescripción de la Acción, crea una soberana confusión sobre quien tiene o quien posee realmente la llamada Acción de cuentas. Si la Acción la posee el Fiscal de Cuentas, la única forma por la cual se interrumpa la prescripción de la acción es que el Fiscal la ejerza, pues esto, es lo que permite definir el principio de la seguridad jurídica.

Sin embargo, al leer el artículo 36 de la propia excerta, surge una incomprensible confusión. Si la Acción la posee el Fiscal de Cuentas, y al ejercerla interrumpe la prescripción, cómo es posible entonces que cualquier acto que realice la Contraloría General de la República interrumpa el plazo de prescripción. Significaría entonces, que tienen también los actos de la Contraloría la naturaleza de una Acción y se entiende por ello mismo iniciado el proceso de cuentas.

No nos queda claro y es obvio que la institución de la llamada prescripción queda de manera subjetiva en manos de la Contraloría, quien sin poseer la Acción de acuerdo a la Ley 67 de 2008, y sin ser parte rectora de la etapa de Investigación, tiene la absoluta facultad de interrumpir la prescripción. Esto significa que los

posibles procesados por el proceso de cuentas no tienen realmente una institución y mecanismos de garantía para los posibles procesados en el proceso de cuentas, entendida como la de la *prescripción de la Acción*.

En segundo lugar, nos llama poderosamente la atención la facultad que posee el Fiscal de poder requerir de la Contraloría General de la República la ampliación o complementación de los informes o reparos. Esta potestad es, si nos paramos frente al espejo del Derecho Penal, única del fiscal que investiga, quien lo solicita al Juez respectivo. Sin embargo, en el proceso de cuentas, es a la Contraloría General de la República la que corresponde la investigación. Y en el mismo sentido, corresponde determinar si la investigación está o no concluida con los reparos o hallazgos, que hayan definido.

¿El Procesado puede ser investigado una y otra vez hasta que se encuentre su culpabilidad? Dado que, al llegar el expediente al Fiscal de Cuentas, este puede considerar que todavía faltan elementos incriminatorios. No es esto una condición que se discute ante el Juez y no constituye parte de la defensa de los procesados. O es que, entre la Contraloría General de la República y la Fiscalía de Cuentas tiene una especie de potestad de investigación sin fin.

Entonces, ello significa que entre las dos entidades que tienen la facultad de interrumpir la prescripción, se produce la nulidad absoluta de las instituciones y mecanismos de garantía del debido proceso, en detrimento de los procesados o de los agentes y servidores de manejo.

En tercer lugar, tal cual como está facultado el Contralor General de la República, la Ley 67 de 2008 en su artículo 26(9) faculta igualmente al Fiscal de Cuentas a

*“Dar aviso al Ministerio Público, de la posible comisión de delitos derivados de la investigación, Si aquel no lo ha realizado.”*, no se establece ningún mecanismo para que esta facultad concurrente, una vez ejercida, ya sea por el Contralor o por el Fiscal, se tenga la certeza de dicha acción. En nuestro criterio, partimos del supuesto que una vez entregado el informe de reparos por parte de la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas, este ha debido manifestar en el mismo que ha procedido a dar parte al Ministerio Público, en virtud de sendas consideraciones, hecho este que despejaría esta duda. Pero, al parecer esta consideración no forma parte de los informes. Dispuestas en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, realizaremos un análisis de sus funciones intentando hacer una clasificación de ellas dentro del proceso de cuentas

### **3.9.1. La Jurisdicción**

Entendida como una típica función desarrollada por el Órgano Judicial,<sup>32</sup> es claro que se inscribe dentro del cumplimiento de las atribuciones que tiene el Estado con respecto al desarrollo de la sociedad. Este concepto de atribuciones creado por Gabino Fraga, implica por parte del Estado el cumplimiento de principios básicos consustanciales al Estado de Derecho. Gabino Fraga fue el primer Administrativista en distinguir entre atribuciones del Estado y funciones del Estado, aporte que ha permitido comprender esta disciplina.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibíd*em, pág. 52

<sup>33</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo, Revisada y Actualizada por Manuel FRAGA*; Editorial Porrúa, Ay. República de Argentina 15, México, 2000, 40ª edición, pagina 13-20.

Siendo entonces que la función jurisdiccional es al Órgano Judicial lo que es la función legislativa al Órgano Legislativo y la función administrativa, al Órgano Ejecutivo, nos toca a partir de esta realidad entrar al análisis sobre la posibilidad de que otras instancias puedan realizar la función jurisdiccional, en la misma medida o con el mismo objetivo con la que se inscribe para el Órgano Judicial, tomando en cuenta la teoría de la separación de los poderes, como forma consustancial al Estado de Derecho.

### **3.9.2. Definición de Jurisdicción**

No constituye una sana actitud intentar dar una definición del concepto de Jurisdicción, por parte de la doctrina. Los más destacados administrativistas, Gabino Fraga, Manuel María Díez, Marienhoff, Rafael Bielsa, reconocen que, con respecto a esta función estatal, se han cometido errores tratando de definirlos.

En virtud de ello, Gabino Fraga, que en nuestro concepto constituye uno de los más grandes maestros de esta disciplina, ha señalado que dos son los elementos que nos permiten hacer una aproximación al término de jurisdicción<sup>34</sup>. El primero de ellos es el motivo, que viene dado por el hecho que provoca la acción. En tanto que el segundo es el fin, que constituye la decisión, contenida en un acto denominado sentencia, que debe hacer tránsito a cosa juzgada.

La función jurisdiccional constituye sin duda una clara actividad del estado, que se puede decir forma parte de los diversos servicios públicos que presta el Estado, un

---

<sup>34</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Pag. 51. Editorial Porrúa, S.A., Vigésimocuarta edición, Mexico 1985.

poco para coincidir con la teoría de León Duguit. Sin embargo, hay que tener mucho cuidado al tratar de establecerla como una función que solo puede prestar el Estado. Y mucho más, cuando se le adscribe al Órgano Judicial en virtud de la teoría de la división de los poderes. Aún frente a esta teoría, hay que señalar que ninguno de los otros dos poderes del Estado mantiene una acción pura y absoluta de exclusividad en el ejercicio de sus funciones, tal como es la de legislar o la de administrar. El Órgano Ejecutivo, también legisla y también realiza funciones jurisdiccionales, a través de cada uno de sus Ministerios y entidades operativas. El Órgano Legislativo, más allá de expedir leyes, también administra y también realiza funciones judiciales o bien jurisdiccionales. De manera tal, que no es dable hablar de funciones puras o de conflictos entre los Órganos del Estado. Por el contrario, devienen concurrentes. Con todas las críticas que se han formulado ante la existencia de la teoría de la separación de poderes, es un hecho hoy día que también hay sectores de la vida privada que ejercen función jurisdiccional. El caso más emblemático lo constituyen los tribunales arbitrales. Y, más recientemente, los organismos de resolución pacífica de los conflictos, que han sido inclusive reconocidos por el propio Estado y más aún por el propio Órgano Judicial. De hecho, la instancia de Mediación ha sido incorporada hoy a casi todos los tipos de procesos y en las materias que pueden ser objeto de ellas. Claro que, de acuerdo a nuestra tradición, no sería adecuado mediar o conciliar un homicidio ya que sería tanto como decir, que alguien merece la muerte, y esto no es posible, dado que, en nuestro país, no se reconoce la muerte de la persona como una pena.

No cabe a estas alturas tener ninguna duda en torno a la validez de la existencia de la Jurisdicción de Cuentas, como una más de tantas jurisdicciones. En este asunto no reside ningún problema, dada la forma en que ha sido contemplada la Jurisdicción de Cuentas. Lo que llama la atención, es que, habiendo tenido en nuestra legislación una experiencia tan emblemática como la de la Constitución de 1946, se haya apostado por una entidad que contraviene la coherencia procesal y viola el debido proceso, siendo carente de total validez no solo constitucional, sino también legal. El problema es a nuestro juicio, si en la legislación panameña existe una verdadera jurisdicción de cuentas, o bien una instancia de cuentas dentro de la vía gubernativa.

### **3.9.3. Jurisdicción de Cuentas o Jurisdicción Administrativa de Cuentas.**

El artículo 281 de la Constitución Política, reza de esta manera: *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.*<sup>35</sup>

Vista la disposición constitucional anterior identificamos una clara definición, por parte del constituyente, de una jurisdicción especial denominada **Jurisdicción de**

---

<sup>35</sup> Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004, Texto único.

*Cuentas*. Lo que queremos ahora saber es si cuando nos adentremos al análisis puro y duro nos encontraremos con una nueva jurisdicción especial, total y absolutamente separada de la jurisdicción administrativa. Después de una norma constitucional como la que se nos ha dado, lo más coherente es que la legislación que desarrollara este principio constitucional creara el arquetipo jurídico que estableciera y respetara su especialidad. Sin embargo, cuatro años después de instaurar esta disposición constitucional, que fue adoptada en el año 2004, el legislador dicta o expide la Ley 67 de 2008, disponiendo lo siguiente:

- ❖ *Artículo 82. 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. En los procesos contencioso-administrativos de nulidad se notificará a la persona favorecida con la resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción.*
- ❖ *Artículo 83. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos. Si declara su ilegalidad, debe establecer la responsabilidad que le corresponde al procesado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.<sup>36</sup>*

Frente a la clara y sencilla lectura de ellas, podemos afirmar que en nuestra legislación no existe una verdadera Jurisdicción de Cuentas, como jurisdicción especial. Estamos en la legislación panameña ante una jurisdicción de cuentas

---

<sup>36</sup> [http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26169/GacetaNo\\_26169\\_20081120.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26169/GacetaNo_26169_20081120.pdf).

atrapada dentro de la Jurisdicción Administrativa. Esto es así, ya que las sentencias o fallos que emite el Tribunal de Cuentas constituyen a la luz de la Ley 67 de 2008, meros actos administrativos, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de Panamá, lo que lo hace ser una mera vía gubernativa de cuentas.

### **3.10. La Fiscalía de Cuentas y la Violación al Debido Proceso**

Este apartado lo hemos identificado bajo el título de dos leyes, en las que se ha contemplado la figura de la llamada Fiscalía de Cuentas, con una diferencia de veinticuatro años entre una y otra. La primera vez que se consagró la Fiscalía de Cuentas en la legislación panameña fue mediante la creación de una figura denominada *el Visitador Fiscal de la República*, creada en la Ley 12 de 1904, por la cual se desarrollaba el artículo 67 numeral 6 de la Constitución de la República de Panamá, adoptada el 12 de febrero de 1904.

#### **3.10.1. Primera Etapa: El Fiscal de Cuentas.**

La Asamblea Nacional, entre sus funciones administrativas, artículo 67, numeral 6, disponía lo siguiente: “6. *Nombrar Visitador Fiscal de todas las oficinas de Hacienda de la República.*” Este mismo artículo en su numeral 5 disponía el nombramiento de los Jueces del Tribunal de Cuentas. Tribunal de Cuentas que, fue desarrollado mediante la Ley 56 de 1904, que establecía el Código Fiscal. Trece años duró la primera configuración de la jurisdicción de cuentas, que nacía con la incipiente República, dado que en el año de 1917, mediante la Ley 33 de 1917, en la cual se realizaba una serie de reformas fiscales, también se incluyó la figura de un Tribunal Unitario de Cuentas, que quedaba a cargo de un Juez de Cuentas, en tanto que se

producía el desarrollo de la doble instancia, creando una entidad llamada Sala de Apelación, compuesta por un Auditor General, el Visitador Fiscal de la República de Panamá, y el Juez de Cuentas.

Si bien, entre otras ideas, la reforma precisada tenía que establecer una segunda instancia, cónsona con la posibilidad de revisión de las decisiones del Juez de Cuentas, no resultaba muy sana la presencia de este como parte de la Sala de Apelación. El hecho es que no dejaba de influir de manera decisiva en las decisiones de segunda instancia. Y aunque nuestra República venía naciendo, es claro que el ejercicio del poder no dejaba de contar con las influencias norteamericanas. El 30 de diciembre de 1918 se aprobó una nueva Ley sobre reformas fiscales, y la Asamblea, estableció una nueva figura en el desarrollo de la Jurisdicción de Cuentas: la figura del Agente Fiscal.

Se observa en la redacción de dicha figura claramente la influencia norteamericana del concepto de -agente- para denominar las figuras gubernamentales, ya que no es propio del léxico de los juristas formados al amparo del derecho de Colombia, orden jurídico de donde procedíamos. Además, el ejercicio del cargo recién creado se otorgó a un oscuro personaje de nacionalidad estadounidense, quien propuso en su momento y ya con la fuerza del ejercicio del cargo, que eran innecesarias las funciones del Auditor General, del Visitador Fiscal y del Juez de Cuentas, de la misma manera, consideró innecesaria la Sala de Apelación.

Todas las anteriores funciones, quedaron bajo la figura del Agente Fiscal, Addison Ruan, quien se adicionó todas las facultades de la jurisdicción de cuentas. Este funcionario o -agente-, era designado por el Órgano Ejecutivo.

Así, el Agente Fiscal funcionó como tal, durante unos doce años, cuando en la legislación panameña se adoptó la figura de la Oficina de Contabilidad y Contraloría, que estaría a cargo de un funcionario denominado Contralor General de la República. En efecto, con la Ley 84 de 1930, se creó la nueva entidad, aunque también con influencia norteamericana, tal como se desprende del flamante Informe Roberts, preparado para el Órgano Ejecutivo por George E. Roberts, quien para ese momento ocupaba un alto cargo en el National City Bank de Nueva York. De este informe y esta propuesta es de donde sale la idea de que fuera el Presidente de la República el nominador de dicho funcionario y la Asamblea se limitara solo a su aprobación. Todos los estudiosos del Estado de Derecho, conocemos perfectamente que la función principal con la que nace el Parlamento lo constituye su poder de controlar el Presupuesto y los gastos del Poder Ejecutivo. De ahí que, más allá de hoy ser una importante función de la Asamblea, la de aprobar leyes, una actividad que es propia del llamado Órgano del Pueblo, es vigilar los ingresos y gastos del presupuesto, los bienes y recursos del Estado y, para ello, era más que esencial mantener la figura del control de las cuentas, en una entidad que fuera designada por la Asamblea. No negamos que la propuesta de un ente de control, como la actual Contraloría, que encuentra su nacimiento después del Informe Roberts, no fuera necesaria y oportuna, sino que rechazamos que la figura que encarna sus funciones sea designada por el Presidente de la República. Ello no contribuye sino a santiguar los actos de corrupción en los que incurre el mandatario, casi de manera natural.

Claro que es necesario corregir este exabrupto jurídico e histórico, para lo cual se

debe seguir impulsando la adopción de una Constituyente Originaria, que pueda redefinir las bases del Estado panameño, tal como lo han venido proponiendo diferentes catedráticos con quienes hoy compartimos la condición docente en las aulas de clases. Es importante, señalar que la idea de la creación de la Oficina de Contabilidad y Contraloría, nombre original de la actual, permitió establecer la facultad de examinar, fiscalizar y fenecer las cuentas del Gobierno, entendidas como tales, las deudas o acreencias que tuviese el mismo, garantizar un control sobre los bienes del Estado, pero, sobre todo, establecer las formas y las fechas de la rendición de cuentas. En general, con la aparición de esta institución se produjo un redimensionamiento de sus funciones, que más adelante señalaremos.

Puede perfectamente decirse al tenor de los hechos que hemos reseñado, que la figura del Fiscal de Cuentas, ha estado en unas ocasiones directamente adscrita a un funcionario específico y, en otras, sus funciones han sido absorbidas por otra entidad. Con la aparición de esta última figura, establecemos nosotros el fin de la primera etapa, del desarrollo del Fiscal de Cuentas en nuestra jurisdicción.

### **3.10.2. Segunda Etapa: El Fiscal de Cuentas.**

Lo interesante de esta segunda etapa es que viene a constituir la conclusión de la primera, caracterizada no necesariamente por la existencia de la figura del Fiscal de Cuentas, pero sí de las funciones que el mismo está llamado a ejercer y coronada por la figura de -agente fiscal- que impusieron los estadounidenses. De ahí que no es ni constituye una ruptura de etapas, sino que se trata en un caso de la existencia de la figura y, en otro, de sus funciones.

