

EL TRIBUNAL DE CUENTAS: EVOLUCIÓN, FISONOMÍA Y DERECHO COMPARADO

OSCAR VARGAS VELARDE

Magistrado Presidente

Tribunal de Cuentas

I. ÉPOCA COLONIAL

El *Tribunal de Cuentas* es una entidad de la administración de justicia patrimonial con raíces en nuestro acontecer republicano desde que Panamá se constituyó en Estado independiente el 3 de noviembre de 1903, aunque sus antecedentes lejanos se ubican en la Colonia española y más tarde en el período de unión a Colombia.

En la España Feudal, el Rey Felipe II creó el *Tribunal de Contaduría* “para dilucidar las cuestiones contenciosas que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera del Estado y su reflejo contable”,¹ debido a que “los representantes del pueblo demandan al Rey explicaciones acerca del destino que se le daban a sus aportaciones”.²

Luego, en el siglo XIX, el Rey Fernando VII fundó el *Tribunal Mayor de Cuentas*, que atesora el contenido y las facultades de dicho Tribunal de Contaduría, y precisa sus dos objetivos: autoridad gubernativa y autoridad judicial. En su condición de autoridad gubernativa, “extendía su actuación a toda clase de funcionarios y autoridades de cualquier clase y fuero, para urgirles el cumplimiento de las obligaciones contables”. En su carácter de autoridad judicial, “entraba en la consideración de las responsabilidades en que los funcionarios y autoridades podrían incurrir como consecuencia de su gestión económica y de la rendición de cuentas”.³

Pero fue el Rey Felipe III quien en 1605 estableció en las colonias americanas tres *Tribunales de Contadores de Cuentas*, cuyas sedes fueron la ciudad de México, la ciudad de los Reyes del Perú (Lima) y la ciudad de Santa Fe del Nuevo Reino de Granada, “para que las cuentas de los miembros de mi Real Hacienda de las provincias de las Indias se tomasen con la puntualidad y justificación que es necesario para la mejor administración, buen recaudo,

¹ FERNÁNDEZ PIRLA, José María. “Evolución histórica del Tribunal de Cuentas de España”, en *Jurisdicción Patrimonial*. Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, año II, N°2, Panamá, 1998, p. 16.

² FERNÁNDEZ PIRLA, José María. “El Tribunal de Cuentas en España”, en FERNÁNDEZ PIRLA, José María y SALA SÁNCHEZ, Pascual. *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy*. Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, Madrid, 1987, p. 11.

³ *Ibídem*, p. 13.

cuenta y razón de la dicha hacienda”. En este sentido, “He mandado hacer las ordenanzas” y “proveído las personas que para esto me han parecido más a propósito y para el uso y ejercicio de sus oficios, y tomar las dichas cuentas”.⁴

Estas ordenanzas, explica Pascual Sala Sánchez, a la sazón Presidente del Tribunal de Cuentas de España, tenían el “propósito deliberado de establecer una completa regulación, orgánica y operativa, de estos órganos de control de la gestión de caudales públicos que se creaban, frente a una característica casi general de las normas dictadas para las Indias, cuyo casuismo fue, en la mayoría de las ocasiones, (...) proverbial. Destaca la amplitud de los poderes conferidos a los Contadores frente a las otras Autoridades de los territorios a que iban destinados cuando de la rendición de cuentas de cualesquiera caudales que al Rey se debían, o que integraban la Hacienda Real, se trataba, así como la dotación de medios que se preveía para su buen funcionamiento”.⁵

II. UNIÓN A COLOMBIA

El 28 de noviembre de 1821 Panamá se independizó de España e inmediatamente se unió a la creación republicana e integracionista de Simón Bolívar, deslumbrados sus próceres por la gloria del Libertador. En el siglo XIX, la entidad política que ahora se llama Colombia, se impuso varios nombres y adoptó 8 constituciones políticas: la de 1821 (Colombia), la de 1830 (Colombia), la de 1832 (la Nueva Granada), la de 1843 (la Nueva Granada), la de 1853 (la Nueva Granada), la de 1858 (Confederación Granadina), la de 1863 (Estados Unidos de Colombia) y la de 1886 (Colombia); pero ninguna consagró de manera expresa al Tribunal de Cuentas. Sin bien en ellas aparece expresamente la mención de la Corte Suprema de Justicia, sus normas atribuyen al Congreso la facultad de crear los tribunales y los juzgados indispensables para la marcha del país.

Como reacción al centralismo y a la guerra civil colombiana denominada en la historiografía “la Guerra de los Caudillos Supremos”, caciques regionales que querían alzarse con el poder, los panameños decidieron el 18 de noviembre de 1840 cortar los lazos de dependencia, pues se había disuelto del pacto fundamental de asociación política, reasumir la soberanía y constituir la Primera República bajo el nombre de Estado del Istmo. La

⁴ *Leyes y Ordenanzas del Tribunal de Cuentas*. Ordenanzas dadas por el Rey don Felipe III en Burgos, el 24 de agosto de 1605, y Real Cédula al Marqués de Montes Claros, de 7 de marzo de 1606. Edita el Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 1988, p. 1.

⁵ SALA SÁNCHEZ, Pascual. “Presentación”, en *Ibíd.*, pp. VIII y IX.

Constitución Política del nuevo Estado independiente, que subsistió por más de un año, adoptada el 8 de junio de 1841, no hizo referencia a la materia del Tribunal de Cuentas.