El nombre de la entidad constitucional denominada Contraloría General de la

República fue tomado de la autoridad que ejercía la dirección de la Oficina de Contabilidad y Contraloría y fue creada en la Constitución de 1941 como un departamento del Poder Ejecutivo. En otras palabras, el funcionario directamente bajo el mando del Presidente de la República con una oficina ajustada a la denominación del cargo. Preguntémonos que función independiente de fiscalización podría realizar este funcionario, siendo designado por el Ejecutivo y trabajando bajo el mismo. Es entonces como pudo suceder que este funcionario fuera utilizado para perseguir a los funcionarios del gobierno que intentaran hacer oposición. O sea, este Contralor General de la República (de la Constitución del 41), se parece al de hoy, no porque sea nombrado por el Ejecutivo, aunque en efecto así es, y éste lo propone, sino porque hoy el poder ejecutivo gobierna en la práctica a los tres poderes, desapareciendo la teoría de la división de poderes. Frente a la ausencia de pesos y contrapesos, los bienes del Estado, o sea, la cosa pública, se encuentra amenazada y sin protección.

- ❖ Con La Constitución de 1941, nos encontramos, entonces que se produce la identidad entre entidad pública y autoridad responsable de su administración, o sea, aparece formalmente la Contraloría General de la República y su autoridad rectora, el Contralor General de la República. Es importante resaltar que mientras se instalaba y tomaba cuerpo el Departamento de Contraloría General de la República, se creó la figura de auditores visitantes, encargados de visitar las oficinas recaudadoras a nivel nacional. Éstos eran los verdaderos *mete-miedos*, nadie quería verlos llegar, no porque los recaudadores tuviesen algo que ocultar, sino que bastaba una

sola palabra para que los mismos fuesen suspendidos o destituidos de su cargo. Ello contribuyó a que la década de 1940 en nuestro país fuera una década extraordinariamente convulsionada. Además, no hay nada de esa época que no estuviese marcado por la injerencia de los estadounidenses. Una muestra de ello la encontramos en la Revista El Socialista Centroamericano, en su edición del 11 de junio de 2012, en la que Olmedo Beluche (Profesor de Sociología de esta Universidad e Investigador), en la cual publica un artículo denominado: *Panamá*.

❖ *La crisis política panameña de la década de 1940”*

Finalmente, y como parte de la segunda etapa de la crisis de la década del 40, se inicia la segunda etapa de la Contraloría General de la República, y de las funciones de la fiscalización del ERARIO. Recuerden que no solo hacemos referencia a la figura del Fiscal de Cuentas, sino a sus funciones también.

En efecto, la segunda etapa se da con la adopción de la Asamblea Constituyente de 1945 promovida por Ricardo Adolfo De la Guardia y continuada por Enrique Jiménez, entrando en vigor la Constitución de 1946, producto de la Constituyente. La Constitución de 1946, producto del gran movimiento constituyente de 1945 es, según los más destacados juristas de la época y sucesores, la Constitución más ponderada, frase expresada por el doctor César A. Quintero en sus clases.

En ella se volvió a consagrar la institución de la Contraloría General de la República, como ente fiscalizador. El artículo 223 de la nueva Constitución de 1946 dispuso la creación, ahora sí, de un despacho independiente del Órgano Ejecutivo. Una entidad que con la fuerza de la Asamblea Constituyente no fuera manejada,

manipulada o vilipendiada por el Presidente de turno y no siguiera siendo el Contralor, como aparecía en la Constitución de 1941, su trabajador de confianza.

El artículo 223, iniciaba el capítulo 2do. Del Título X, HACIENDA PÚBLICA:

*“Capítulo 2º -Contraloría General de la República- Artículo 223. 'Habrá un departamento independiente del Órgano Ejecutivo denominado Contraloría General de la República, cuya misión es la de fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos. La Contraloría no ejercerá funciones administrativas que no sean las inherentes a su régimen interno.*

*Ejercerá la dirección de este departamento un funcionario que se denominará Contralor General de la República, secundado por un Sub-Contralor General, quienes serán nombrados por la Asamblea Nacional para un período que comenzará el 1º de Noviembre cada cuatro años, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia en virtud de causas definidas en la Ley. Tanto el Contralor General como el Sub-Contralor serán responsables ante la Asamblea Nacional.” (Subrayado nuestro)*

Como puede observarse, sí se denominó igual que la anterior, pero su inquilino era directamente nombrado por la Asamblea Nacional. En efecto, también se estableció la figura de un Sub-Contralor y solamente eran responsables de sus actuaciones ante la Asamblea Nacional, no ante el Ejecutivo, no ante los estadounidenses (aunque esto último, más factible que ante el ejecutivo, dada la naturaleza y la mentalidad colonial del panameño). Una muestra de ello son los Tratados Remón-Eisenhower, importante documento en la relación colonial (y del cual no debe haber

razón para que se denominen con el nombre de Remón, ya que 25 días después de su asesinato se firma el tratado concediéndole Rio Hato a E.U., punto de conflicto planteado por Remón).

Pero lo cierto, es que, en teoría, con la nueva Constitución, tendríamos una Contraloría totalmente independiente. Y tal vez lo fue. Hay un aspecto que nos llama poderosamente la atención del artículo 223 de la Constitución de 1946, y es éste: *“La Contraloría no ejercerá funciones administrativas que no sean las inherentes a su régimen interno”*. Para los entendidos en la materia de Derecho Administrativo no es necesario toda una exuberante explicación sobre qué debemos entender por funciones administrativas. Gabino Fraga y la mayor parte de los doctrinarios administrativistas las entienden como las funciones propias del Poder Ejecutivo.

¿Por qué destaco la atención sobre este aspecto? Por un solo hecho. El constituyente de 1946 a mi leal saber y entender definió con mucha precisión lo que denomino LA MISIÓN de dicha entidad. Y al identificar la misma, en nuestro criterio formuló sin vacilación alguna una clara JURISDICCIÓN DE CUENTAS O DE LA CONTABILIDAD DEL ESTADO, dejando con mucha precisión que no se trataba de una FUNCIÓN ADMINISTRATIVA sino de una clara Función de Control del ERARIO, que superaba cualquier connotación ADMINISTRATIVA.

Nosotros siempre hemos sido de la idea y con mucha firmeza, que a partir de la Constitución de 1946 se estableció una clara y verdadera JURISDICCIÓN DE LA CONTABILIDAD DEL ESTADO, y que no se trataba de una función administrativa más que pudiese ser englobada dentro de la JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA, pues no sigue los mismos principios y características de ésta. Ello debió haber dado

paso al nacimiento dentro de la función judicial de una instancia especial de justicia contable o de Cuentas, dada la importancia de esta materia, en cuanto a la defensa del ERARIO, por un lado, y la defensa del DEBIDO PROCESO, por el otro. Ello era congruente con el adecuado arquetipo de una verdadera JURISDICCIÓN DE CUENTAS. Nunca debió ser sometida a ninguna otra jurisdicción ni a la de la Sala Primera de la Corte Suprema ni a la de la Sala Tercera. Esta última, una frustrante jurisdicción administrativa, en donde brillan por su ausencia los especialistas. Solo recordemos el caso muy claro en nuestra legislación, del Tribunal Electoral. Sus decisiones solo admiten el Recurso de Inconstitucionalidad. O sea, sus actos no son actos administrativos, son actos electorales.

El mandato del Constituyente de 1946 nunca fue atendido ni comprendido, sino olvidado, quizás a propósito, mediante la acción de omisión bien perpetrada, en la cual se dejó vigente la Ley 6 de 1941, que en la práctica, daba control al Ejecutivo sobre la renovada figura del Contralor General de la República. Por mucho que éste fuese nombrado por la Asamblea Nacional, seguía maniatado, aplicando la obsoleta legislación y siendo víctima de esta cuando no, un pérfido cómplice. De esta forma, la figura lograda en la Constitución de 1946 no tuvo la fuerza que se esperaba y languideció tan pronto llegaron las botas y uniformes militares al poder. Murió así, la segunda etapa.

### **3.10.3. Tercera Etapa: El Fiscal de Cuentas.**

La intervención del poder estadounidense para contener el avance de las fuerzas populares en sus exigencias de un verdadero estado de derecho; cosa que es historia sabida y sufrida por quienes estaban comprometidos con la vida, la libertad

y el estado de derecho, siendo perseguidos, torturados, exiliados, asesinados y desaparecidos; da paso al siguiente Artículo de la Constitución de 1972:

*“ARTICULO 277. Se reconoce como Líder Máximo de la Revolución panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante Jefe de la Guardia Nacional. En consecuencia, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario, se le otorga, por el término de seis años, el ejercicio de las siguientes atribuciones : Coordinar toda la labor de la Administración Pública; nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación ; nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República, a los Directores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas y al Magistrado del Tribunal Electoral, que le corresponde nombrar al Ejecutivo, según lo dispone esta Constitución y la Ley ; nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública de conformidad con esta Constitución, la Ley y el Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus respectivos suplentes ; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores.*

*El General Omar Torrijos Herrera tendrá, además, facultades para asistir con voz y voto a las reuniones del Consejo de Gabinete y del Consejo Nacional de Legislación, y participar con derecho a voz en los debates de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y de los Consejos Provinciales de Coordinación y de las Juntas Comunales.*

*Dada en la ciudad de Panamá a los once días del mes de octubre de mil novecientos setenta y dos.”*

En cuanto a este periodo de vigencia de la dictadura militar de 1972 a 1978 inclusive, seis (6) años de este interregno, de poder absoluto del General Omar Torrijos Herrera, no hay nada que agregar sobre las figuras de, Contralor General de la República, Agentes Fiscales, Jueces Fiscales, Tribunales Fiscales y Auditores Provinciales, contenidas en las leyes anteriores a la Ley 32 de 1984, basada en el Título X: LA HACIENDA PUBLICA, Capítulo 2º Artículo 239 y 240, de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, toda vez que este estudio tiene como escenario de realización el llamado Estado de Derecho, lo que es igual, en teoría, a la ausencia de los llamados gobiernos dictatoriales.

Una vez vencido el término de estos seis (6) años, continuaron los militares en el poder en un supuesto “*veranillo democrático*” en el que los estadounidenses, después de haber logrado imponer los Tratados Torrijos-Carter y el Tratado de Neutralidad en el año de 1977, exigieron al dictador cambios en la organización política de la dictadura, dando una apertura. Remito a la lectura del libro “El veranillo democrático” de Omar Torrijos y nosotros, (45 años después) de Olimpo A. Sáez, dirigente en la Facultad de Derecho para esos entonces.

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, esto es la Constitución de los militares, se mantuvo vigente después de 1978 y ha permanecido hasta la actualidad como instrumento idóneo de la represión que ha ejercido el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y los sucesivos partidos y gobiernos, contra las legítimas aspiraciones del pueblo panameño de un Estado de Derecho participativo.

En 1984 se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica. Esta nueva ley de la Contraloría se dicta en desarrollo de la norma constitucional contenida en la Constitución de 1972, que distó mucho de ser lo que los Constituyentes de 1946 habían estructurado para un verdadero Estado de Derecho. Ahora bien, cuando hablamos de la Constitución de 1972, debemos referirnos a estas alturas, después de 1978, a la Constitución de 1972 original, la que después recibiría múltiples modificaciones tales como en 1983, al igual que en 1994 y la última de 2004 que generaron nuevas circunstancias.

La norma constitucional referida a la entidad de la Contraloría General de la República, en la Constitución de 1972 original, reza de la siguiente manera:

*“ARTICULO 239. -Habrá un organismo estatal independiente denominado Contraloría General de la República cuya dirección estará a cargo de un servidor público que se denominará Contralor General secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados por un período igual al del Presidente de la República, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia en virtud de causas definidas por la Ley. Ambos serán nombrados a partir del primero de enero después de cada período electoral presidencial. Para ser Contralor o Subcontralor General de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento, tener treinta y cinco años de edad y no haber sido condenado por delito contra la cosa pública.”*

Este artículo, paso a ser el artículo 275, en la Constitución de 1972, reformada en 1978 y en 1983. Resulta evidente que la presente disposición dista del concepto contenido en la Constitución de 1946. La figura contemplada por la Constitución de

1972, así como sus directivos, no eran más que funcionarios sin utilidad.

En cuanto a lo que debería haber sido una verdadera Jurisdicción de Cuentas en nuestro país, podríamos considerar a Diógenes de la Rosa como el verdadero padre. En un análisis de la constitución de 1946, la Dra. Anayansi Turner Yau en su obra: *La constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen*, permite ver con claridad la profunda distinción entre la Jurisdicción de Cuentas antes del 1946 y después de 1946. En esta obra, la Dra. Turner presenta en la página 408 un cuadro comparativo que crea y recoge de manera gráfica y docente la gran diferencia entre una verdadera Jurisdicción de Cuentas, la propuesta por Diógenes de La Rosa, y la Jurisdicción de cuentas dentro de la propuesta de Constitución de Moscote, Alfaro y Chiari. Cito:

*“Según la propuesta de Constitución de Moscote, Alfaro Y Chiari, este artículo introduce dos enmiendas al texto de la de 1941: amplía las funciones de la Contraloría al exigir el examen, la comprobación, revisión e intervención de las cuentas de los Tesoros Públicos; y suspensión del Contralor, a la Corte Suprema de Justicia. Aunque, el nombramiento de este último, va a depender directamente del Ejecutivo, con su posterior aprobación de la Asamblea Legislativa. En el texto definitivo, el nombramiento del Contralor y Subcontralor quedó en manos de la Asamblea Nacional, pues el criterio de los constituyentes era el de garantizar la imparcialidad frente al Órgano que sería auditado: el Ejecutivo.*

*De la Rosa propuso en segundo debate la siguiente modificación al artículo: Establézcase un departamento independiente del órgano ejecutivo denominado: Contraloría General de la República al cual le corresponde la vigilancia y*

*contabilidad de la gestión fiscal de la administración pública. La Contraloría no ejercerá funciones administrativas que no sean inherentes a su régimen interno. Al frente de este departamento estará un Contralor General y un Sub-Contralor General quienes serán nombrados por la Asamblea Nacional para un periodo de diez años dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia en virtud de causas definidas en la Ley. Ninguno de los mencionados funcionarios podrá ejercer el comercio, la abogacía ni la contabilidad.”*

La autora señala que la norma fue adoptada con el periodo de 4 años y no de diez.<sup>37</sup>

Tal como puede observarse de la norma contemplada en la Constitución de 1972 original, no existe ninguna diferencia entre lo propuesto por el Anteproyecto Moscote, Alfaro y Chiari, y mucho menos con lo establecido en la Constitución de 1941. En otras palabras, la figura adoptada en la década de los años setenta tuvo un retroceso de más de 30 años, volviendo a una Jurisdicción de Cuentas convertida en un departamento más del Ejecutivo. O sea, una tercera etapa similar, cuando no, idéntica a la primera etapa.

En el año de 1983 tuvimos la segunda versión de la Constitución de 1972, en la que se presentan algunas modificaciones a la figura de la Contraloría General de la República. Estos cambios consistieron únicamente en tres (3) aspectos extraordinariamente ridículos, enumero: el primero consiste en que la figura pasó del capítulo 2 del Título X al capítulo 3 del título IX. El segundo cambio consiste en

---

<sup>37</sup> TURNER YAU, Anayansi E. La Constitución de 1946 y la Constituyente que le dio Origen. Panamá. Primera Edición, Litho Editorial Chen, 2014. 312p.

que en el segundo párrafo se introdujo el requisito de tener título universitario. El tercer cambio consistió en la sustitución de la expresión “*delito contra la cosa pública*” por el de la expresión “*delito contra la administración pública*”.

Persistió así la vaga expresión de “*será nombrado*”, claro, sin decir por quién ya que esto sería incorporado como parte de las funciones del Ejecutivo. Esto se hizo de esa manera para que no quedara en la misma norma el gran contrasentido que implicaba decir que se creaba un organismo estatal independiente y en la misma norma decir que lo nombraba el Ejecutivo. Es claro que, como diría el Dr. Cesar A. Quintero, perdería el “*in*” para solo quedar en “dependiente” lo cual es exactamente lo que ha demostrado la historia.

Bajo esta nueva versión de la Constitución de 1972, que pasa del artículo 239 al artículo 275, se dicta por la Asamblea Legislativa la Ley 32 de 1984 Orgánica de la Contraloría General de la República, que sustituye la Ley 6 de 1941, que desarrollaba la figura contenida en la Constitución de 1941.

Mientras duró la figura contemplada en la Constitución de 1946, a la que hemos denominado “*la verdadera Jurisdicción de Cuentas*” frente a la figura que hoy tenemos, para poder impedir el pleno desempeño de la Contraloría de 1946, no se dictó por la Asamblea Nacional ninguna ley que la desarrollara manteniendo así la Ley 6 de 1941 que limitaba con creces las nuevas funciones consignadas a tal punto que solo podía nombrar a los llamados Auditores Provinciales, que está contenida en la citada ley. Con la aparición de la Constitución de 1972, sobrevino, tal como lo hemos señalado, el artículo 239 que contenía la figura distorsionada de la Contraloría General de la República. Al respecto ya hemos expuesto en párrafos

anteriores, que no tiene ninguna importancia el análisis de este periodo, sino hasta el año de 1983 y 1984.