El experimento federal en el Panamá colombiano se extendió por treinta años (1855-1885). Durante ese período, rico en acontecimientos políticos, los panameños se dotaron de siete constituciones. La primera fue en 1855, durante el Estado de Panamá, creación del doctor Justo Arosemena. Las otras fueron a partir de 1863, año en que la Constitución colombiana de Rionegro, dividió el territorio de los Estados Unidos de Colombia en estados soberanos y entre ellos, creó el Estado Soberano de Panamá, que proclamó las constituciones de 1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875.

Aunque la Constitución del Estado Federal de Panamá, puesta en vigor el 18 de septiembre de 1855 no hace alusión al tema, el Tribunal de Cuentas fue formado inmediatamente por la Ley de 28 de septiembre de 1855, tres años más tarde subrogada por la Ley de 2 de octubre de 1858.⁶

La Constitución Política del Estado Soberano de Panamá, promulgada en 1863, preveía el *Juez Contador* (y un suplente), quien debía ser elegido por la Asamblea Legislativa, en virtud de mayoría absoluta de votos. La Corte del Estado, a su vez, debía conocer de las causas de responsabilidad instruidas contra dicho Juez Contador, así como conocer y decidir las causas por delitos comunes que se surtieran en perjuicio de este funcionario y decretar en su caso, la suspensión del empleo. El Procurador del Estado tenía la atribución de acusarlo ante el tribunal competente por delitos comunes. Una disposición transitoria establecía el nombramiento del Juez Contador y su suplente, por la Asamblea Constituyente y extendía, mientras se celebraran las elecciones populares, su permanencia en ese destino público hasta el 30 de septiembre de 1864.

Esta Ley Fundamental fue promulgada el 6 de julio de 1863 y dos días más tarde fue puesta en vigor la Ley de 8 de julio de 1863, sobre el *Tribunal de Cuentas*, que reemplazaba la legislación anterior.

La Constitución estatal de 1865 se refería al Juez Contador, en cuanto a que la Corte del Estado tenía atribución para conocer las causas de responsabilidad en su contra y las

⁶ *Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá*. Preparado por Justo Arosemena. Edición de Jorge Fábrega P., Panamá, 1973, pp. 274 y ss.

causas por delitos comunes cometidos. El Procurador del Estado debía acusarlo por delitos comunes ante el tribunal competente, decretando en su caso, la suspensión del empleado.

La Constitución istmeña de 1868 indicaba que la Corte del Estado tenía la atribución de sustanciar y decidir de las causas de responsabilidad del Juez Contador y al mismo tiempo, sustanciar y decidir las causas seguidas contra él por delitos comunes, decretando en su caso, la suspensión del empleo.

La Constitución seccional de 1870 también previó la figura del Juez Contador, nombrado por mayoría absoluta de votos en ejercicio de la función electoral de la Asamblea Legislativa. La Corte del Estado tenía la responsabilidad de sustanciar y decidir las causas de responsabilidad en las que estuviera involucrado este Juez Contador e, igualmente, de sustanciar y decidir las causas por delitos comunes que le imputaran, así como decretar en su caso, la suspensión del empleo. El Procurador del Estado debía acusarlo ante el tribunal competente por delitos comunes.

El Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá, redactado por el doctor Justo Arosemena y puesto en vigencia en 1870 (junto con el Código Penal, el Código Procesal, el Código Militar y el Código de Comercio), por el general Buenaventura Correoso, Presidente del Estado, regulaba extensamente el *Tribunal de Cuentas*, tribunal especial, servido por un *Juez Contador*, nombrado por la Asamblea Legislativa y dedicado al examen y fenecimiento de las cuentas que debían presentar los responsables del Erario. Las apelaciones contra el Juez Contador eran del conocimiento de un Tribunal compuesto por el Secretario de Estado y dos diputados.⁷

La Constitución de 1873 se manifestaba en las líneas de su predecesora. Al Juez Contador (y su suplente) lo nombraba la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Panamá, por mayoría de votos y haciendo uso de una función electoral. La Corte del Estado tenía la responsabilidad de sustanciar y decidir las causas de responsabilidad y las causas por delitos comunes. Podía además, decretar en su caso, la suspensión de este funcionario. El Procurador del Estado debía acusarlo ante el tribunal competente por delitos comunes.

⁷Ídem.

Norma de moralidad pública de esta carta constitucional -que no está dirigida al Juez Contador, pero sí a los que manejaban fondos públicos y debían rendir cuentas-, se encuentra en las disposiciones prohibitivas y señala lo siguiente:

“Los responsables del Erario del Estado que no hayan cumplido con los deberes de rendir sus cuentas, contestar los reparos y satisfacer los alcances líquidos, con arreglo a la ley, no podrán ser electos Senadores ni Representantes al Congreso Nacional, Diputados a la Asamblea, Secretarios de Estado, Recaudadores fiscales, ni empleados con mando y jurisdicción”.

Otro precepto moralizador imponía al Encargado del Poder Ejecutivo del Estado, a los Magistrados de la Corte, a los Secretarios de Estado, al Juez Contador y a los Diputados de la Asamblea Legislativa, la prohibición de admitir poder de cualquier gobierno, compañía o individuo, para gestionar negocios que tuvieran relación con el Erario del Estado o celebrar contratos con el Gobierno, durante el ejercicio de sus funciones.

En la última Constitución del Estado Soberano de Panamá, la de 1875, también el Juez Contador era nombrado por la Asamblea Legislativa en funciones electorales, por mayoría de votos y correspondía a la Corte Superior del Estado sustanciar las causas de responsabilidad. Los delitos comunes eran del conocimiento de esta corporación de justicia. La acusación por delitos comunes ante el tribunal competente incumbía al Procurador del Estado.⁸

Las dos normas de moralidad pública contenidas en la Constitución de 1873, antes expuestas, se repiten literalmente en el texto de 1875.

III. EXPERIENCIA REPUBLICANA

Veintinueve años después, en 1904, una vez fundada la República de Panamá, los constructores del nuevo Estado crearon el *Tribunal de Cuentas* para juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, institución de singular importancia para la buena salud de las finanzas públicas, que lamentablemente desapareció a finales de la década del diez del siglo pasado.

La Ley 56 de 25 de mayo de 1904 fue la excerta legal que organizó este Tribunal de Cuentas con tres Jueces, especialistas en contabilidad (la Ley 7 de 3 de octubre de 1912, adicionó un cuarto Juez), cuya selección era facultad de la Asamblea Nacional, según el artículo 67, numeral 5, de la Constitución Política de 1904, que tras el juicio de cuentas debían

⁸ El texto de estas constituciones se puede consultar en la obra de GOYTÍA, Víctor F. *Las Constituciones de Panamá*. 2ª edición, Panamá, 1987, pp. 152, 157, 176, 209, 228, 234, 235, 255 y 261.

fenecer en dos instancias las cuentas mensuales o anuales de los empleados o particulares de manejo o deducir sus alcances líquidos. La decisión de segunda instancia podía *apelarse* ante la Corte Suprema de Justicia para su resolución definitiva.

Este Tribunal tenía la competencia para examinar y fenecer las cuentas de: 1. Los responsables del Erario Nacional; 2. Los empleados o los individuos particulares que por cualquier motivo recaudaren o manejen fondos, rentas o caudales de la Nación; y 3. Las empresas a las cuales se les hubiere garantizado el pago de un interés sobre el capital invertido, de un auxilio o de una subvención del Tesoro de la República, mientras no caducare este pago o la garantía. Adicionalmente, debía esclarecer la verdad en todo lo relativo al ramo de bienes desamortizados para saber con exactitud si existían aún bienes de esta clase en el territorio nacional, cuáles eran estos bienes, la renta que producían y los que de éstos estaban ocultos o habían pasado a poder de terceros sin el cumplimiento de las formalidades legales.

El Código Fiscal (Ley 2ª de 22 de agosto de 1916) revalidó el Tribunal de Cuentas y le fijó funciones. Estaba integrado por tres Jueces, elegidos por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; empero, poco después la Ley 33 de 14 de febrero de 1917, sobre reformas fiscales, lo suplantó por un *Tribunal Unitario*, regido por el *Juez de Cuentas*, a quien nombraba la Asamblea Nacional.

La Ley 30 de 30 de diciembre de 1918, sobre reformas fiscales, que instaló el Agente Fiscal, subordinado directo del Presidente de la República, con funciones de alta inspección del sistema de contabilidad y con facultades para intervenir en todas las cuentas, permitió la desaparición del Juez de Cuentas porque cuando ya se estimó, al tenor de lo dispuesto por esa ley, que el sistema de contabilidad era eficiente, sus servicios se tornaron innecesarios y sus asuntos se adscribieron al mencionado Agente Fiscal.

El *Tribunal de Cuentas* resurgió en 1984, con la Ley 32 de ese año, Orgánica de la Contraloría General de la República, en desarrollo de la Constitución Política de 1972 (en su artículo 276, numeral 13), aunque nunca operó en la práctica y se extinguió en los primeros meses de 1990. Esta ley desarrolló la *Jurisdicción de Cuentas* dentro del ámbito de la Contraloría General. Su objetivo fue juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo cuando surgieran reparos o a consecuencia de investigaciones de la Contraloría General de la República. La primera instancia la ejercía un *Juzgado de Cuentas*, cuyo titular sería el *Juez de Cuentas*. La segunda instancia concernía al *Tribunal de Cuentas*, que tendría

jurisdicción en toda la República, regentado por el *Magistrado de Cuentas*, el *Director de Contabilidad de la Contraloría General* y por uno de los *abogados de la Dirección de Asesoría Legal de dicha Contraloría*. La defensa de los intereses públicos, en el juicio de cuentas, la haría en las dos instancias el *Fiscal de Cuentas*.

El Magistrado de Cuentas, el Juez de Cuentas y el Fiscal de Cuentas, servidores públicos de la Contraloría, serían nombrados por el Contralor General de la República.

El *juicio de cuentas* tenía por objeto evaluar la gestión de manejo, conforme a un criterio jurídico-contable y decidir lo relativo a la responsabilidad patrimonial del respectivo agente o funcionario frente al Estado. Sería tramitado de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Judicial y el reglamento que dictare la Contraloría.

Las decisiones del Juzgado de Cuentas y del Tribunal de Cuentas, para todos los efectos procesales y legales, se concebían pronunciadas por un tribunal judicial y asumirían carácter jurisdiccional. Las resoluciones de segunda instancia serían recurribles ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante el recurso extraordinario de casación.

En 1990, después de la intervención militar estadounidense en Panamá de 1989, se creó la *Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP)*, dentro de la Contraloría General de la República, mediante el Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero, con tres Magistrados, jurisdicción nacional, características diferentes y mayores atribuciones que el Tribunal de Cuentas, dirigida a conocer y decidir las causas por lesión patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores públicos o particulares.