Desde el año 1972 hasta el año 1984 no se dictó ninguna ley que desarrollara la figura contenida en la Constitución de 1972 original pues quien designaba al funcionario fue el General de Brigada Omar Torrijos Herrera por mandato constitucional. El Dictador falleció o, mejor dicho, fue asesinado el 31 de julio de 1981 con un artefacto de bomba puesto en la avioneta en que viajaba. A efectos personales no dudo de la complicidad de sus propios compañeros de las Fuerzas de Defensa.

En 1984 se aprueba por la Asamblea Legislativa la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que tuvo como objetivo desarrollar el organismo contenido en el artículo 275 de la Constitución de 1972, reformada en 1983. Esta Ley constituyó el Estatuto Orgánico de la Contraloría General de la República.

*“La Nueva Jurisdicción de Cuentas”* que, como ya hemos dicho, nació vieja y deformada, trajo como era de esperarse una profunda confusión entre los redactores de la Ley 32 de 1984, que no comprendían en qué consistía la Jurisdicción de Cuentas.

Al parecer para el legislador de 1983 la Contraloría General de la República no constituía parte de la Jurisdicción de cuentas, sino que esa se limitaba exclusivamente a las entidades señaladas entre el artículo 62 y 71 de la mencionada ley original que la denominaba *“Jurisdicción Especial de Cuentas”* (véase artículo 62). Esto es de los Juzgados y Tribunales de Cuentas, además del Fiscal de Cuentas, todos ellos nombrados por el Contralor General de la República. En otras

palabras, la “*Jurisdicción Especial de Cuentas*” formaba parte de la Contraloría, pero la Contraloría no era parte de la Jurisdicción. Cito:

*“Artículo 62. En cumplimiento del Ordinal 13 del Artículo 276 de la Constitución, se crea la jurisdicción especial de cuentas, que tendrá a su cargo el juzgamiento de las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos a las mismas, hechos por la Contraloría General.”*

No está de más decir que cuando leemos el numeral 13 del artículo 276 de la Constitución de 1972 reformada en 1983, la facultad de juzgar las cuentas es del Contralor General de la República. Es decir, la “*Jurisdicción Especial de Cuentas*” incluye a la Contraloría y no es un fenómeno dentro de la Contraloría o creada por la Contraloría. Es una Jurisdicción especial creada en la Constitución por el Constituyente, no por el poder constituido.

Si se considerase exagerado cuando señalo la profunda confusión que tenía el Legislador de 1983, solo bastaría con ver el contenido del artículo 71 de la Ley 32 de 1984 para confirmar el enredo. Cito:

*Artículo 71. La función ejercida por los Juzgados y Tribunales de Cuentas se consideran, para todos los efectos legales, como si fueran ejercidas por un Tribunal Judicial y las decisiones que emitan tendrán carácter jurisdiccional. Las decisiones de segunda instancia serán recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo que al efecto dispone el Código Judicial.*

Resaltando que lo importante de todo esto es identificar la naturaleza jurídica de la Fiscalía de Cuentas hoy, diremos que la incongruencia consiste en mezclar en un solo artículo tres principios a los que tendrían que enfrentarse los sometidos a dicha

Jurisdicción Especial de Cuentas. Esto es: Principios del Derecho Administrativo, Principios del Derecho de Cuentas y Principios del Derecho Civil. En cuanto a que las decisiones de segunda instancia serían sometidas a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia que es la Sala Civil. Por lo tanto, se aplicaba todo el Código Judicial y el Código Civil de paso.

Recordando que, en 1943 por propuesta del Dr. José Dolores Moscote, se había creado la Jurisdicción Contenciosa Administrativa mediante un Tribunal especializado atendiendo a la corriente jurídica de la época, para evitar que los Actos Administrativos siguieran siendo un choque entre la Función Ejecutiva y la Función Judicial, ¿Cómo entender el artículo 71 de la Ley 32 de 1984? ¿Quiénes podrían haber redactado tan disparatada norma cuando ya desde 1943 el Insigne jurista José Dolores Moscote ya había impulsado y materializado en la legislación panameña la Jurisdicción Contenciosa Administrativa?

De manera que, a partir de 1943, la Jurisdicción Común dejaba de conocer de los procesos contra la Administración Pública y aunque tal vez la corte conociera mediante recursos de inconstitucionalidad, en 1952 el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo pasaría a ser la Sala Tercera de la Corte Suprema.

Ahora bien, para concentrarnos en la figura del Fiscal de Cuentas, veamos lo siguiente: los artículos 63 y 70 de la Ley 32 de 1984 original, tienen la virtud de haber restablecido todas las figuras y funciones que fueron desplegadas desde el inicio de la República con la Ley 56 de 25 de mayo de 1904, la Ley 33 de 1917, la Ley 30 de 1918, la Ley 84 de 1930, y finalmente, la Constitución Política de 1941. Todas ellas volvieron a aparecer. Pero no en las mismas circunstancias porque

cada una de ellas en sí, en su momento, realizaba las funciones tanto de control y contabilidad, como de juzgamiento.

Lo que podemos contar como un buen logro de la Ley 32 de 1984, es haber traído todas esas antiguas figuras en un solo documento legal y debidamente ordenado. En la medida de que se concentraba en una sola Jurisdicción de Cuentas, aunque se hiciese la distinción de la llamada *Jurisdicción Especial de Cuentas* a la que ya nos hemos referido. Lo plausible de la Ley 32 de 1984, por la simple y sencilla razón de que la Contraloría General de la República, una vez realizados los exámenes de las cuentas del estado y habiendo detectado los hallazgos, ponía en manos del Fiscal de Cuentas, funcionario de la Contraloría, la representación de los intereses públicos en los juicios de cuentas.

Esta forma de articulación y procedimiento, estaba en directa correspondencia con la forma de estructuración del Proceso de Cuentas. Es decir que, la Contraloría y el Contralor se hacían representar por un funcionario de su designación pero que era funcional a la propia institución. Lo equivocado de la Ley 32 de 1984, era haber concebido las figuras contenidas en el artículo 63 como parte de la Contraloría General de la República y no como instancias de la propia jurisdicción de cuentas con autonomía y no designadas por el Contralor.

Lo cierto es que ninguna de esas figuras creadas por los artículos 63 y 70 de la 32 de 1984, llegaron a funcionar. Como otras muchas instituciones y figuras creadas por los legisladores en nuestro medio, que caen en lo que Kelsen denominó "*El Desuetudo*", es decir, la inaplicación de una ley o el actuar como si ella no existiera. Eso en nuestro país, es una verdadera institución y de mucho respeto.

Todo ello condujo tarde o temprano a que se revisara la organización, estructuración y funcionamiento de la Jurisdicción de Cuenta.

Ello aconteció en el año de 2004, cuando se llevó a cabo la reforma Constitucional como resultado del llamado "*Pacto Ma-Mi*", pacto del gobierno de la presidenta Mireya Moscoso y del presidente Martin Torrijos cuyo propósito fundamental fue establecer y crear un tipo de *reforma de la constitución*, en la que se anulara la potestad y poder del pueblo de darse su propia constitución de manera originaria. Se creó la sórdida y corrupta figura de la llamada Asamblea Constituyente Paralela que, como bien dice el Profesor Miguel Antonio Bernal, es "*la constituyente para los lelos*", es decir, la constituyente para bobos. De este tema habría mucho que argumentar para otro trabajo jurídico.

Antes que se adoptaran las reformas constitucionales de 2004, se llevaron a cabo reformas constitucionales en el año de 1994 pero, ellas no abordaron el tema de la Jurisdicción de Cuentas o bien de la Contraloría General de la Republica.

Al no haber entrado nunca en funcionamiento, las figuras contenidas en los artículos 63 y 70 de la Ley 32 de 1984, en el año de 1990, justo inmediatamente después de la invasión de los Estados Unidos de América a Panamá el 20 de diciembre de 1989 con la complicidad y actuación criminal de un grupo de panameños que todavía no han sido juzgados y que cobró las vidas de más de 2,000 panameños, se dictó por parte del Gobierno puesto por los Estados Unidos de América, el Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990, en el que se creaba dentro de la Contraloría General de la República, la "*Dirección de Responsabilidad Patrimonial*" conocida como la DRP. Evidencia que, a 51 días de

la invasión, existía una enorme preocupación por determinar la existencia de los bienes del estado y si ellos habían sido objeto de lesiones, así como de perseguir a sus causantes. De esa misma manera fue el mandato dado. Esto no era más que una forma de establecer una cacería de brujas que duraría tres gobiernos. En otras palabras, una forma legal pero ilegítima de perseguir a cualquiera que se opusiera a la invasión. Aquí el considerando de dicho Decreto, que anuló o dejó sin efecto, gran parte de la Ley 32 de 1984:

*“DECRETO DE GABINETE N°36 (de 10 de febrero de 1990)*

*Por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento.*

#### *EL CONSEJO DE GABINETE*

##### *CONSIDERANDO:*

*Que la defensa de los legítimos intereses de la República requiere de un ordenamiento efectivo para el logro de esa finalidad; Que el imperio de la Justicia y el adecentamiento del país en general y de la administración pública en particular, son aspiraciones y exigencias del pueblo panameño que, al ser obligante para sus mandatarios, constituyen fines en cuya consecución debe estar empeñado el Gobierno Nacional, y, Que los recientes y preocupantes hallazgos presentados a la ciudadanía por la Contraloría General de la República respecto al manejo de fondos y bienes públicos, exigen la adopción inmediata de instrumentos legales eficaces, que permitan de un modo expedito adelantar los procedimientos necesarios para que, sin menoscabo de los derechos de defensa de los afectados, se proceda a*

*determinar, cuando fuere el caso, la responsabilidad patrimonial de todos aquellos que indebidamente se beneficiaron o permitieron el beneficio de terceros, con la disposición indebida de fondos, bienes y valores públicos, en detrimento del patrimonio del Estado.*

**DECRETA:”**

Y de la cual la Corte encontró que no violaba ningún artículo de la Constitución, tal como lo sustentó en aquel macarrónico fallo de 7 de febrero de 1992, en el que mezclaba todas las figuras existentes en la legislación panameña y por demás advertía que el Contralor tenía facultades casi equiparables a las de un constituyente y que estas no podían ser limitadas por el Legislador. Veamos un extracto del fallo:

*“El Pleno es de la opinión de que el nombre dado a la dependencia de la Contraloría General de la República 'Dirección de Responsabilidad Patrimonial' no es del todo acertada, si esa institución es la encargada de desarrollar las funciones que le asignan el artículo 276, numeral 13, de la Constitución y otros preceptos legales. Desde el punto de vista administrativo, es notoria la incongruencia que se registra también en la calificación de sus integrantes; ello, no obstante, tal impropiedad, de tipo gramatical y semántica', no conculca ninguna de las disposiciones constitucionales vigentes”*

Con esta famosa pieza de Fallo Constitucional, nada extraña en nuestra legislación dada nuestra peculiar Corte Suprema de Justicia “*de lujo*”, tal como se le conoció, un Decreto de Gabinete podía perfectamente modificar funciones, crear instituciones y derogar la voluntad del Legislador. Esto a la Corte le pareció una

impropiedad de tipo gramatical y semántica. Así las cosas, la entidad creada funcionó hasta el año de 2009, es decir, dieciocho años (18), momento en que se establecieron las figuras jurídicas contenidas en la Ley 67 de 2008.

Tal vez esta haya sido la única entidad, aunque inconstitucional, que haya ejercido verdaderas funciones de cuentas hasta antes de la Ley 67 de 2008. Lo que es cierto, es que el mencionado Decreto de Gabinete que la creó, no podría en ningún caso derogar la Ley 32 de 1984, acto para el cual el Contralor estuvo impasible y quien a nuestro juicio debió ser procesado por la gravísima omisión de haber guardado silencio.

Sabemos que el fallo de 7 de febrero de 1992 dictado por la llamada “Corte de lujo”, legitimaba y legalizaba todo. Esta “Corte de lujo” tampoco dejó de cometer arbitrariedades ya que, con el mencionado fallo de esta Corte, se podía haber hecho todo tipo de actos que siguieran violando la Constitución.

Nada impedía que con fundamento en la Ley 32 de 1984 y mediante el ejercicio de sus facultades reglamentarias, el Contralor de turno, diera vida real, a los Jueces de Cuenta, al Tribunal de Cuenta y sobre todo al famoso Fiscal de Cuenta. Eso era lo correcto, prudente y lógico dentro del sistema existente. Lo prudente para los promotores de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, fue escamotearle las funciones que por disposición constitucional y legal teje ex

La figura del Contralor General de la República y depositar en manos de una entidad, ni constitucional ni legal, la persecución de las Lesiones Patrimoniales.

Por si fuera ya poco haber violado toda la constitución y la ley con la sola creación de semejante figura jurídica, el mencionado fallo de la corte donde la declara

Constitucional, es una pieza que por sí sola nos debe permitir procesar penalmente a todos esos Magistrados por haber violado la Constitución con fundamento en su mismo fallo. Esta afirmación la demuestro en los siguientes dos enunciados que cito:

Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990:

*ARTÍCULO 15°: Contra la Resolución de responsabilidad patrimonial dictada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, se puede interponer recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación; sin embargo, la interposición de este recurso no es indispensable para agotar la vía gubernativa. Dicha Resolución también puede ser impugnada mediante demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con los términos establecidos por la legislación que regula la jurisdicción contenciosa administrativa. En este caso no será aplicable lo dispuesto por el Artículo 49 de la Ley 135 de 1943.*

Ahora veamos Ley 32 de 8 de noviembre de 1984: *Artículo 71. La función ejercida por los Juzgados y Tribunales de Cuentas se consideran, para todos los efectos legales, como si fueran ejercidas por un Tribunal Judicial y las decisiones que emitan tendrán carácter jurisdiccional.* Las decisiones de segunda instancia serán recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo que al efecto dispone el Código Judicial 30.

Ahora me permito exponer la inconstitucionalidad e ilegalidad cometida por la propia Corte Suprema de Justicia, al haber declarado constitucional el Decreto de marras al que hacemos alusión:

*“(...) ello, no obstante, tal impropiedad, de tipo gramatical y semántica’, no conculca ninguna de las disposiciones constitucionales vigentes”*

Esta última cita, es parte del fallo de 7 de febrero de 1992 de la Corte Suprema de Justicia que citamos más arriba. Nace la pregunta de cómo se le puede llamar “*impropiedad de tipo gramatical y semántica*” al hecho de haber creado una nueva entidad, al margen de cualquier facultad legal, que ya es totalmente ilegal y haber rebasado sus facultades constitucionales además de pugnar con el Legislador, el sentido y alcance que quiso darle a la Jurisdicción de Cuentas, cuando en la Ley 32 de 1984 catalogó las actuaciones Jurisdiccionales como actos de cuentas sometidos a la Jurisdicción Común. ¿Cómo, mediante un Decreto de Gabinete, se pudo violentar la naturaleza jurídica de las decisiones de la Jurisdicción de cuentas, convirtiéndolas en un acto administrativo, sometiéndolas a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y bajo el artículo 49 de la Ley 135 de 1943?

Vemos que todo lo que se realizó bajo el Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990 fue total y absolutamente arbitrario. Fue propio de una actuación dictatorial avalada por una Corte Suprema de Justicia que actuaba más por venganza o revancha, que por derecho.

Cómo decir que es constitucional un Decreto de Gabinete que puede dejar sin efecto una ley, cuando el numeral 7 del artículo 195 de la Constitución Política de 1972, reformada en 1983 y vigente para el momento, establecía claramente en qué casos podía utilizar el Presidente los Decretos de Gabinete, a través del Consejo de Gabinete, para ser dictados con valor de Ley.

Decía claramente en su parte final el numeral 7 del Artículo 195: “(.....). *Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.*”.

Esto se refería a los aspectos contenidos en el numeral 11 del artículo 153, que ni de cerca se refería a la Jurisdicción de Cuentas. Podríamos seguir abundando al respecto, sobre la total y absoluta ilegalidad, inconstitucionalidad, abierta arbitrariedad abusiva dictatorial de sendos órganos del estado, sin embargo, con esta larga introducción a la llamada tercera etapa de la fiscalía de cuentas, me permito referirme en adelante exclusivamente a la figura de la Fiscalía de Cuentas, que aparece consignada en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008. Un aspecto importante al citar un documento legal es presuponer que, si este aborda o trata una institución ya regulada por normas anteriores o una nueva institución, es primordial ir al final del documento para cerciorarnos de qué documentos legales ha modificado, adicionado, derogado o reestablecido en su vigencia.