La *función de investigar* la realiza la Dirección de Auditoría General, la Dirección General Consular o cualquier otra Dirección de la Contraloría General de la República, en observancia de las disposiciones de Contralor General, interpretando así los auditores de esas dependencias el *rol* de un *Fiscal* en el *proceso patrimonial*. La *función plenaria* se inicia con la *Resolución de Reparos*, dictada por la DRP. El término para aportar las pruebas documentales y presentar todos los escritos explicativos y de descargo que el procesado estime convenientes, es de dos meses. Cuando las pruebas traten sobre hechos que por su naturaleza no consten en documentos, deberán ser aducidas dentro de los diez días hábiles. Vencidos los dos meses, comienza a correr otro término de un mes para presentar “todos los alegatos, los escritos explicativos y de descargo que estime convenientes”. Concluidos los tres meses, la DRP resolverá el proceso. La declaratoria de la responsabilidad patrimonial, mediante

Resolución de Cargo, admite el *recurso ordinario de reconsideración*. Esta resolución también puede ser impugnada por el afectado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la *acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción*. La liberación de responsabilidad de cualquier procesado, a través de *Resolución de Descargo*, puede ser objeto de *acción contencioso administrativa de nulidad*, emprendida por cualquier ciudadano. Cuando el perjuicio causado al Estado es evidente, la DRP sin más trámite, está autorizada para ordenar el reintegro inmediato de los dineros o los bienes ilegítimamente apropiados. En contra de la *Resolución de Reintegro* cabe el recurso ordinario de reconsideración y puede demandarse ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ejecutoriada la Resolución de Cargo o de Reintegro, procede su ejecución por la jurisdicción coactiva en la *Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas*.

IV. ATRIBUTOS DEL NUEVO TRIBUNAL DE CUENTAS

Después de tres lustros de experiencias con la *Dirección de Responsabilidad Patrimonial*, la reforma constitucional promulgada en el 2004 instauró la nueva *Jurisdicción de Cuentas*, para conocer las causas contra los empleados y los agentes de cuentas, al igual que el *Tribunal de Cuentas*, que sustituye esa institución administrativa revestida de funciones jurisdiccionales, como el organismo central de dicha jurisdicción, de modo que por primera vez en nuestra historia republicana centenaria, este Tribunal quedó articulado coherentemente en el rango supremo de las disposiciones de nuestra Constitución Política.⁹

A este Tribunal de Cuentas, que goza de todas las garantías constitucionales y legales, le corresponde privativamente juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos que, por supuestas irregularidades, formule la Contraloría General de la República, entidad independiente de los tres órganos del Estado, cuya función consiste en fiscalizar los fondos y los bienes públicos.

El empleado de manejo es todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos. El agente de manejo es toda persona natural o jurídica que reciba, recaude,

⁹ Mayor información sobre este Tribunal de Cuentas se puede obtener en VARGAS VELARDE, Oscar. *La Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá*. Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2007.

maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos.

La nueva concepción del *Tribunal de Cuentas en Panamá*, puede tener algunas afinidades, pero en lo medular se separa de los desarrollos que se observan en el Derecho Comparado. Nuestro Tribunal con jurisdicción nacional y competencia de naturaleza privativa se encamina a salvaguardar la Hacienda Pública y luchar contra el flagelo de la corrupción. Está dirigido por tres *Magistrados de Cuentas*, que actúan en Sala Unitaria o en Pleno, nombrados escalonadamente por el respectivo órgano del Estado (uno por el Legislativo, uno por el Ejecutivo y uno por la Corte Suprema de Justicia). Pero el factor más distintivo lo constituye el hecho de que es una oficina pública de única instancia encargada exclusivamente de administrar justicia en la esfera de las responsabilidades que emergen del manejo de los caudales públicos, ayudado por las investigaciones que realiza la Fiscalía de Cuentas. En otras palabras, tanto en lo formal como en lo material, es un tribunal de justicia. Es especializado e independiente en los aspectos administrativos, presupuestarios y funcionales, pero su actividad juzgadora se deriva de las objeciones formuladas en las auditorías de la Contraloría General de la República o en la rendición de cuentas que se efectúe ante ella. Sus decisiones son estrictamente jurisdiccionales y las que desatan la controversia hacen tránsito a cosa juzgada. La responsabilidad patrimonial declarada por este Tribunal de Cuentas es diferente a la responsabilidad penal, que corresponde ventilarla al Órgano Judicial, y a la responsabilidad administrativa, que incumbe decidirla a la institución correspondiente.

El *proceso de cuentas*, en su *etapa de conocimiento*, tiene tres fases: la *investigación*, la *intermedia* y la *plenaria*. El Fiscal de Cuentas, con base en el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de las pruebas correspondientes, que le remita la Contraloría General, dará inicio a la investigación. Tendrá un término de cuatro meses contado a partir de la fecha del inicio de la investigación o de seis meses si hay varios involucrados para remitir al Tribunal de Cuentas el expediente con su Vista Fiscal. En caso de necesitarlo, el Tribunal de Cuentas le autorizará un término adicional, no mayor de dos meses, para su culminación.

El Tribunal de Cuentas, luego de recibir el expediente y la Vista Fiscal, procede a su revisión para determinar si el Fiscal cumplió con las formalidades exigidas por ley. De encontrarse fallas o vicios se le ordenará subsanarlos en un término no mayor de quince días

hábiles. De no encontrarse fallas o vicios, el Tribunal, basado en las pruebas recabadas, puede adoptar alguna de las medidas siguientes: 1. Ordenar la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación; 2. Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas; 3. Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades sean infundadas; o 4. Llamar a juicio a la persona o las personas investigadas.

El llamamiento a juicio se hará mediante una Resolución de Reparos, la cual será notificada personalmente al Fiscal de Cuentas y a los procesados. En contra de esta resolución, cabe el recurso de reconsideración que deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación. Ejecutoriada la Resolución de Reparos, el proceso de cuentas quedará abierto a pruebas en cuatro períodos, a saber: 1. Cinco días hábiles e improrrogables para proponer todas las pruebas convenientes; 2. Cinco días hábiles e improrrogables para aportar las contrapruebas; 3. Tres días hábiles e improrrogables para objetar las pruebas y las contrapruebas; y 4. Treinta días hábiles para la práctica de pruebas admitidas.

Culminado este período se entra a los alegatos. Terminados estos procede decidir el proceso mediante Resolución de Cargos, cuando se trata de condena (responsabilidad directa, principal, solidaria o subsidiaria), o Resolución de Descargos, cuando se trata de absolución. Contra la Resolución de Cargos o Descargos, según el caso, las partes (los procesados o el Fiscal de Cuentas) pueden interponer el recurso de reconsideración.

La *etapa de ejecución* corre a cargo de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas que, para estos efectos, utilizará la Jurisdicción Coactiva.

V. DERECHO COMPARADO

En España, hoy como ayer, el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado se llama *Tribunal de Cuentas*. Lo propio sucede en Francia, Portugal, Bélgica, Italia y Austria. La Constitución Europea lo intitula del mismo modo. En pocos países americanos se denomina *Tribunal de Cuentas* (Brasil, Honduras y Uruguay), *Corte de Cuentas* (El Salvador) o *Tribunal Superior de Cuentas* (Honduras). En las entidades federadas (estados o provincias, respectivamente), tanto en Argentina como en Brasil se ostenta el nombre de *Tribunal de Cuentas*.

En otros países americanos, en vez de Tribunal de Cuentas, el máximo órgano fiscalizador se denomina *Contraloría General de la República* (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), *Auditoría General de la Nación* (Argentina), *Auditoría Superior de la Federación* (México) o *Ministerio de Auditoría y Control* (Cuba). En la República Dominicana coexisten la *Contraloría General de la República*, organismo del Poder Ejecutivo, rector del Sistema Nacional de Control Interno, y la *Cámara de Cuentas*, órgano de control externo y con funciones de emitir resoluciones en el ámbito de la responsabilidad administrativa y la responsabilidad civil. En Chile subsiste la *Contraloría General de la República* y dentro de esa institución funciona un *Tribunal de Cuentas*.¹⁰

A. ESPAÑA

Paralelamente a la función fiscalizadora, el *Tribunal de Cuentas de España* también ejerce la jurisdicción contable,¹¹ propia de una oficina pública encargada de administrar justicia, a través de su *Sección de Enjuiciamiento* para determinar la responsabilidad contable en que incurran los que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Este Tribunal es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio español, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales. Está integrado por el Presidente y los Consejeros de Cuentas. Estos, elegidos por dichas Cortes durante un período de nueve años, proponen el candidato a Presidente para que el Rey lo nombre. El Pleno lo constituyen doce Consejeros de Cuentas: entre ellos, uno será el Presidente y otro el Fiscal. La Sección de Enjuiciamiento la completan su Presidente y los

¹⁰ El Tribunal de Cuentas operó en Chile hasta 1927, cuando fue sucedido por la Contraloría General de la República. En el seno de esta entidad funciona hoy el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía, que es parte del juicio, en representación de los intereses del Estado. El Tribunal de Cuentas, organismo de carácter jurisdiccional, de doble instancia, lleva a cabo el juicio de cuentas, que “tiene por objeto perseguir la responsabilidad civil extracontractual de los funcionarios o ex funcionarios, a quienes corresponda o haya correspondido la tenencia, uso, custodia o administración de fondos o bienes del Estado, con el fin de mantener la integridad del patrimonio público”. El juicio de cuentas se inicia con los reparos, que equivalen a la demanda y se “pueden derivar del examen de una cuenta o de las conclusiones de un sumario administrativo”. El Juez de Primera Instancia recae en el Subcontralor General. La segunda instancia es colegiada y corresponde al Contralor General y a dos magistrados. (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. *Memoria Anual 2003*, Santiago de Chile, 2003, pp. 27, 71 y 75).

¹¹ El “concepto de jurisdicción contable va unida a la idea del enjuiciamiento de las cuentas, consideradas en sí mismas como objeto de un proceso que ha de conducir ineludiblemente a la exoneración de responsabilidades o a la condena del contable público”. FERNÁNDEZ PIRLA. “El Tribunal de Cuentas en España”, en *Op. cit.*, pp. 43 y 44.

Consejeros de Cuentas correspondientes a quienes, como órganos de primera instancia o adscritos a la Sala o las Salas del Tribunal, corresponde conocer de los procedimientos jurisdiccionales. Este Tribunal del mismo modo se compone de la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Fiscalía y de la Secretaría General. La Fiscalía del Tribunal de Cuentas debe ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y procedimientos de reintegro por alcance.

En esta Sección de Enjuiciamiento, los órganos de la *jurisdicción contable* son los siguientes:

1. Los Consejeros de Cuentas, que conocen en primera instancia de:

a) Los *juicios de cuentas* por los daños y los perjuicios causados al patrimonio público;

b) Los *procedimientos de reintegro por alcance* en vista del saldo deudor injustificado de una cuenta o la ausencia de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos; y

c) Los expedientes de cancelación de fianzas en los que se hubieran deducido pretensiones de responsabilidad contable.

2. Las *Salas del Tribunal de Cuentas* formadas por el Presidente de la Sección y dos Consejeros de Cuentas que conocen de los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por los Consejeros de Cuentas.