Así lo podemos ver en el artículo 98 de la Ley 67 de 2008, publicado en la Gaceta Oficial No. 26,169 de 20 de noviembre de 2008. Cito: “*Artículo 98. Esta Ley modifica los artículos 1, 9 y 17 y adiciona el artículo 83-A a la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984; adiciona el artículo 3-A a la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 y deroga el Decreto de Gabinete 36 de 10 de febrero de 1990, el Decreto 65 de 23 de marzo de 1990, así como el numeral 14 del artículo 11 y los artículos 32, 33, 34, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.*”

De este artículo resaltamos los tres últimos párrafos que vienen a derogar 13 artículos de la Ley 32 de 1984 pero en especial hacemos referencia a los artículos del 62 al 71 que deroga en su totalidad, el Capítulo V de los Juzgados y Tribunales de Cuentas y fundamentalmente en el artículo 70, la Figura del Fiscal de Cuentas de dicha Ley.

Esto es una buena y correcta técnica legislativa: establecer las normas que van a ser afectadas por la nueva legislación, identificándolas en lo mayormente posible, no obstante, pareciera que esas normas de la Ley 32 de 1984 hubiesen sido derogadas dos veces. Solo fijémonos en lo que dice el artículo 19 del Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990. Cito: *ARTÍCULO 19º: Quedan derogadas todas disposiciones legales que sean contraria a lo dispuesto en este Decreto de Gabinete, el cual es de orden público y entrará a regir a partir de su promulgación en lo que respecta a la creación de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y a las normas de procedimiento adoptadas (sic).*

Si tomamos en cuenta que la Ley 32 de 1984 es una disposición legal, entonces la misma quedaba derogada en cuanto a todo lo que significaba la Jurisdicción de Cuentas contenida en ella. No obstante, el legislador consideró necesario hacer referencia específica a dichas normativas en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008. A nuestro juicio, esto lo hizo a razón de que es claro que un Decreto de Gabinete no puede derogar una Ley. Esto sería propio de un estado dictatorial.

Con esto despejamos nuestro camino para referirnos directamente al Fiscal de Cuentas y del por qué dicha figura, tal como ha sido consagrada, violenta tanto el Debido Proceso Constitucional y Legal, así como el Estado de Derecho.

Debemos recordar que la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, ha sido dictada al amparo de la Constitución de 1972, reformada por los Actos reformativos de 1978, Acto reformativo de 1983, Acto reformativo de 1994 y Acto reformativo de 2004, publicada en la Gaceta Oficial No. 25,176 de lunes 15 de noviembre de 2004. Fue en esta última, en la que se hace nueva referencia a la Jurisdicción de Cuentas y se dispone lo siguiente dentro del Título IX, artículo 279, 280 y 281:

### *“CAPITULO 3º*

#### *LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA*

*ARTICULO 279. Habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados para un periodo igual al del Presidente de la República, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley. Ambos serán nombrados para que entren en funciones a partir del primero de enero después de iniciado cada periodo presidencial ordinario. Para ser Contralor y Subcontralor de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento; tener título universitario y treinta y cinco años o más de edad, y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.*

*ARTICULO 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes: (.....), 13. Presentar para su juzgamiento,*

*a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.*

#### **CAPITULO 4º**

##### **TRIBUNAL DE CUENTAS**

*ARTICULO 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.”*

Es posible observar que la Constitución de 1972 reformada a partir del año de 2004, con su última reforma mantuvo la figura de la Contraloría General de la República como entidad llamada a seguir realizando el proceso de Contabilidad y Control del Erario, o en todo caso, sobre todos los bienes del Estado. Aun así, contrario a lo que se había venido configurando desde la Ley 84 de 1930 en la que la Contraloría General de la República constituía en sí misma toda la jurisdicción de cuenta, entendiéndose que no solo realizaba el control y contabilidad, sino también el proceso Jurisdiccional de Cuentas, al designar los Jueces de Cuentas, al Tribunal de Cuentas y al Fiscal de Cuentas, proceso este que se compadece de la tradición Europea y de la estructuración de una verdadera independencia de esta institución, de las estructuras políticas del Gobierno.

En el mismo sentido, la legislación panameña había ya logrado establecer el

principio de que la Jurisdicción de Cuentas no era parte de la Jurisdicción Administrativa, aunque porfiadamente con el acto arbitrario del Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990, se sometió las decisiones de la ilegal entidad de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial a la Jurisdicción Administrativa, por lo tanto, a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y la Ley 135 de 1943. Una corriente jurídica que se estableció por cerca de 74 años manteniendo la unidad de la Jurisdicción de Cuentas en la figura de la Contraloría General de la República, fue desechada con la adopción de una nueva corriente jurídica que desgajaba la Jurisdicción de Cuentas en pedazos, en entidades inconexas, pero sometidas a los infortunios de las acciones políticas de los Gobiernos. De esta manera se lograba someter nuevamente dicha jurisdicción al poder del Ejecutivo. Esa fue la lucha que se sostuvo en los 74 años, sobre quién nombraba al Contralor General de la Republica.

En un inicio fue el Poder Ejecutivo quien nombraba al Contralor General de la República pero la Constitución de 1946 marcó la gran diferencia, no solo en cuanto a someter dicho nombramiento a la Asamblea Nacional, sino que por demás, había dejado claro, tras la propuesta de Diógenes de la Rosa, contrario a la de Moscote, Alfaro y Chiari, que la Jurisdicción de Cuentas no era parte de la Jurisdicción Administrativa en tanto que no realizaba ninguna función administrativa que no fuera la del nombramiento de su personal. Así se plasmó en la Constitución más ponderada y coherente que ha tenido la historia constitucional de Panamá.

Con la Reforma Constitucional de 2004 y la aprobación de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, concluye una historia jurídica de la Jurisdicción de Cuentas en

Panamá por más de 70 años y se produce la aparición de una nueva historia de la Jurisdicción de Cuentas, ahora desgajada y sometida a toda clase de infortunios políticos, tal como es el caso de la Jurisdicción Electoral. Se intentó copiar el modelo de la Jurisdicción Electoral, pero esta tiene por lo menos una gran ventaja y es que sus actos no son considerados Actos Administrativos, sino Actos Electorales.

La Constitución saca la Jurisdicción de Cuentas habida en la Ley 32 de 1984, del campo de acción de la Contraloría General de la República y en este caso la eleva a rango Constitucional, por primera vez en la historia republicana, asemejándola a la figura del Tribunal Electoral. Con esto pareciera que se quería dar la apariencia de la creación de una institución independiente, robusta y democrática. Se limita el accionar de la Contraloría General de la República a solo una institución de Contabilidad y Control del Erario e investigación, con la facultad de presentar las denuncias (280-4) y las solicitudes de juzgamiento a través del Tribunal de Cuentas (280-13).

Aparece la Ley 67 de 14 de noviembre, con fundamento en esta reforma constitucional, para terminar de desgajar lo poco que dejaba la Constitución en el numeral 13 del artículo 279, de las funciones de la Contraloría. Esto constituiría su vínculo con la Jurisdicción de Cuentas y propio de su naturaleza.

Los proponentes de la reforma constitucional de 2004, dejaron por fuera la incorporación de la Fiscalía de Cuentas como parte de la Jurisdicción de Cuentas, a nuestro parecer con el propósito de emular la jurisdicción electoral, tal vez por olvido o sino por discrepancias con la formulación. Esto sería algo similar a la Fiscalía Electoral, que tiene rango constitucional y es que ambas jurisdicciones no

tienen la misma forma operativa, dado que la Dirección de Cedulación no es similar a la Contraloría y la Dirección de Cedulación y la función de Registro Civil siempre estuvo subsumida al Tribunal Electoral.

Se quiso forzar la aparición de la figura del Fiscal de Cuentas, a nuestro parecer con el objeto de castrar al Contralor de su única función en la Jurisdicción de Cuentas, contenida en el numeral 13 del artículo 280 de la Constitución. Aparece la Figura del Fiscal de Cuentas esta vez en el desarrollo de la ley que implementa el Tribunal de Cuentas y le otorgan al poder Ejecutivo su nombramiento. De esta manera no es el Contralor quien actuará ante el Tribunal de Cuentas como representante de los intereses públicos, función que le adscribe en toda su extensión el artículo 280 de la Constitución, y tampoco lo será un funcionario nombrado o designado por él, tal como lo concibió tanto la Ley 6 de 1941 como la Ley 32 de 1984 o como el jurídicamente controvertido Decreto de Gabinete No. 36 de 1990 y toda la historia de la Jurisdicción de Cuentas de la República, si no que dicha designación se pone en manos del poder Ejecutivo. Con esto se evidencia que no había el propósito de profundizar independencia en esta nueva estructuración, sino muy por el contrario, hacer reverencia a la realidad política que vive nuestros países latinoamericanos.

El poder Ejecutivo, no solo se garantizaba la designación de un Magistrado en la estructuración del Tribunal de Cuentas de manera directa y dos en forma indirecta, sino que terminaba nombrando también al Acusador por parte del Estado, esto es, al Fiscal de Cuentas.

Finalmente, la figura de la Contraloría General de la República queda relegada o

esquinada a una mera entidad administrativa contable y de control o a lo sumo, de coadministrador, sin asumir responsabilidad (de acuerdo a la Corte), en la que también el Poder Ejecutivo tiene el nombramiento de su titular. Aun cuando esta designación debe pasar por la aprobación de la Asamblea Nacional, se deja en evidencia un sistema presidencialista y podríamos decir en ciencia política, dictatorial.

La Fiscalía de Cuentas duplica y repite funciones fundamentales de la Contraloría General de la República, en el proceso de determinación de las situaciones en las que se ve comprometida patrimonialmente el Erario. La determinación de la Lesión Patrimonial es un hecho que objetivamente califica esta entidad como parte fundamental de sus hallazgos. Es un hecho Contable-Jurídico, no Jurídico-Contable dado que lo Jurídico-Contable, viene siendo la función y el fallo del Tribunal de Cuentas, en la que hace la identificación normativa del servidor público o agente de manejo y la falencia contable.

La Contraloría tiene un proceso forense inverso: persigue el dinero o el bien del Erario, sujeto a las normas contables y tal como lo dice el numeral 3 del artículo 280 de la Constitución. Cito: “3. *Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.*”

Lo atinente a la responsabilidad Patrimonial corresponde al Tribunal de Cuentas, quien con el informe de *hallazgos y de reparos*, la determina. La duplicidad de

funciones que viene a establecer la figura del Fiscal de Cuenta, crea una flagrante violación al debido proceso en la Jurisdicción de Cuentas, que afecta gravemente el derecho de defensa de los involucrados en la posible lesión patrimonial.

En primer lugar, la persona involucrada es investigada dos veces por los mismos hechos y está obligada a atender los requerimientos de ambas figuras, primero mediante la figura del *descargo*, que debe hacer el servidor público, agente de manejo o encartado, frente a los cargos que vaya formulando la Contraloría en su informe de hallazgos o reparos.

Presentado al Tribunal de Cuentas este informe de hallazgos o reparos junto con la solicitud correspondiente y además de haber dado parte a las autoridades penales, tal como lo concibe el numeral 13 y 3 del artículo 280 de la Constitución, el Tribunal de Cuentas, por mandato de la Ley 67 de 2008, no procede a abrir la causa de cuenta, sino que lo envía a la Fiscalía de Cuentas para que esta inicie una nueva investigación. En tal sentido, el servidor público, agente de manejo o el encartado, es llamado para rendir nuevamente *descargo*, a diferencia de que en esta oportunidad esto es definido como *rendir declaración*, jurando frente al Código Penal de posible comisión de falsedad. En este sentido podemos ver que ya no estamos solamente ante el delito de peculado, sino también ante el delito de falsedad y además ante el proceso de Lesión Patrimonial, doblemente investigado. La violación al debido proceso se magnifica de manera casi demoledora, cuando estas dos entidades investigadoras anulan el sagrado principio de la Seguridad Jurídica tal como lo dicen los artículos 34 y 36 de la Ley 67 de 2008. Cito:

*“Artículo 34. La Acción de cuentas prescribe en un plazo de diez años. Este plazo comenzará a contarse desde el momento en que ocurran los hechos que constituyen la lesión patrimonial en contra del Estado.”*

*“Artículo 36. El plazo de la prescripción de la acción de cuentas se interrumpirá por las causas siguientes:*

*1. La primera diligencia escrita por razón de un examen, una auditoría o una investigación, concluida o aun sin concluir, iniciada por la Contraloría General de la República; o*

*2. La Resolución de Reparos debidamente ejecutoriada.”*

De acuerdo a la Ley 67 de 2008 estamos ante la Jurisdicción de Cuentas y esta jurisdicción de acuerdo a la ley, que no es de acuerdo a la Constitución, señala que forma parte de la misma el Tribunal de Cuenta, la Fiscalía de Cuentas y la Sala Tercera quien conocerá en atención a la Ley 135 de 1943.

La Contraloría General de la República no es integrante de la Jurisdicción de Cuentas. Entonces cómo es posible que los actos de la Contraloría General de la República puedan interrumpir la prescripción de la acción de Cuentas, si ella no es la que ejerce la acción de cuentas. La acción de cuentas la ejerce la Fiscalía de Cuentas. La Ley 67 de 2008 es una evidente violación del debido proceso. Esta ley es realmente inconstitucional. La misma viola todos los principios procesales que tienen que ver con la debida defensa. Esto se produce por el hecho de que a cada concepto del proceso se le dio una definición que pareciera ser más una elección antojadiza del legislador que la definición que la constitución establece.

Recordamos que dentro del Derecho Procesal, la *acción* debemos entenderla, y en

efecto así se entiende en todo el mundo jurídico, como la facultad de dar inicio a la actividad jurisdiccional. Si estamos en la Jurisdicción de Cuenta, debemos preguntarnos entonces ¿qué da inicio a la Actividad Jurisdiccional? y ¿qué constituye el inicio del Proceso de Cuentas? La Jurisdicción contiene el Proceso y como se activa esta. Cuando vamos a la Ley 67 de 2008, nos encontramos con el artículo 37, que define cómo se inicia el Proceso de Cuentas. Dice: *Artículo 37. El proceso de cuentas se inicia con el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas. Recibidos los reparos, el Tribunal de Cuentas los trasladará al Fiscal General de Cuentas, quien mediante resolución declarará abierta la investigación y ordenará la práctica de las pruebas, las diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar. (Modificado por el artículo 8 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013)*

Aquí es donde empieza la confusión, una mezcla indeterminada de todo lo que nuestros legisladores tenían a mano en cuanto a la jurisdicción de cuentas. No queda claro quién inicia la investigación, aun cuando la Ley 67 de 2008 dice que el Fiscal de Cuentas es quien la inicia ya que el que inicia los actos que pueden interrumpir la prescripción de la Acción de cuentas no es el que inicia la investigación. En este caso la que inicia los actos que pueden interrumpir la prescripción de la Acción de Cuentas es la Contraloría, aun cuando dichos actos constituyen una investigación, a decir del numeral 3 del artículo 280 de la Constitución Política actualizada.

La Acción de Cuentas es el instrumento legal que debe activar la Jurisdicción de Cuentas. La Jurisdicción de Cuentas, a su vez consiste en el Proceso de Cuentas. La Ley 67 de 2008, en su artículo 37 dice que el Proceso de Cuentas se inicia con el *“examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas.”*

En otras palabras, dentro del Derecho Procesal lo único que inicia el proceso es la Acción, en este caso, la Acción de cuenta. Lo único que debe interrumpir la prescripción de la Acción de Cuentas, es el ejercicio de la misma ante la Jurisdicción, entiéndase Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, la confusa redacción por parte del Legislador, nos dice que lo que interrumpe la prescripción de la Acción de Cuentas es *“La primera diligencia escrita por razón de un examen, una auditoría o una investigación, concluida o aun sin concluir, iniciada por la Contraloría General de la República: o La Resolución de Reparos debidamente ejecutoriada.”* (Artículo 36 de la Ley 67 de 2008)

El artículo 37 dice que el único que declara abierta una investigación, es el Fiscal de Cuentas pero de acuerdo al artículo 36, resulta que también la Contraloría realiza investigaciones y ellas tienen el poder legal de interrumpir la prescripción de la Acción de Cuentas. Expuesto lo anterior, se evidencia que de acuerdo a la Ley 67 de 2008, no hay claridad en quién posee la Acción de cuentas, quién la ejercita, quién inicia una investigación o la declara abierta, ni cuándo ni cómo puede un acto de la Contraloría, que no inicia el Proceso de Cuentas, interrumpir la Prescripción de la Acción de Cuentas.