Están sometidas a la jurisdicción contable (necesaria, improrrogable, exclusiva y plena), las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, así como los alcances de caudales o efectos públicos, y obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión. Se extiende al conocimiento y a la decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo y necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente. La jurisdicción contable es compatible respecto de los mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.

Por otro lado, cuando del examen y de la comprobación de cualquier cuenta o en el marco de los procedimientos de fiscalización, aparecieren hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o del Letrado del Estado y con citación y, en su caso, intervención del presunto responsable o de sus causahabientes, acordará la formación de pieza separada con la finalidad de concretar los hechos, los posibles responsables, tanto directos como subsidiarios, y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resultare de lo actuado en el procedimiento fiscalizador de que se trate. Esta pieza separada contendrá los antecedentes del procedimiento fiscalizador que se consideren adecuados a la finalidad señalada y cuantos soliciten el Ministerio Fiscal, el Letrado del Estado o el presunto responsable si hubiere comparecido. Una vez ultimada se remitirá la pieza a la Sección de Enjuiciamiento a los efectos de iniciar el *juicio de cuentas*.

Recibidos los antecedentes en la Sección de Enjuiciamiento, el Consejero en turno (previa audiencia del Ministerio Fiscal, del Letrado del Estado y, en su caso, si hubiere comparecido en forma, de quien hubiere deducido la pretensión de responsabilidad contable), podrá decretar el archivo de las actuaciones cuando los hechos, manifiestamente, no revistan caracteres de alcance o cuando no fuere éste individualizado con referencia a cuentas determinadas o a concretos actos de administración, custodia o manejo de caudales o efectos públicos. Contra esta resolución cabe recurso ante la Sala del Tribunal que resultare competente, sin que quepa ulterior recurso y sin perjuicio de lo que procediere en lo referente al recurso de casación en el procedimiento jurisdiccional correspondiente.

En cambio, recibida la pieza o el expediente administrativo declarativo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas a quien hubiere correspondido, acordará el anuncio, mediante edictos de los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable, en el siguiente día hábil y con la finalidad de que los legalmente habilitados para el mantenimiento o la oposición a la pretensión de responsabilidad contable puedan comparecer en los autos, personándose en forma, dentro del plazo de nueve días.

Hecha la publicación y transcurrido el término de los emplazamientos, se dará traslado de la pieza y las demás actuaciones, o, en su caso, del expediente administrativo, al Letrado del Estado, al representante procesal de la entidad del sector público perjudicada (siempre que

no estuviera representada por aquel), y a los demás comparecidos como parte actora para que, dentro del plazo común de veinte días, deduzcan la oportuna demanda. Si ninguna demanda fuere presentada en el plazo concedido, se conferirá traslado de la pieza y las actuaciones al Ministerio Fiscal por el mismo plazo, para que la formule si procediere.

Presentada la demanda, se le dará traslado a las partes dentro del plazo común de veinte días. Formulada la contestación, se correrá traslado de lo actuado al Ministerio Fiscal, dentro del plazo de veinte días, para que alegue sobre el mantenimiento o no de la pretensión de responsabilidad contable, pudiendo proponer la práctica de las pruebas que considere oportunas. Agotadas estas diligencias, continuará el procedimiento por los trámites del contencioso-administrativo ordinario. Transcurrida la fase de alegaciones y, en su caso, la probatoria, el órgano de la jurisdicción contable podrá decretar el sobreseimiento del juicio, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, si se dieren las condiciones para su procedencia. La sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso y estimará o desestimará, en todo o en parte, la pretensión de responsabilidad contable que se hubiere ejercitado.

La sentencia condenatoria contendrá lo siguiente: 1. El importe en que se cifren los daños y los perjuicios causados en los bienes, los caudales o los efectos públicos; 2. Los responsables y sus cargos; 3. El carácter directo, solidario o subsidiario de la responsabilidad; 4. La condena al pago de la suma en que se cifre la responsabilidad contable y de los intereses, calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en que se consideren producidos los daños y los perjuicios; y 5. El pago de las costas del juicio en los términos prevenidos para el proceso civil.

El *procedimiento de reintegro por alcance* se surte en términos generales así: recibidas las actuaciones sobre hechos que pudieran ser constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, se hará la publicación de edictos para el emplazamiento y proseguirá el procedimiento de los trámites del juicio declarativo, que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este procedimiento jurisdiccional, se observarán generalmente las prevenciones siguientes: 1. Los hechos se concretarán, exclusivamente, a supuestos de malversación o alcance en los términos definidos por la ley; 2. Transcurridas las alegaciones y establecidas, en su caso, las pruebas, el órgano de enjuiciamiento contable podrá decretar el sobreseimiento si se dieren las condiciones para su procedencia; 3. La

sentencia solventará todas las materias debatidas en el proceso y apreciará o desechará, en todo o en parte, la exigencia de responsabilidad contable que se hubiere ejercitado y contendrá las mismas especificaciones de las sentencias en el juicio de cuentas.

El *procedimiento de los expedientes de cancelación de fianzas* se inicia mediante instancia en que el solicitante expresará, con la debida separación, el destino y el período de la gestión a que la fianza se encuentra afecta, la clase de ésta, los documentos en que se encuentra constituida y la Caja donde se hallen depositados los valores o el lugar en que radiquen las fincas hipotecadas. Se acompañará a la solicitud una relación de la clase y el número de cuentas que rindió o debió rendir el interesado y, si obrase en su poder, certificación de que ellas fueron archivadas de conformidad, haciendo mención, en otro caso, de los reparos que se le hubieren hecho y de si le fue exigida alguna responsabilidad contable y el resultado del procedimiento. En todo caso, la cancelación de la fianza exigirá la terminación de la gestión a que estuviera afecta.