En materia penal se sabe que lo que interrumpe la prescripción de la acción, es el Auto de llamamiento a Juicio. Sin importar cuándo haya iniciado el Contralor la investigación o cuándo haya realizado la denuncia, la Acción Penal solo la interrumpe el Auto de llamamiento a Juicio.

En Materia Civil se sabe que la Acción Civil, su prescripción, solo se interrumpe con el ejercicio de la Acción Civil ante la jurisdicción Civil. De igual manera procede en la Jurisdicción Comercial, Procesal, de Familia, Agraria o electoral. Precisamente se trata de respetar el principio de la seguridad jurídica, sin embargo, eso no parece ser la realidad en la Jurisdicción de Cuentas, en la que todo aparece en abierta violación a los más elementales principios del debido proceso y la seguridad jurídica.

Sin importar cuántas fases pueda tener el Proceso de Cuentas, quién lo denuncie, o cómo se dieron los hechos, lo importante para garantizar la seguridad jurídica, es que se sepa quién posee la Acción de Cuentas. Esta Acción de Cuentas es la que debe iniciar el Proceso de Cuentas cuando debe ejercerla para que se entienda no prescrita, y que no sea una acción distinta a la que inicia el Proceso.

Ello nos lleva a realizar el siguiente planteamiento: La jurisdicción de cuentas, tal como está configurada, constituyó un acto de improvisación en el que nada está determinado y que en el afán de someter la Jurisdicción a la sombra del Poder Ejecutivo, se cometieron exabruptos jurídicos que al día de hoy es avalada aún por la Corte Suprema de Justicia en contra de los más elementales derechos del Ciudadano Panameño, sometiendo al país a un desgobierno en dicha materia. No existe claridad y precisión de cuándo se inicia la Investigación y tal como lo hemos

demostrado, es sin duda una violación al Debido Proceso. No se tiene claridad de quién ejerce la Acción de Cuentas ni en qué consiste esta, esto es otra violación al Debido Proceso. No se tiene certeza o precisión de cómo opera la Prescripción como institución de la seguridad jurídica y esto también es una dura violación al Debido Proceso. En esta *tercera etapa* de lo que llamamos la Fiscalía de Cuentas, hemos logrado en nuestro criterio y en esta investigación, confrontarla con su existencia y naturaleza, vimos cómo lo quiso establecer el Legislador, la vimos como una parte integral de la nueva Jurisdicción de Cuentas, establecida en la Reforma Constitucional de 2004.

En nuestro claro y seguro convencimiento, podemos decir que la actual Fiscalía de Cuenta, no solo carece de naturaleza Constitucional, sino también de la propia legal que se le quiso dar a través de la ley, pues no ha logrado poder explicar cómo puede una figura legal violentar las claras funciones que constitucionalmente le han sido otorgadas a la Contraloría General de la República.

En este mismo sentido, el Tribunal de Cuentas, tal como ha sido configurado, constituye en nuestro criterio la acción más desacertada en toda la historia de la Jurisdicción de Cuenta en nuestro País. No solo se ha intentado hacer una copia errada de la forma de estructuración y organización como la del Tribunal Electoral, sino que por demás, a estas alturas del desarrollo jurídico, resulta que Diógenes de la Rosa fue más preclaro frente a esta institución, tal como lo afirma la Dra. Anayansi Turner en su obra, al haberla diferenciado de una simple y común entidad administrativa, sin confundir sus actos de cuenta con actos administrativos.

Esta etapa de la Jurisdicción de Cuenta, está inclusive en peores circunstancias

que el enredo jurídico de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial. Sin duda urge una nueva estructuración, que solo podrá darse en una nueva Constitución.

#### **3.10.4. La Cuarta Etapa: Reforma Obligatoria *que nunca fue*; Ley 351 de 22 de diciembre de 2022**

El 6 de octubre de 2022 fue presentada la propuesta de Anteproyecto de Ley identificada con el número 134 y firmada por los diputados Ricardo Torres, Crispiano Adames Navarro y Leandro Ávila. El Anteproyecto de Ley se denominaba: “*que modifica y adiciona artículos a la ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República y modifica la ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas.*”

Veamos la nota dirigida a la diputada Kayra Harding Bart, primera vicepresidente de la Asamblea Nacional, en la que los respectivos diputados proponentes de la propuesta de Anteproyecto de Ley identificada con el número 134, en su exposición de motivos, expresaron lo siguiente, cito:

*“Honorable Diputada*

*Kayra Harding Bart*

*Primera Vicepresidente*

*Asamblea Nacional*

*Respetada Señora Vicepresidenta:*

*Haciendo uso de la iniciativa legislativa que me confiere el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, de conformidad con el artículo 108, y actuando en mi condición de Diputado de la República, presentamos al pleno de esta Asamblea Nacional el Anteproyecto de Ley, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 32 de*

*8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República y modifica la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, el cual merece la siguiente exposición de motivos:*

#### *EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

*La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República data del 8 de noviembre de 1984 y no ha tenido cambios importantes, con excepción de la Ley No. 67 de 14 de noviembre de 2008, que creó la Jurisdicción de Cuentas y derogó varias de sus normas. Después de casi 40 años de su adopción, resulta necesaria la introducción de normas que actualicen la manera en que este organismo desempeña sus atribuciones constitucionales de fiscalización y control.*

*En ese sentido, la presente iniciativa legislativa persigue como propósitos fundamentales: establecer la función del fiscalizador en el ejercicio del control previo de los actos de afectación fiscal y fortalecer la rendición de cuentas; reforzar la figura del auditor interno en el sector público, al dotarlo de garantías normativas para apoyar y proteger la independencia y objetividad de la auditoría interna lo cual resulta cónsono con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 280 de la Constitución, que faculta a la Contraloría General de la República a "Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo"; adecuar el ejercicio del control posterior a las normas de auditoría gubernamental emitidas por la Contraloría General de la República, basadas en las normas internacionales de auditoría; reforzar el sistema de administración de personal y la independencia de los servidores de la Contraloría a través de las normas dirigidas a robustecer la Carrera Especial de los Servidores públicos de la*

*Contraloría General de la República; reconocer en la Ley la participación ciudadana en el ejercicio del control previo y posterior, con la intención de permitirle a la ciudadanía contribuir en la labor fiscalizadora de la Contraloría.*

*En la propuesta se incluye también la actualización de algunas expresiones de la Ley, de modo que se ajusten a la realidad normativa actual y se suprimen términos y atribuciones propias del juzgamiento de cuentas, que desde hace más de una década no se encuentra adscrito a la Contraloría General de la República, pero que permanecen en la Ley, creando confusión sobre las funciones que debe desempeñar esta Entidad en el control de los bienes y fondos públicos. A la vez, se reubica la función de dirigir "...todo lo relacionado con la auditoría interna...", entre las funciones del Contralor, pues la misma aparecía adscrita al despacho del Subcontralor, cuando en la práctica no es así, en atención al artículo 280 de la Constitución y el literal Ca) del artículo 55 de la Ley 32 de 1984. Finalmente, se corrigen las alusiones a los Ministerios de Hacienda y Tesoro y de Planificación y Política Económica, que actualmente corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas y se actualizan otras expresiones que se encuentran en desuso.*

*Por los motivos expuestos, someto a consideración de la Asamblea Nacional el presente Anteproyecto de Ley solicitando respetuosamente la colaboración de los colegas en el trámite interno para su aprobación y mejoramiento a fin de convertirlo en Ley de la República." (El Subrayado es nuestro)*

No hay nada más satisfactorio a estas alturas de nuestro trabajo de investigación, que llamar la atención sobre lo dicho por los proponentes del anteproyecto de ley, al advertir en la exposición de motivo, precisamente lo que hemos venido diciendo.

Señalan los legisladores que: *“Se suprimen términos y atribuciones propias del juzgamiento de cuentas, que desde hace más de una década no se encuentra adscrito a la Contraloría General de la República, pero que permanecen en la Ley, creando confusión sobre las funciones que debe desempeñar esta Entidad en el control de los bienes y fondos públicos.”*

Es una vergüenza que la Contraloría General de la República, haya suscrito estas reformas, pues incumple precisamente con una de sus funciones constitucionales, como la de demandar la inconstitucionalidad de disposiciones que atente contra sus facultades, deberes y funciones. La Contraloría General de la República, es consciente que tiene normas en su ley orgánica (no todas derogadas por la Ley 67 de 2008), que le adscriben participación en las ATRIBUCIONES DEL PROCESO DE JUZGAMIENTO DE CUENTAS.

Y que creen ustedes que hace el Señor Contralor. Acude a la Asamblea, para pedirle a los señores diputados que sigan violando la Constitución Política, mutilando sus atribuciones. Que, por demás, son constitucionales.

### **3.11. Iniciativa legislativa**

Siendo la Contraloría General de la República una de las entidades públicas de mayor importancia en cuanto llamada a la vigilancia de los bienes y fondos del Estado, llama la atención que la misma carezca de Iniciativa Legislativa, a diferencia de otras entidades del Estado. Específicamente nos referimos al Tribunal Electoral. La ley de la Contraloría General de la República, es en su esencia una Ley Orgánica en tanto que en ella se estructura todo el desarrollo de la entidad constitucional denominada Contraloría General de la República, que se encuentra consagrada en

el capítulo 3 del Título IX, *LA HACIENDA PÚBLICA*, de la Constitución Política de la República de Panamá. En ella se encuentra separada del Tribunal de Cuentas, que ocupa el Capítulo 4. Y último de dicho Título IX. En este sentido, ninguna de estas dos instituciones consagradas constitucionalmente tiene iniciativa legislativa, sin embargo, el Tribunal Electoral sí tiene su propia Iniciativa Legislativa al margen de que los diputados y las comisiones permanentes puedan hacer propuestas sobre las mismas. En efecto, ese fue el caso de la Comisión de Economía y Finanzas, que constituye una comisión Permanente, ante la cual se presentó el Anteproyecto de Ley, a efecto de que la misma la prohiciera y la convirtiera en Proyecto de Ley. Así lo establece nuestra Carta Magna, cito:

*“ARTICULO 165. Las leyes serán propuestas: 1. Cuando sean orgánicas:*

- a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.*
- b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.*
- c. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales*
- d. Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia. (.....)”*

Después de esta breve, pero necesaria disgregación sobre la Iniciativa Legislativa, volvamos al punto relativo a la Exposición de Motivo del Anteproyecto 134.

### **3.12. Reformas obligadas que nunca llegaron**

Tal como lo hemos señalado durante esta investigación, cuando nos encontramos

con una nueva excerta legal que se inscribe dentro de la materia de cuentas, lo que procede de inmediato es preguntarnos qué disposiciones legales y normas han sido modificadas, adicionadas o derogadas, por lo que procederemos a revisar el artículo respectivo.

El artículo 50 de la Ley, se refiere al respecto y en términos generales, modifica 28 artículos, adiciona 9 artículos y deroga el artículo de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, esto es la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Adiciona también el párrafo tercero al artículo 2 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008. Teniendo claro que el objeto del presente trabajo descansa en desentrañar la realidad de la Fiscalía de Cuentas y su papel dentro de la jurisdicción de cuentas, nuestro análisis de toda disposición legal relacionada con la materia, tendrá como centro a la Fiscalía de Cuentas.

Teniendo en cuenta, tal como hemos señalado, que la Fiscalía de Cuentas es incongruente con la Jurisdicción de Cuenta y que por demás constituye duplicidad de unas de las funciones que hemos destacado de la Contraloría General de la República, nos remitiremos a identificar en qué consiste la adición que se ha realizado a dicha norma. Una vez aprobada la Ley 351 de 2022, en la comunidad nacional diversas organizaciones civiles y el propio Procurador de la Administración, emitieron criterios en las que afirmaron que la misma es inconstitucional.

Veamos la naturaleza de sus expresiones de inconstitucionalidad y si estas tienen que ver directamente con la adición propuesta a la Ley 67 de 2008.

A continuación, la mencionada adición. Cito:” *Artículo 46. Se adiciona el párrafo tercero al artículo 2 de la Ley 67 de 2008, así: “Artículo 2. ....Se exceptúan de lo*

*establecido en esta Ley a los funcionarios de la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control tanto previo como posterior.”*

El artículo 2 de la Ley 67 de 2008 hace referencia en los dos primeros párrafos, a quiénes se deben tener como *empleados de manejo* y *agente de manejo*. Si el tercer párrafo adicionado exceptúa a los funcionarios de la Contraloría General de la República de esta ley, en el ejercicio de sus funciones, en realidad lo que está manifestando es algo que ya en parte había sido asumido así por las instancias tanto penales como judiciales. Por nuestra parte no cabría ninguna oposición a esta adicción, si la misma aplicase solo para los funcionarios en razón del desempeño de las investigaciones que en calidad de auditores realizan a los fondos, bienes y cuentas públicas. Nuestra objeción a la misma, nace cuando esta prerrogativa sea extendida a los funcionarios que realizan funciones de fiscalización y son los llamados a refrendar los actos sometidos a escrutinio de la Contraloría, por delegación del Contralor o bien, siendo el propio Contralor. Sería un verdadero error que estos puedan quedar inmunes con esta prerrogativa, cuando en la experiencia, los fiscalizadores de la Contraloría y el propio Contralor, podrían prestarse para obviar grandes desfalcos de diputados, ministros, rectores, directores y sin duda alguna la del propio Presidente.

El hecho de que un Contralor pida esto, a nuestro parecer, es una pretensión de ocultar y defender actos contrarios a los deberes dentro de los cargos públicos y de ser así podríamos equiparar la institución de la Contraloría con una organización que pretende defender conductas, que precisamente debe perseguir.

En torno a la forma como se designa al Contralor, aprovechamos la oportunidad para agregar la siguiente reflexión en cuanto a que todos los servidores públicos que bajo su potestad se encuentre la disposición de bienes, fondos y derechos del Estado y que por demás involucre uno solo de los verbos o acciones que se encuentren señalados en los dos primeros párrafos del artículo de la Ley 67 de 2008, sin duda constituyen un *Empleado o Agente de Manejo*.

El tercer párrafo incluido por la nueva ley en el artículo 2 ya mencionado, es inconstitucional. No obstante, aun cuando entre los miembros de la Corte Suprema de Justicia haya connotados docentes universitarios, esta no deja de ser una entidad plagada de dudosos y controvertidos fallos. Por esta razón, demandar la inconstitucionalidad del mismo ante la Corte, no sería de nuestro interés personal. En este sentido esperamos el día en que, a la Corte Suprema de Justicia, se le devuelva el prestigio de una organización, entidad que despierte credibilidad y confianza por parte del pueblo panameño.

En cuanto a esta única adición que se le hizo a la Ley 67 de 2008 por parte del Legislador, la misma resulta de cuestionada naturaleza. La Contraloría General de la República perdió la oportunidad para enderezar lo que la Constitución en forma adecuada prescribe y determina, esto es que es la Contraloría, la entidad llamada a realizar todos los procesos de Fiscalización, Control e Investigación, de lo que constituye la determinación de los Procesos de lesión patrimonial.

Más aun, es la Contraloría General de la República la que participa de los Procesos Penales en la configuración del tipo delictivo de peculado. Es el informe de la Contraloría, el que constituye el documento idóneo que permite sustentar los

diversos tipos de peculados a los que se refiere el *Título X, Delitos contra la Administración Pública, Capítulo I, Diferentes Formas de Peculado*, del Código Penal, Texto Único, de la República de Panamá.

En ningún Proceso Penal sobre peculado que se haya llevado ante el Ministerio Público o ante los Tribunales Penales, se ha tenido a la Fiscalía de Cuentas como referente o parte del proceso como ente informativo.

No hubo las reformas esperadas que devolvieran el sistema a una composición lógica. Podría decirse que la Contraloría General de la República actuó en contra del mandato constitucional y limitó sus reformas de asuntos de trascendencia política, en asuntos de personal, visto desde un punto y visto desde otro, a asuntos sobre la valoración de los informes de auditorías por parte del Contralor; tema este que ha motivado los otros aspectos de inconstitucionalidad con los que han reaccionado organizaciones sociales.

En resumidas cuentas, habiendo visto un poco de la historia desde sus inicios a la actualidad, podemos afirmar que las reformas que debieron haberse realizado en materia de la Jurisdicción de cuentas, nunca llegaron.

## **CAPITULO IV. MARCO METODOLÓGICO**

## **CAPÍTULO IV. MARCO METODOLÓGICO**

### **4.1. Tipo de Investigación**

Se trata de una investigación fundamentalmente de tipo Histórico Cualitativa, basada en el hecho de que abordamos el estudio de una institución; *la Fiscalía de Cuentas*, de carácter jurídica y pública, sobre la cual tratamos de identificar su naturaleza y su compatibilidad con el Debido Proceso. Garantía Constitucional de máximo Orden. Lo Histórico y Estudio Hermenéutico, que viene a ser aquí el Método de estudio, basado en las técnicas de investigación documentales o Indirectas.