Presentada la solicitud con los documentos prevenidos y turnada la ponencia correspondiente entre los Consejeros de la Sección de Enjuiciamiento, se recabará de la Secretaría del Tribunal, de los departamentos correspondientes de éste o de los centros o entidades competentes por razón de la gestión afianzada, la información necesaria para concretar si el solicitante rindió las cuentas que aparezcan en la relación por él aportada y si son todas las que debió rendir, con expresión del resultado de su examen y comprobación, así como si la fianza cuya cancelación se solicita se encuentra afecta a algún procedimiento de responsabilidad contable.

Complementada la información, el Consejero de Cuentas, oyendo al Ministerio Fiscal y al Letrado del Estado, o, en su caso, al Letrado del ente del sector público a cuyo favor se hubiera constituido la garantía, y pidiendo cuantos datos y antecedentes considere pertinentes, dictará auto acordando o denegando la cancelación solicitada.

La oposición del Ministerio Fiscal, del Letrado del Estado o de cualquiera de los activamente legitimados para el ejercicio de pretensiones de responsabilidad contable, transformará en contencioso el expediente, que se substanciará conforme a las normas del juicio de cuentas o del procedimiento de reintegro por alcance, según proceda.

Cuando no puedan obtenerse todas las informaciones y los antecedentes o los recogidos no fueren completos o suficientes, podrá accederse a la cancelación de la fianza siempre que

el jefe del centro o de la dependencia correspondiente certifique, bajo su responsabilidad, los siguientes extremos: a) Que el interesado ha rendido todas las cuentas a que estaba obligado; b) Que estas fueron debidamente justificadas y comprobadas y que de ellas no resulta ningún tipo de responsabilidad contra el interesado; y c) Que, independientemente de las cuentas, no resultan contra el interesado cargos por hechos determinantes de responsabilidad contable, directa o subsidiaria.

Los modos de terminación de los procedimientos jurisdiccionales ante el Tribunal de Cuentas son por: a) Sentencia; b) Auto de sobreseimiento; c) Allanamiento; d) Desistimiento; o e) Caducidad.

Las resoluciones de segunda instancia del Tribunal de Cuentas son susceptibles de los recursos de casación y revisión ante el Tribunal Supremo.

En todos los procedimientos, una vez en firme la sentencia, el mismo órgano jurisdiccional que la hubiera dictado en primera instancia procederá a su ejecución, de oficio o a instancia de parte, en la forma establecida para el proceso civil.

B. FRANCIA

El *Tribunal de Cuentas de Francia* (encargado del control financiero externo del sector público), establecido por Napoleón Bonaparte, está dotado de un estatuto de *jurisdicción especializada en la esfera administrativa*. Se integra de Magistrados y funcionarios. Lo preside el Primer Presidente, nombrado por el Presidente de la República y consta de siete Cámaras. Dispone de un Ministerio Fiscal General, dirigido por el Fiscal del Tribunal Supremo.

El Tribunal tiene las *Cámaras de Cuentas regionales y territoriales*, que son presididas por uno de sus miembros. Las Cámaras se dividen en Secciones, con competencias geográficas (las colectividades territoriales y establecimientos públicos de uno o varios departamentos), sectoriales (por ejemplo, los hospitales de una región) o una mezcla de ambos criterios. El Ministerio Fiscal es ejercido por uno o varios comisarios del gobierno en condiciones análogas a las del Ministerio Fiscal General del Tribunal de Cuentas.

Según Christian Descheemaeker, Consejero Superior del Tribunal de Cuentas y Presidente de la Cámara Regional de Cuentas de l'Île-de-France, el tribunal francés, “dispone de poder coercitivo del mismo modo que las Cámaras Regionales de cuentas. La ‘situación de débito’ de un contable público así lo ilustra (el contable es declarado deudor de la colectividad

pública). Una parte de dicha actividad jurisdiccional puede ser calificada de contenciosa, concepto que engloba, por una parte, la gestión de hecho, y por otra, las multas. Esta actividad se ejerce, según el caso, siguiendo un pedimento legal del Ministerio Fiscal o a iniciativa de la propia jurisdicción. Pocas diferencias existen en estas materias entre el Tribunal de Cuentas y las Cámaras de Cuentas regionales, cabe únicamente destacar que el Tribunal de Cuentas es a la vez jurisdicción de primera instancia en su ámbito de competencias y tribunal de apelación en el ámbito de competencias de las cámaras de cuentas regionales”.¹²

“En el sector público administrativo, -prosigue- donde se aplica la regla fundamental de la separación del ordenante del pago de la figura del contable público, el control cubre las cuentas del contable y la gestión del ordenante. Da lugar sistemáticamente a un acto jurisdiccional. Siempre que un organismo cuente con un contable público, éste, que está sometido a un régimen específico de responsabilidad personal, deberá rendir cuentas anualmente a la jurisdicción financiera competente y ésta deberá juzgar dichas cuentas. De ello, resultan gran cantidad de actas. Los fallos de las Cámaras de Cuentas Regionales pueden ser recurridos ante el Tribunal de Cuentas, pudiendo ser objeto a su vez los fallos de dicho Tribunal de un recurso de casación ante el Consejo de Estado”.¹³