El Método de estudio al que recurrimos para hacer el presente trabajo, consiste en el Método Histórico y Estudio Hermenéutico, disciplina esta de estudio que, en primer lugar, aborda y abreva en los hechos del pasado para establecer sus razones e interpretar, esclarecer y declarar de conformidad con el Hermenéutico.

En consecuencia, tratamos de superar las referencias historicistas al abordar el estudio de la institución, ya que estas dan por lógica la existencia de la institución sin explicar cuál es la razón de esa lógica. Estando en el contexto del sistema de organización política liberal, decidimos superar las referencias trans-históricas a la que mayormente acuden los juristas.

### **4.2. Sujetos o Fuentes de Información**

Las fuentes de información son sustancialmente Documentales, basadas en los instrumentos jurídicos y escritos jurídicos en los que se crea la institución, su razón de ser y funcionamiento. Para ello, recurrimos a la Constitución Política del País, la ley en la que se desarrolla, la jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia y fundamentalmente en la doctrina y estudios especializados de la

institución.

### **4.3. Variables**

Nuestras variables están dadas por razón de los puntos nodales del objeto de estudio. En ese sentido y tomando en cuenta que se trata de la Fiscalía de Cuentas, tratamos de trabajar sobre la correspondencia o no de la misma con el diseño del Proceso de Cuentas y el Debido Proceso, Garantía Constitucional de máximo orden. En tal sentido, siendo el Estado de Derecho nuestro medio de acción, es preguntarse si la existencia de la fiscalía de cuentas se justifica como una instancia a determinar por la jurisdicción de cuentas, separada en su articulación de la Contraloría General de la República, tal como existe en otras legislaciones.

Determinar si es correcto que el Fiscal sea nombrado por el ejecutivo, cuando el propio tribunal donde actúa, es producto de una articulación de los poderes del Estado anulando la poca independencia de la institución.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, al pretender adentrarnos al estudio de la figura de la Naturaleza Jurídica de la Fiscalía de Cuentas en Panamá, hemos hecho un intento de poder aproximarnos a los espacios de la organización social de los seres humanos. Fundamentalmente nos hemos referido a lo que conocemos como el Estado de Derecho y sus bases fundamentales: La Igualdad entre todos los Ciudadanos; El Principio Político-Representativo; El Principio de la Separación de Poderes; y La Garantía de los Derechos Fundamentales para todos los Ciudadanos. Todos estos, mismos que estuvieron en la base del modelo del Estado Liberal surgido de la Revolución Francesa, así como el respeto a un sistema de absoluta legalidad.

En atención a estos principios que han coronado la construcción del arquetipo político, económico, social y jurídico, es que llevamos adelante el estudio de la entidad denominada Fiscalía de Cuentas, exponiendo su existencia e incongruencia con el andamiaje constitucional existente hoy en la Legislación Panameña.

A tal efecto, hicimos en los primeros capítulos la caracterización de lo que a nuestro entender ha sido el desarrollo de ese Estado de Derecho, que tuvo su etapa desarrollada durante el siglo XIX caracterizada por el estado *lesseferista* (dejar hacer, dejar pasar). Esta es de mucha importancia, porque estamos hablando de un Estado que no puede intervenir en la actividad económica dado que este es el espacio de los particulares, de los individuos. En otras palabras, el Estado Liberal. El Estado Liberal es el Estado de la Individualidad, es el Estado del Acaparamiento, es el Estado de la Explotación Individual y es el Estado en donde no se puede Limitar al Individuo, siempre y cuando ese individuo, coincida con el poseedor del

Capital, como bien dijo Carlos Marx, el Capitalistas.

Se podría decir, incorrectamente, que esta es una posición individual nuestra y que coincide con el Socialismo y el Comunismo, pero afirmo que en nuestra posición no nos hemos apegado a capillas, ni a teorías absolutas y es nuestra creencia que cada pueblo debe definir su forma de organización.

En este sentido, cito a continuación el Artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de diciembre de 1971 de la Legislación Panameña: *“Artículo 1º. El presente Código regula las relaciones entre el capital y el trabajo, dando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores, de modo que el Estado intervenga para que se proporcione ocupación remunerada a todo el que carezca de ella y se asegure a todo trabajador las condiciones económicas necesarias para una existencia decorosa.”*

En cuanto a este artículo, resaltamos dos conceptos que la propia norma despliega: el Capital y el Trabajo, es decir, el Capitalista y el Trabajador. Evidencia una diferenciación entre ambos entes, lo cual dista de la afirmación de que “todos somos iguales” ante la ley panameña. En el siglo XIX y los primeros 40 años del siglo XX en Panamá, queda claro que responden al Estado Liberal Individualista Capitalista. Es por esto que al llevar a cabo el análisis de cualquier institución política, económica, jurídica y social, es nuestra interpretación que no se debe perder de vista que no se está hablando de un estado igualitario sino de un estado estructurado en función de atender las libertades del Individuo Capitalista, al margen de que existieran los movimientos sociales, lo fundamental y lo determinante resulta ser el Estado Liberal Individual Capitalista. De esta manera,

todas las entidades administrativas creadas en virtud del funcionamiento del Estado tienen el propósito de mantener el orden, para permitir el desarrollo de la relación económica capitalista ya sea esta buena o mala. n Ello entonces, nos lleva señalar que la Institución que estamos estudiando, tal como lo es la FISCALIA DE CUENTAS, no se puede conceptualizar al margen de estas realidades que nosotros describimos. Y en tal sentido, toda la estructuración de la JURISDICCIÓN DE CUENTAS, nacida desde el origen de la república, está más dirigida a la verificación de la conducta de los Servidores Públicos, o Trabajadores al Servicio del Estado, como los califica México. Yo prefiero usar el concepto de Servidores Públicos, porque ya para inicios del siglo XX, León DUGUIT, ya había desarrollado su Tratado de los Servicios Públicos. De manera que la labor de los agentes integrantes de la Jurisdicción de Cuentas, se desplegaba, desde la verificación del cumplimiento de sus deberes de los servidores públicos, vinculados a las arcas del Estado, hasta finiquitar su relación con el Estado. La Institución del Auditor, es la Acción por Excelencia de la Jurisdicción de Cuentas, siendo que no solo realizaba el Auditorio, el Control, sino también el procesamiento sancionatorio del Servidor Público.

Y tal como lo hemos dicho en nuestro trabajo, esos primeros 40 años, estuvo marcado por un Estado Liberal Individual Capitalista, y agregamos nosotros, Pro Estadounidense. Los Gringos, estaban literalmente hasta en los baños de las casas. No había ni una sola institución del naciente Estado, que no tuviese el sello de WILLIAM NELSON CROMWELL. De quien se dijo, que trajo redactado, en el bolsillo del saco, La Nueva Constitución Política de la República. Luego de esos primeros 40 años, del inicio del Estado Panameño, la república, entra en una profunda crisis

política, económica y social. LA CORRUPCIÓN, el elemento detonante de la Crisis La década del 40, fue el escenario histórico, en el que se fragua la tercera Constitución del Estado Panameño. La Constitución de 1946, que tal como lo hemos dicho en este trabajo, ha sido considerada la Constitución democrática y la más ponderada. De ella, yo diré lo que fue. Fue la Constitución de una Genuina Asamblea Constituyente Originaria. La Constitución que vio la materialización de las luchas del movimiento feminista, y sobre todo, la Constitución, que consagro el LLAMADO ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

A diferencia de las Constituciones anteriores, la del 46º, marco una profunda diferencia, en cuanto a la estructuración del Estado, al generar las instancias, que debieron haber dado paso a un Estado, donde el ejercicio de los entes de control, adquirieran una independencia real del Ejecutivo. Esa fue desde la perspectiva de este trabajo y de la figura jurídica que aquí estudiamos, la que constituyo el parteaguas, de lo que debió ser un antes y un después de la Jurisdicción de Cuentas. Pero la historia, se encargaría de jugarle una mala pasada, y no tengo la menor duda de que la influencia de los estadounidenses, fuese el punto de apoyo, para que los sucesivos gobiernos, gobernaran de espalda a la nueva constitución.

❖ *Concluamos:*

Tal como lo hemos expuesto, la historia de la Jurisdicción de Cuentas en panamá, la hemos identificado en tres etapas, y una cuarta totalmente fallida; la primera que nos llevó desde el inicio de la Republica con la Constitución de 1904, hasta la desaparición de la Constitución de 1941; la segunda, que inicia con la Constitución de 1941, y sufre un profundo cambio de naturaleza con la Constitución de 1946,

pero que nunca logra concretarse; y finalmente la tercera, que inicia con la Constitución de 1972, y que tampoco logra estructurarse como una verdadera Jurisdicción de Cuentas, y finalmente defenestrada por un Decreto de Gabinete, impulsada por los estadounidenses, tras la INVASIÓN. Y vuelta a ser a ser mutilada, tras las reformas constitucionales de 2004. Entre la Constitución de 1904 y la Reforma Constitucional de 2004, se dan paso a un sinnúmero de figuras que dentro de los que se ha denominado la Jurisdicción de Cuentas.

Así, tenemos:

1. El Visitador Fiscal de la República, creada por la Constitución de 1904, y desarrollada en la Ley 12 de 1904;
2. Los Jueces del Tribunal de Cuentas; y
3. El Tribunal de Cuentas, creadas en la Ley 56 de 1904;
4. El Tribunal Unitario de Cuentas, creada por la Ley 33 de 1917. Bajo esta misma ley se creó:
  - a. La Sala de Apelación, que quedaba integrada así:
    - a.1 El Auditor General
    - a.2 El Visitador Fiscal de la República: y
    - a.3 El Juez de Cuentas.
5. Agente Fiscal, creada por la Ley 30 de 1918;
6. La Oficina de Contabilidad y Contraloría, creada por la Ley 84 de 1930, que también creó al responsable de dicha oficina, con el nombre de **CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.**
7. La Contraloría General de la República, creada por la Constitución de 1941,

y desarrollada en la ley 6 de 1941, que también creo la figura de los:

8. Auditores Visitadores.
9. La Contraloría General de la República, de la Constitución de 1946 (la verdadera Jurisdicción de Cuentas, creada por Diógenes de La Rosa).
10. La Contraloría General de la República, de la Constitución de 1972 (castrada por un gobierno castrense). Esta Constitución, dio paso a la Ley 32 de 1984, en la que se creó por primera vez la denominación de Fiscal de Cuentas.
11. La Dirección de Responsabilidad Patrimonial. Creada por el Decreto de Gabinete número 36 de febrero 1990. (Decreto de la INVASIÓN). Y
12. El Fiscal de Cuentas. Creada por la Ley 67 de 2008.

En total, la Legislación Panameña, en lo que respecta a la Jurisdicción de Cuentas, ha registrado la creación de unas 15 quince figuras jurídicas, en las que se han entremezclado las funciones desde Auditorías, fiscalización, Investigación y Procesamiento. En cuanto a la última figura, EL FISCAL DE CUENTAS, que constituye el objeto de nuestro estudio; la misma fue creada mediante la Ley 67 de 2008. Ley que en principio debía constituirse solamente en la Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, fue utilizada también para crear la Fiscalía de Cuentas. Figura absolutamente perversa dentro de la Jurisdicción de Cuentas, y de por sí, en abierta contradicción con la institución de la Contraloría General de la República, al constituir una duplicidad de funciones.

En el mismo sentido, hemos no solo señalado la profunda violación que se produce con la figura del DEBIDO PROCESO, cuando destacamos la profunda confusión

que se produce frente a una institución tan importante como delicada, como lo es el de la Prescripción de la Acción y el Inicio del Proceso. Y a la cual sumamos la duplicidad de funciones que produce la existencia de esta entidad, frente al papel constitucional que se le ha asignado a la Contraloría General de República.

❖ *Recomendamos*

Una nostalgia, nos embarga al llegar a este momento. No lo podemos negar, dado que al habernos imbuido al fondo de esta institución como lo es la Jurisdicción de Cuentas, son tantas cosas, que nos viene a la memoria y al razonamiento, de la que nos hubiese gustado también abordar. Sin embargo, debíamos precisar, para no perder el foco que nos propusimos. Repetimos, la Jurisdicción de Cuentas. Ella, está integrada por un sin número de actividades, que comportan de la misma manera un sin número de procesos. Pero cuando nos referimos a las entidades y los agentes llamados a verificar todas esas actividades y procesos, es claro que debemos limitarnos a precisar cuál es la arquitectura jurídica que la debe componer. En tal sentido, no nos podemos alejar de dos coordinadas fundamentales. Estas son: 1. La Constitución Política, y la forma como está plasmada la Jurisdicción de Cuentas; 2. El tipo de Estado al que se corresponde dicha Constitución, y los Principios fundamentales que la estructuran.

Es por eso, que más que hacer un sin número de Recomendaciones, solo salta a la vista después de haber desgranado la Jurisdicción de Cuentas, señalar la Recomendación de fondo. Esto es, El FISCAL DE CUENTAS, es una entidad jurídica que debe ser DEROGADA, por INCONSTITUCIONAL, por violatoria del DEBIDO PROCESO, y por constituir una DUPLICIDAD DE FUNCIONES, con la

Contraloría General de la República, en el proceso de investigación y determinación de la LESIÓN PATRIMONIAL.

Como refuerzo de esta recomendación, solo queremos hacer referencia al artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que constituye parte esencial de nuestra Constitución en virtud del Principio de Convencionalidad. En ella se contienen las GARANTIAS JUDICIALES, mínimas que debe tener toda persona inculpada de un hecho, y de las cuales han sido privadas en el Proceso de Cuentas, al ser Doblemente Investigadas, sin ninguna protección judicial.

GRACIAS.

## BIBLIOGRAFÍA

**Fernández Ruiz, Jorge**, Derecho Administrativo y Administración Pública, Tercera edición, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009.

**Fraga, Gabino**, Derecho Administrativo, vigesimocuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985.

**Hoyos, Arturo**, “El Control Judicial y el Bloque de Constitucionalidad en Panamá,  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/75/art/art2.pdf>.

**KUHN, Thomas S.**, La Estructura de las Revoluciones Científicas. Fondo de Cultura Económica, México, Primera Edición en Español, 1971.

**Márquez, Daniel**, Función Jurídica de Control de la Administración Pública. Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.

**Miaille Michel**, El Estado del Derecho, primera edición, Universidad Autónoma de Puebla, México 1985.

**ORWELL, George**, 1984, Penguin Random House Grupo, Editorial España, 2013, 354 pag.

**Vidal Perdomo**, Jaime, Derecho Administrativo, Décima edición, Editorial Temis, S.A., Santa Fe de Bogotá – Colombia, 1994.

**Vargas Velarde, Oscar**, “El Tribunal de Cuentas: antecedentes, fisonomía y Derecho Comparado”, publicado por el Tribunal de Cuentas de Panamá, 2011.

**TURNER YAU, Anayansi E.** La Constitución de 1946 y la Constituyente que le dio Origen. Panamá. Primera Edición, Litho Editorial Chen, 2014. 312p

**Turner, Ileana**, El tribunal de Cuentas en Panamá, fascículo editado por el Tribunal de Cuentas de Panamá, septiembre de 2010.

#### **Documentos Legales Citados.**

Constitución Política de la República de Panamá, de 1946. Editora Panameña, S.A., Imprenta Bárcenas, año 1965.

Constitución Política de Panamá, de 1972, reformada, Gaceta Oficial No. 25176, del 15 de noviembre de 2004, Texto único

Ley 71 de 2012, Sobre el Presupuesto. Gaceta Oficial Digital No. 27145-B, jueves 18 de octubre de 2012. Artículo 220.

Ley 67 de 2008, Orgánica del Tribunal de Cuentas de Panamá,  
[http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26169/GacetaNo\\_26169\\_20081120.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26169/GacetaNo_26169_20081120.pdf).

Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República de Panamá.

[http://www.contraloria.gob.pa/archivos\\_transparencia/LEY%2032/Ley%2032%20de%208%20de%20noviembre%20de%201984%20\(VERSIÓN%20REVISADA\)](http://www.contraloria.gob.pa/archivos_transparencia/LEY%2032/Ley%2032%20de%208%20de%20noviembre%20de%201984%20(VERSIÓN%20REVISADA))

# **ANEXOS**

## Libro VIII. Titulo III.

### Titulo Tercero. De los Tribunales de hacienda Real.

*¶ Ley primera. Que los Oficiales Reales no se intitulen Iuezes: y la Sala de el despacho se pueda llamar Tribunal.*

D. Felipe  
IV. en  
Madrid á 11  
de Junio  
de 1621



**O**RDENAMOS Y mandamos, que nuestros Oficiales Reales no se intitulen Iuezes Oficiales, ni tengan otro titulo, que el referido en esta nuestra ley, de Oficiales Reales, ó de nuestra Real hacienda. Y permitimos, y tenemos por bien, que la Sala de su despacho se liame, é intitule Tribunal, quando concurrieren juntos á exercer sus officios.

*¶ Ley ij. Que los Oficiales Reales en la cobrança de la Real hacienda tengan la jurisdiccion, que esta ley declara.*

D. Felipe  
Segundo  
alli á 18  
de Fe-  
brero de  
1567  
Alli á 18  
de Mayo  
de 1572  
Ord. 48  
de 1579  
en Bada-  
jox á 27  
de Julio  
de 1580  
en Ma-  
drid á 31  
de Enero  
de 1582

**P**ORQUE Si nuestros Oficiales no tuviesen la autoridad necesaria, y conveniente para cobrar toda nuestra Real hacienda de qualesquier personas, no havria en ella el buen recaudo devido á su administracion y cobro, damos poder y facultad á todos quantos lo fueren en las Indias, y sus Islas, para que puedan cobrar, y cobren, segun, y por la forma, que en las leyes de este titulo está dispuesto, toda nuestra Real hacienda, de tributos, rentas, deudas, y otros efectos, que se

nos devieren, y huvieremos de haver, por qualquier causa, titulo, ó razon, que sea, y nos pertenezca en cada Provincia donde residieren, y sobre esto hagan las execuciones, prisiones, ventas, y remates de bienes, y otros qualesquier autos, y diligencias, que convengan, y sea necesario, hasta cobrar lo que assi se nos deviere, y enterar nuestras Caxas Reales. Y mandamos á los Virreyes, Presidentes, y Oidores de nuestras Audiencias Reales, y á los Governadores, Alcaldes mayores, y Iusticias, que no les pongan, ni consientan poner en todo lo referido embargo, ni impedimento, y les den, y hagan dar todo el favor y ayuda, que les pidieren, y fuere menester. Y declaramos y mandamos, que las apelaciones, que de los dichos nuestros Oficiales se interpusieren, vayan ante el Presidente, y Oidores de la Audiencia del distrito, y no ante otro Iuez alguno, segun la forma, y orden dada por la ley 14. tit. 12. lib. 5. y assi se guarde, y cumpla, pena de nuestra merced, y quinientos mil maravedis para nuestra Camara.

*¶ Ley iij. Que los Oficiales de la Real hacienda guarden los limites de sus distritos.*

**N**UESTROS Oficiales guarden, y cumplan las provisiones, y titulos, que de Nos tuvieren para

D. Felipe  
Segundo  
en Cor-  
do va á 22  
de Pe-  
bre-  
ro de  
1570

el

El documento, que compartimos en esta ocasión, denominado Libro VIII. Título III., es una parte integrante de las VII Partidas, expedidas desde el Rey Felipe Segundo, iniciando en 1567, hasta llegar a Felipe IV, en 1621 En ella es posible establecer, la gran preocupación desde estas épocas, de establecer para la protección de la Hacienda real, los Tribunales necesarios, para sancionar el mal manejo de la misma.

G.O. 26169

LEY 67  
De 14 de noviembre de 2008  
Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas  
y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República

LA ASAMBLEA NACIONAL DECRETA:

Título I  
Jurisdicción de Cuentas

Capítulo I  
Jurisdicción y Competencia

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.

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se considera empleado de manejo todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos.

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

Artículo 3. La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes:

1. Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
2. Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.

3. Por los reparos que surjan en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada de oficio por la Contraloría General de la República o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público.

## ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

4. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público.

5. Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal.

6. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica.

Artículo 4. La responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente Ley es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven.

## Capítulo II Tribunal de Cuentas

Artículo 5. Se crea el Tribunal de Cuentas, de única instancia, independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, y con sede en la ciudad de Panamá.

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

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

Artículo 6. El Tribunal de Cuentas estará integrado por tres Magistrados que serán nombrados de manera escalonada 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. Para cada Magistrado Principal se nombrará un suplente de la misma forma y para el mismo periodo.

Artículo 7. Para ser Magistrado o suplente de Magistrado del Tribunal de Cuentas se requiere:

1. Ser panameño.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
4. Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la ley señale.

ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

5. Haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral, de la Defensoría del Pueblo u otro cargo público cuyo ejercicio requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho o investigador jurídico en un establecimiento de enseñanza universitaria.

Artículo 8. Los Magistrados del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos, emolumentos y prerrogativas reconocidos a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Estos cargos son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido, excepto el de profesor para la enseñanza del Derecho en los establecimientos de educación universitaria.

Artículo 9. Los Magistrados del Tribunal de Cuentas solo podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 205, 210, 211, 213 y 216 de la Constitución Política.

Artículo 10. Cada dos años, en el mes de marzo, el Tribunal de Cuentas elegirá, por mayoría de votos en Sala de Acuerdos, un Presidente, un Vicepresidente y un Vocal.

Artículo 11. El Tribunal de Cuentas tendrá un Secretario General, un Secretario Administrativo, Asistentes y Oficiales Mayores. Contará además con el personal técnico, jurídico y de auditoría, así como con el personal de apoyo que sea necesario para su adecuado funcionamiento.

Artículo 12. Para ser Secretario General del Tribunal de Cuentas se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Haber cumplido treinta años de edad.
3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
4. Ser graduado en Derecho en la Universidad de Panamá o en otra universidad reconocida por el Estado.
5. Haber ejercido la profesión de abogado durante cinco años o desempeñado, por igual lapso,

los cargos de Secretario General de la Corte Suprema de Justicia, de alguna de sus Salas, de la Procuraduría General de la Nación, de la Procuraduría de la Administración o de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Fiscal Superior, Juez de Circuito, Fiscal de Circuito o haber sido profesor de Derecho en la Universidad de Panamá o en cualquiera otra universidad reconocida por el Estado, por igual lapso.

ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

Para ser Secretario Administrativo se requiere licenciatura en Administración Pública, en Administración de Empresas, en Contabilidad o en Finanzas, tener cinco años de experiencia en el sector público y gozar de solvencia moral.

Para ser Asistentes y Oficiales Mayores se requiere cumplir con los mismos requisitos exigidos para sus similares de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 13. El Secretario General, el Secretario Administrativo y los demás servidores públicos del Tribunal serán nombrados en Sala de Acuerdos del Tribunal de Cuentas.

Artículo 14. El Secretario General, el Secretario Administrativo y los demás servidores públicos del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos y tendrán los mismos deberes, responsabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del Órgano Judicial.

Artículo 15. El Secretario General, el Secretario Administrativo y los servidores públicos técnicos y de apoyo del Tribunal de Cuentas podrán ser suspendidos o removidos del ejercicio de sus cargos por los Magistrados del Tribunal de Cuentas, por la comisión de delito o falta grave, de conformidad con el Reglamento que estos adopten.

Artículo 16. No podrá ser nombrado Magistrado, suplente de Magistrado o servidor público del Tribunal de Cuentas quien haya sido condenado por sentencia ejecutoriada como responsable de lesión patrimonial en contra del Estado o por delito doloso.

Artículo 17. El Tribunal de Cuentas elaborará su proyecto de presupuesto para su consideración, junto con el proyecto de presupuesto de la Fiscalía de Cuentas, en el proyecto de Presupuesto General del Estado.

Artículo 18. El Pleno del Tribunal de Cuentas dictará las reglamentaciones concernientes a su régimen interior.

### Capítulo III Fiscalía de Cuentas

Artículo 19. Se crea la Fiscalía de Cuentas con sede en la ciudad de Panamá, la que ejercerá sus funciones en todo el territorio de la República. Esta Fiscalía estará a cargo de un Fiscal de Cuentas, quien tendrá un suplente y será asistido por un Secretario General y los servidores públicos que se requieran para el desempeño de sus atribuciones.

ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

Artículo 20. Para ocupar el cargo de Fiscal de Cuentas se debe cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado del Tribunal de Cuentas. El suplente debe cumplir con iguales requisitos.

Artículo 21. El Fiscal de Cuentas será nombrado por el Órgano Ejecutivo para un periodo de diez años, sujeto a la ratificación del Órgano Legislativo. El suplente será nombrado de la misma forma que el Fiscal de Cuentas y para el mismo periodo.

Artículo 22. El Secretario General de la Fiscalía de Cuentas será nombrado por el Fiscal de Cuentas y deberá cumplir los mismos requisitos que se exigen para ser Secretario General de la Corte Suprema de Justicia. El personal subalterno para el funcionamiento de la Fiscalía de Cuentas también será designado por el Fiscal de Cuentas.

Artículo 23. El Secretario General y los servidores públicos subalternos de la Fiscalía de Cuentas gozarán de los mismos derechos y prerrogativas, y tendrán los mismos deberes, responsabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del Tribunal de Cuentas.

Artículo 24. El Fiscal de Cuentas solo podrá ser suspendido o removido de su cargo por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y le son aplicables los artículos 205, 208, 210, 211, 212, 213 y 216 de la Constitución Política.

Artículo 25. El Secretario General y los servidores públicos subalternos de la Fiscalía de Cuentas serán suspendidos o removidos del ejercicio de sus cargos por el Fiscal de Cuentas por la comisión de delito o falta grave, de conformidad con el reglamento que adopte la Fiscalía.

Artículo 26. Corresponderá al Fiscal de Cuentas el ejercicio de la acción de cuentas para lo cual tendrá las siguientes funciones:

1. Instruir la investigación patrimonial correspondiente, una vez la Contraloría General de la República formule reparos en las cuentas de los agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos.
2. Practicar las pruebas y las diligencias que sean necesarias para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos de las cuentas o en las investigaciones que haya realizado la Contraloría General de la República sobre irregularidades que perjudiquen fondos o bienes públicos.
3. Solicitar a la Contraloría General de la República, cuando sea necesario, la ampliación o la complementación del examen, del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos.

## ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

4. Remitir al Tribunal de Cuentas, luego de concluida la investigación patrimonial, una Vista Fiscal en la cual explique razonadamente los motivos de hecho y de Derecho que justifiquen la medida procesal que recomiende.
5. Ejercer la acusación pública en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas.
6. Asegurar que en la investigación se cumpla con la garantía del debido proceso de cuentas.

7. Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas.
8. Promover las acciones o los recursos constitucionales o legales que sean procedentes de acuerdo con la ley.
9. Dar aviso al Ministerio Público, si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República, de la posible comisión de delitos por el empleado o el agente de manejo, cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República, o por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos.

## Título II Medidas cautelares

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.

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.

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.

Artículo 29. El Fiscal de Cuentas está facultado para formular solicitud, debidamente motivada y por causa justificada, al Tribunal de Cuentas sobre el levantamiento de las medidas cautelares.

### ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

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.

Artículo 31. El Pleno del Tribunal de Cuentas decidirá sobre la solicitud o el incidente de levantamiento de las medidas cautelares mediante resolución motivada.

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.

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

### Título III Prescripción

Artículo 34. La acción de cuentas prescribe en un plazo de diez años. Este plazo comenzará a contarse desde el momento en que ocurran los hechos que constituyen la lesión patrimonial en contra del Estado.

Artículo 35. La prescripción de la acción de cuentas puede promoverse como excepción ante el Tribunal de Cuentas en cualquier momento. Esta excepción es de previo y especial pronunciamiento.

Artículo 36. El plazo de la prescripción de la acción de cuentas se interrumpirá por las causas siguientes:

1. La primera diligencia escrita por razón de un examen, una auditoría o una investigación, concluida o aun sin concluir, iniciada por la Contraloría General de la República; o
2. La Resolución de Reparos debidamente ejecutoriada.

### Título IV Proceso de Cuentas Capítulo I Fase de Investigación

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

## ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

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

Artículo 38. El Fiscal de Cuentas citará a los empleados de manejo, a los agentes de manejo, a los servidores públicos, a los ex servidores públicos, a los particulares o a los representantes legales y

directivos de las sociedades anónimas posiblemente involucrados para que rindan una declaración, sin apremio ni juramento, sobre los hechos investigados, para que proporcionen los elementos de juicio o los documentos que estimen convenientes o aduzcan testimonios para esclarecer tales hechos.

Cuando los involucrados no dispongan de los documentos u otros elementos probatorios escritos, podrán indicar la entidad pública o privada en donde reposan, para que el Fiscal de Cuentas los solicite. Los propios involucrados podrán solicitar directamente a la entidad correspondiente tales documentos o elementos probatorios para presentarlos ante el Fiscal de Cuentas, y esta deberá entregarlos al solicitante en un término no mayor de cinco días.

Artículo 39. La persona que sea mencionada como vinculada a una lesión patrimonial tiene el derecho de defenderse y de ser oída desde el inicio de las investigaciones, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Artículo 40. Cuando un involucrado implique en su declaración a un tercero o cuando del texto de esta se le deduzcan cargos, el Fiscal de Cuentas requerirá a dicho involucrado que la declaración sea rendida bajo la gravedad del juramento.

Artículo 41. El Fiscal de Cuentas podrá recabar documentos públicos o privados, requerir informes, interrogar a testigos, hacer careos, realizar inspecciones o reconstrucciones, practicar peritajes o cualquier otra prueba lícita con el objeto de determinar la existencia de la lesión patrimonial causada al Estado y su monto, la identidad de los involucrados y su grado de responsabilidad.

En caso de ser necesario practicar diligencia de allanamiento, esta será decretada por el Tribunal de Cuentas.

Artículo 42. Los servidores públicos y las personas naturales y jurídicas tienen el deber de proporcionar copias, documentos, informes, datos y demás informaciones que solicite el Fiscal de Cuentas, en el cumplimiento de sus obligaciones. Este funcionario podrá imponer a las personas que incumplan injustificadamente este deber las sanciones que establezca el Código Judicial en estas situaciones.

#### ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

Artículo 43. El Fiscal de Cuentas podrá exigir la información a cualquier funcionario o servidor público y a personas naturales o jurídicas, quienes están obligados a colaborar con la investigación dentro del marco de sus funciones y a cumplir las solicitudes y pedidos de informes que se realizan conforme a la ley.

El Fiscal también podrá requerir información a las instituciones bancarias, públicas y privadas, incluyendo información relativa a cuentas cifradas, cuando considere que dicha información sea relevante para la investigación.

Podrá, además, disponer las medidas razonables y necesarias para proteger y aislar los lugares donde se investigue una lesión patrimonial para evitar la desaparición o destrucción de rastros, evidencias y otros elementos materiales.

Artículo 44. Si de las pruebas evacuadas resulta que no hay lesión patrimonial en contra del Estado, el Fiscal de Cuentas deberá solicitar, en su debida oportunidad, al Tribunal de Cuentas que así sea declarado.

Artículo 45. En un término de cuatro meses, contado a partir de la fecha del inicio de la investigación, o de seis meses si hay varios involucrados, el Fiscal de Cuentas remitirá al Tribunal de Cuentas el expediente con su Vista Fiscal.

En caso de que la investigación no sea concluida en el periodo indicado, el expediente debe ser remitido al Tribunal de Cuentas, con el fin de que este decida sobre la necesidad de autorizar un término adicional, no mayor de dos meses, para que sea culminada.

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

Artículo 47. La Vista Fiscal elaborada por el Fiscal de Cuentas contendrá lo siguiente:

1. La descripción clara y precisa de los hechos y de las circunstancias que dieron origen a la investigación de cuentas, con indicación de las fechas que comprende, la dependencia o el lugar en donde ocurrieron y la infracción presuntamente cometida, y con la exposición y cuantificación concreta de la lesión patrimonial causada al Estado.
2. Las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias investigadas.
3. La identificación completa con los nombres, los apellidos, el número de cédula de identidad personal y demás generales de las personas a quienes se les pueda exigir

#### ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

responsabilidad patrimonial, así como los cargos que desempeñan o hayan desempeñado en la entidad correspondiente, o su condición de persona natural o jurídica.

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

4. La responsabilidad y el grado de esta que corresponde a la persona o las personas involucradas.
5. Los fundamentos de Derecho que justifican la medida procesal recomendada.

Artículo 48. En la Vista Fiscal, el Fiscal de Cuentas, con base en el caudal probatorio, podrá solicitar al Tribunal de Cuentas que se llame al investigado o a los investigados a responder por la lesión patrimonial imputada, o solicitar el cierre y archivo de la investigación o que cese el procedimiento contra cualquiera de las personas investigadas cuando hubiera motivo para ello.

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

## Capítulo II Fase Intermedia

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

Artículo 51. Dentro de los diez días hábiles después de haberse recibido el expediente y la Vista Fiscal, el Magistrado Sustanciador procederá a su revisión para determinar que se ha cumplido con la formalidad o se han observado los trámites exigidos por la ley y que no existen vicios que podrían causar la nulidad del proceso. De encontrarse fallas o vicios, se ordenará al Fiscal de Cuentas lo que sea procedente para su saneamiento, lo cual deberá realizarse en un término no mayor de quince días hábiles.

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

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

### ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

2. Llamar a juicio a la persona o a las personas investigadas cuando existan razones fundadas para ello;
3. Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas sean infundadas; u
4. Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca responsabilidad alguna.

En caso de ordenarse la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación, el Fiscal de Cuentas contará con el término de un mes para cumplir con lo dispuesto por el Tribunal de Cuentas.

Artículo 53. El llamamiento a juicio se hará mediante una Resolución de Reparos que deberá contener los razonamientos de hecho y Derecho del Tribunal de Cuentas y el encausamiento dirigido a establecer la responsabilidad patrimonial del procesado o de los procesados.

Artículo 54. La Resolución de Reparos, como mínimo, debe hacer una referencia clara y precisa a la investigación realizada y a su origen, al periodo examinado, la entidad o institución a que corresponda, la acción o la omisión que da lugar a los reparos, la identificación clara de las personas involucradas, con indicación de los nombres y los apellidos, el número de cédula de identidad personal, el cargo, las funciones y las demás generales; el grado de participación en la irregularidad detectada, la responsabilidad que se le imputa, la cuantía del daño, las medidas cautelares, si no hubieran sido decretadas; las normas legales o reglamentarias que han sido infringidas y la indicación del recurso que cabe en su contra.

Cuando la lesión patrimonial involucre a una persona jurídica, en esta Resolución deben aparecer todos los datos que permitan identificarla claramente, incluyendo su nombre o razón social, su domicilio y el nombre y el apellido de su representante legal, de sus directivos y de sus dignatarios.

Artículo 55. La Resolución de Reparos se notificará personalmente al Fiscal de Cuentas y al procesado. Cuando se conozca el domicilio del procesado se harán las diligencias para su notificación personal. Si el interesado no se encontrara, se le fijará un edicto en puerta para que comparezca al proceso dentro del término de tres días. Vencido este término sin que hubiera comparecido al proceso, se realizará la notificación por edicto emplazatorio de acuerdo con las formalidades establecidas en el presente artículo.

En caso de que se desconozca el paradero del procesado, se publicará un edicto de notificación de dicha Resolución de Reparos por cinco días consecutivos en un diario de amplia circulación nacional. En este edicto se indicará la existencia y la naturaleza de la Resolución, se identificará al procesado con su nombre, su apellido y su número de cédula de identidad personal, y se le advertirá que dicha Resolución se tendrá por notificada a partir del día siguiente de la última publicación del edicto.

#### ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

Artículo 56. Cuando se tenga certeza de que el procesado reside en el exterior y su paradero sea conocido por el Tribunal de Cuentas, este deberá intentar, en lugar de la publicación del edicto, su notificación mediante el auxilio de los conductos diplomáticos. La notificación se entenderá perfeccionada en este caso desde el momento en que el exhorto respectivo, debidamente diligenciado, reingrese al despacho del Tribunal de Cuentas.

Artículo 57. Toda resolución distinta a la prevista en el artículo 55, que deba proferirse, se notificará por edicto que será fijado, al día siguiente de haberse dictado, en lugar visible del Tribunal de Cuentas por un término de dos días hábiles y se enviará por fax o correo electrónico a la dirección suministrada por el apoderado judicial. La notificación se entenderá hecha a partir del momento de la desfijación del edicto.

Artículo 58. Cuando la notificación de la Resolución de Reparos se hubiera realizado mediante edicto y el procesado no compareciera al proceso dentro del término de diez días, contado a partir del día siguiente de la última publicación en un diario de amplia circulación nacional, el Tribunal de Cuentas le nombrará un defensor de ausente, quien seguirá la causa hasta su conclusión, salvo que renuncie por causa justificada o sea removido. La remuneración del defensor será pagada por el Estado, que deberá proveer los fondos correspondientes en el Presupuesto General del Estado.

Artículo 59. En el caso de nombramiento del defensor de ausente, los términos correspondientes del proceso de cuentas comenzarán a regir desde el día siguiente de la fecha de su toma de posesión.

Artículo 60. En contra de la Resolución de Reparos cabe el recurso de reconsideración que deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su notificación. El Tribunal de Cuentas debe decidir este recurso de reconsideración en un término no mayor de quince días hábiles. Toda intervención o recurso de los procesados deberá realizarse o interponerse por conducto de apoderado judicial.

Artículo 61. La Resolución de Reparos 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.

## ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

### Capítulo III Plenario Sección 1a Disposiciones Generales

Artículo 62. Las gestiones y las actuaciones ante el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Cuentas se harán en papel simple.

Artículo 63. Los impedimentos y las recusaciones serán resueltos por el resto de los Magistrados del Tribunal de Cuentas, y si hubiera necesidad de dirimencia se llamará al primer suplente de los magistrados disponibles en orden alfabético. Los impedimentos y las recusaciones del Fiscal de Cuentas serán de conocimiento del Pleno del Tribunal de Cuentas.

Artículo 64. Los procesos que adelante el Tribunal de Cuentas serán reservados y los resultados de estos se informarán a la institución pública afectada y a la Contraloría General de la República.

Artículo 65. Las Resoluciones de Cargos o Descargos dictadas por el Tribunal de Cuentas serán publicadas periódicamente en un Registro Oficial.

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.

#### Sección 2a Proceso

Artículo 67. Ejecutoriada la Resolución de Reparos, el proceso de cuentas quedará abierto a pruebas en cuatro periodos, así:

1. El primer periodo, de cinco días hábiles improrrogables, para que el Fiscal de Cuentas y los procesados propongan todas las pruebas que consideren convenientes;
2. El segundo periodo, de cinco días hábiles improrrogables, que empieza a correr desde el día hábil siguiente al día en que se venció el primer periodo, para que el Fiscal de Cuentas y los procesados aporten contrapruebas;
3. El tercer periodo, de tres días hábiles improrrogables, que empieza a correr desde el día siguiente al día en que venció el segundo periodo, para que el Fiscal de Cuentas y los procesados objeten las pruebas y las contrapruebas; y
4. El cuarto periodo, de treinta días hábiles, para practicar las pruebas. Por causa justificada, de oficio o a petición del Fiscal de Cuentas o de cualquier procesado, el Tribunal de Cuentas podrá conceder un periodo adicional para la práctica de las pruebas.

#### ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

Los tres primeros periodos de la etapa probatoria no requieren de resolución del Tribunal de Cuentas.

Artículo 68. Concluido el tercer periodo, el Tribunal de Cuentas, en un término de cinco días, mediante resolución irrecurrible, deberá decidir sobre la admisión o el rechazo de las pruebas e igualmente ordenar la práctica de las pruebas a que haya lugar.

Artículo 69. Vencido el término para la práctica de las pruebas y hasta que se dicte la resolución que decide la causa, el Fiscal de Cuentas y los procesados, sin necesidad de resolución alguna, pueden presentar por escrito sus alegatos ante el Tribunal de Cuentas.

Artículo 70. El Tribunal de Cuentas, antes de dictar la resolución que decida la causa, mediante auto para mejor proveer, podrá practicar las pruebas que sean necesarias para aclarar las dudas razonables, esclarecer aspectos oscuros y establecer la verdad material.

Artículo 71. Las pruebas presentadas por el Fiscal de Cuentas o por los procesados, así como las practicadas de oficio, serán apreciadas de conformidad con las reglas de la sana crítica.

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

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

1. Resolución de Cargos, cuando implique la condena o declaratoria de la responsabilidad patrimonial del involucrado o de los involucrados.
2. Resolución de Descargos, cuando implique la absolución o inexistencia de la responsabilidad de los involucrados.

Artículo 73. La parte motiva de la resolución que decida la causa contendrá, además de la información descrita en los numerales 1 y 3 del artículo 47 de la presente Ley, lo siguiente:

1. La declaración de que se han cumplido todas las formalidades procesales.
2. La apreciación completa de las pruebas y de las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias alegados en el proceso de cuentas.
3. La responsabilidad de la persona o las personas procesadas y su grado de participación. En el caso de que de la apreciación de las pruebas se establezca que alguno de los procesados no es responsable de la lesión patrimonial que se juzga, así debe declararlo el Tribunal de Cuentas con los correspondientes descargos.
4. Los fundamentos de Derecho que justifican la decisión del Tribunal de Cuentas.

ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

Artículo 74. La parte dispositiva de la resolución que decide la causa contendrá la decisión que se adopte, la indicación del recurso que se puede interponer en su contra, el destino de las medidas cautelares y la mención de las disposiciones legales, reglamentarias o de la organización interna de la entidad que fueron analizadas en la parte motiva.

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

Artículo 76. La resolución que decida la causa debe notificarse personalmente al Fiscal de Cuentas, al apoderado judicial de cada uno de los procesados y al defensor de ausente, si lo hubiera.

### Sección 3a Audiencia

Artículo 77. El procesado puede solicitar que el proceso sea oral. La solicitud deberá presentarse dentro del término de tres días siguientes a la notificación de la Resolución de Reparos.

Recibida la petición, el Tribunal de Cuentas convocará a las partes a audiencia y designará a un Magistrado Sustanciador que presidirá la audiencia.

En la audiencia oral tendrá lugar la lectura de la Vista Fiscal y de la Resolución de Reparos, así como la práctica de las pruebas. Cumplido lo anterior, se concederá un periodo de hasta treinta minutos a las partes para presentar sus alegatos.

El Tribunal dictará sentencia en el término previsto en el artículo 72 de esta Ley.

El reglamento de funcionamiento del Tribunal de Cuentas regulará el desarrollo de la audiencia oral en los aspectos no previstos en este artículo.

Sección 4a  
Recursos

Artículo 78. En contra de la resolución que decide la causa podrá interponerse el recurso de reconsideración dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación.

El Tribunal de Cuentas dará traslado a la contraparte por un término de tres días hábiles y, una vez vencido este término, deberá decidir el recurso de reconsideración en un término no mayor de veinte días hábiles.

Artículo 79. La resolución que decide 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

ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

notificado la resolución mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideración.

La resolución que decide la causa debidamente ejecutoriada pone fin a la actividad de la Jurisdicción de Cuentas.

Sección 5a  
Tipos de Responsabilidad

Artículo 80. Se establecen los siguientes tipos de responsabilidad patrimonial:

1. Responsabilidad directa. Es la que recae sobre la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos por razón de sus acciones u omisiones.
2. Responsabilidad principal. Es la que obliga, en primer lugar, a la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado.
3. Responsabilidad solidaria. Es aquella en virtud de la cual dos o más personas que reciban, recauden, manejen, administren, cuiden, custodien, controlen, distribuyan, inviertan, aprueben, autoricen, paguen o fiscalicen fondos o bienes públicos están obligadas solidariamente a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado.
4. Responsabilidad subsidiaria. Es aquella en virtud de la cual la persona que recibe, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, autorice, apruebe, pague o fiscalice fondos o bienes públicos queda obligada a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado por razón de que haya actuado con negligencia grave o haya permitido la lesión.

Artículo 81. La responsabilidad patrimonial persigue los bienes de la persona declarada responsable en todo momento, incluso dentro de cualquier proceso judicial hasta tanto hayan sido adjudicados definitivamente a terceros dentro de este. En estos casos, la responsabilidad patrimonial ascenderá hasta la parte que cubra el importe líquido y los intereses de la condena del Tribunal de Cuentas.

Sección 6a  
Acción Contencioso-administrativa

Artículo 82. 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.

En los procesos contencioso-administrativos de nulidad se notificará a la persona favorecida con la resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción.

ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

Artículo 83. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos. Si declara su ilegalidad, debe establecer la responsabilidad que le corresponde al procesado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

Sección 7a  
Ejecución de la Sentencia

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.

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.

Artículo 86. Cuando sea procedente ejecutar la resolución en el exterior, se le enviará copia autenticada al Ministro de Relaciones Exteriores para que, por los conductos diplomáticos, inicie los trámites dirigidos a tal propósito en cada uno de los países en donde la persona condenada por la lesión patrimonial en contra del Estado panameño tenga bienes a su nombre o a nombre de las personas naturales o jurídicas a cuyo favor se hayan traspasado bienes para encubrir su origen y su titularidad.

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.

Título V  
Disposiciones Adicionales

Artículo 88. El artículo 1 de la Ley 32 de 1984 queda así:

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

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

#### ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

Artículo 89. El artículo 9 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 9. La estabilidad de los servidores de la Contraloría estará condicionada a la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público. Quien haya laborado en la Contraloría, a satisfacción, durante un mínimo de cinco años, gozará de estabilidad y no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas. Para los efectos de esta disposición, se computarán los servicios prestados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

Para determinar la situación de estabilidad de sus servidores, la Contraloría realizará un examen del estado de estos y expedirá los certificados de estabilidad respectivos a los que cumplan con los requisitos legales, dentro de seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.

Artículo 90. El artículo 17 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 17. Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que esta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.

Para los fines de esta Ley, la condición de empleado de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal.

Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o, en general, administre bienes de esta.

Artículo 91. Se adiciona el artículo 83-A a la Ley 32 de 1984, así:

Artículo 83-A. Cuando los funcionarios de la Contraloría General de la República sean objeto de acciones, procesos, juicios o demandas, derivados de actos y decisiones adoptados de conformidad con esta Ley y en el ejercicio de sus atribuciones, funciones u obligaciones, tendrán derecho a que la institución les cubra los gastos y las costas que sean necesarios para su defensa.

El amparo institucional a que se refiere este artículo se aplicará a dichos funcionarios por actos realizados en el ejercicio de sus cargos, aun después de haber cesado en sus funciones.

## ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

En caso de que el funcionario resulte responsable del acto o hecho que se le imputa, deberá reembolsar a la Contraloría los gastos en que esta incurrió para su defensa.

La Contraloría se subrogará en los derechos del demandado o denunciado para la recuperación de los gastos y las costas.

La Contraloría establecerá y proveerá lo necesario para el fiel cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 92. Se adiciona el artículo 3-A a la Ley 59 de 1999, así:

Artículo 3-A. La Contraloría General del República podrá ordenar, en cualquier momento, al servidor público declarante que aclare, modifique o adicione su declaración a efectos de cumplir adecuadamente con lo establecido en el artículo 2 de la presente Ley.

### Título VI Disposiciones Finales Sección 1a Transitorias

Artículo 93 (transitorio). Los primeros Magistrados del Tribunal de Cuentas y sus suplentes serán nombrados de la forma siguiente: el Magistrado y su suplente designados por el Órgano Judicial, para un periodo de seis años; el Magistrado y su suplente designados por el Órgano Ejecutivo, para un periodo de ocho años, y el Magistrado y su suplente designados por el Órgano Legislativo, para un periodo de diez años.

Artículo 94 (transitorio). El presupuesto, los bienes y los equipos de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República pasarán a formar parte del Tribunal de Cuentas.

Los servidores públicos de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial formarán parte del Tribunal de Cuentas y gozarán de los mismos derechos que tienen, al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, los servidores públicos de la Contraloría General de la República, especialmente de los derechos de estabilidad en el cargo, sobresueldo bianual por méritos y bonificación por retiro debido a la pensión de retiro por vejez.

### Sección 2a

## Finales

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 regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación.

### ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA

G.O. 26169

Artículo 96. Los procesos de enriquecimiento injustificado que se inicien después de la entrada en vigencia de la presente Ley serán de competencia de la Contraloría General de la República. El proceso administrativo por enriquecimiento injustificado es independiente del proceso por enriquecimiento injustificado que se tramite en la jurisdicción penal.

Artículo 97. Las disposiciones de la Ley 15 de 2008, Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales, serán aplicables en lo que sea pertinente al proceso de cuentas regulado en la presente Ley.

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

Artículo 99. Esta Ley comenzará a regir desde el 15 de enero de 2009, excepto los artículos 7 y 93 que comenzarán a regir desde la promulgación de la presente Ley.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 409 de 2008 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintiocho días del mes de octubre del año dos mil ocho.

El Presidente, Raúl E. Rodríguez Araúz

El Secretario General, Carlos José Smith S.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PANAMÁ,  
REPÚBLICA DE PANAMA, 14 DE NOVIEMBRE DE 2008.

MARTÍN TORRIJOS ESPINO  
Presidente de la República

DILIO ARCIA TORRES  
Ministro de la Presidencia

ASAMBLEA NACIONAL, REPUBLICA DE PANAMA