“La gestión de hecho es la irregularidad que comete una persona física o moral que se inmiscuye en el manejo de los fondos públicos, tarea que el derecho de la contabilidad pública reserva a los contables públicos ‘patentes’, es decir, a los funcionarios nombrados a tal fin. Las jurisdicciones financieras tienen el poder de someter a los contables -o gerentes- de hecho a obligaciones análogas a las de los contables patentes, en particular, a rendir cuentas de sus operaciones, y tienen también asignada la facultad de juzgar dicho informe, lo que puede llevar a poner en débito y a sancionar el incumplimiento del principio de separación entre el ordenante y el contable. La gestión de hecho es, pues, a la vez, una irregularidad y un procedimiento llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas o por una de las Cámaras de Cuentas regionales, cada una de ellas en el ámbito de sus competencias, cuando detectan este tipo de irregularidad. Se distinguen dos categorías principales de gestión de hecho: la intromisión en el ingreso de un fondo público destinado a un organismo público dotado de su propio contable público; la extracción irregular de dinero público mediante una orden de pago ficticia: un

¹² cfr. DESCHEEMAER, Christian. “Jurisdicciones financieras del Estado”, en [http:// www. webfrancia.com](http://www.webfrancia.com), p. 1.

¹³ Ídem.

ordenante emite una libranza para un gasto que no se corresponde con la realidad (orden de pago ficticia) que es pagada por el contable patente a la vista de un certificado de favor del servicio prestado. El procedimiento consta de tres etapas: la declaración de la gestión de hecho, el juicio del informe remitido por el gerente de hecho y, eventualmente, la multa por gestión de hecho”.¹⁴

“Las principales características del procedimiento son las siguientes:

programación previa de los controles, en un esfuerzo de las jurisdicciones financieras por utilizar de la mejor manera posible sus recursos limitados para efectuar las tareas que les son propias. Los criterios son fundamentalmente la importancia de las masas financieras en juego, la frecuencia y la gravedad de los riesgos, la relevancia de los controles y las investigaciones para los poderes públicos, la capacidad para obtener rectificaciones y reformas. En algunos casos, los controles pueden ser solicitados por una comisión parlamentaria (para el Tribunal de Cuentas), o por una autoridad territorial (para las Cámaras de Cuentas regionales);

autonomía del ponente (o del equipo de ponentes), que dispone de amplios poderes de investigación. Esta autonomía se deriva del estatuto de magistrado y del nivel de reclutamiento;

carácter contradictorio del procedimiento, es decir, tanto al controlado como a las personas cuestionadas por una observación destinada a revestir carácter público, les asiste el derecho a hacer valer sus argumentos, por escrito u oralmente, en condiciones que varían según el tipo de control;

colegialidad de las decisiones adoptadas en cuanto a las ‘consecuencias’ del control: la cámara o la sección de la cámara competente deliberan sobre el informe del ponente, documento que, tras cada observación, incluye una propuesta de intervención, de carácter jurisdiccional (mención en el fallo, si el control se refiere a las cuentas de un contable público), o no jurisdiccional (mención en una carta de observaciones o en un informe). Las audiencias no son públicas hasta ahora, salvo en materia de multas;

confidencialidad del procedimiento hasta la notificación de un fallo que incluya disposiciones definitivas o el envío de observaciones definitivas”.¹⁵

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

C. BRASIL

El *Tribunal de Cuentas de Brasil*, órgano de control externo, está conformado de nueve Ministros, un tercio nombrado por el Presidente de la República y dos tercios por el Congreso Nacional de modo vitalicio, quienes eligen al Presidente, al Vicepresidente y al Secretario General. Sus órganos son el Pleno y las Cámaras. Funciona ante él un Ministerio Público (un Procurador General, tres Subprocuradores Generales y cuatro Procuradores, designados por el Presidente de la República).

Así mismo, este Tribunal está investido de jurisdicción propia y privativa para juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables de dineros, bienes y valores públicos de las unidades de los poderes de la Unión y de las entidades de la administración indirecta, incluso las fundaciones y las sociedades instituidas y mantenidas por el poder Público Federal, y las cuentas de aquellos que fueron responsables de la pérdida, del extravío u otra irregularidad de la cual resulte daño al Erario.

Las *cuentas* de los administradores y los responsables serán anualmente sometidas al *juzgamiento del Tribunal*, en forma de toma o rendición de cuentas. Al juzgar las cuentas, este Tribunal decidirá si éstas son regulares, regulares con salvedad o irregulares. Las cuentas serán juzgadas regulares, cuando expresaren, de forma clara y objetiva, la exactitud de los estados contables, la legalidad, la legitimidad y la economicidad de los actos de gestión del responsable; regulares con salvedad, cuando evidenciaren impropiedad o cualquiera otra falta de naturaleza formal de la cual no resulte daño al Erario; irregulares, cuando se compruebe cualquiera de los siguientes casos: 1. Omisión en el deber de rendir cuentas; 2. Práctica de acto de gestión ilegal, ilegítimo, antieconómico o infracción a la norma legal o reglamentaria de naturaleza contable, financiera, presupuestaria, operacional o patrimonial; 3. Daño al Erario ocasionado por acto de gestión ilegítimo o antieconómico; o 4. Desfalco o desviación de dineros, bienes o valores públicos.

Cuando juzgare las cuentas regulares, el Tribunal dará pleno finiquito al responsable. Cuando juzgare las cuentas regulares con salvedad, dará finiquito al responsable y le determinará o a quien le haya sucedido, la adopción de medidas necesarias para la corrección de las impropiedades o faltas identificadas, de modo que se prevengan otros casos semejantes. Cuando juzgare las cuentas irregulares, habiendo débito, ordenará al responsable el pago de la

deuda actualizada monetariamente, incrementada con los intereses de mora debidos, pudiendo aplicarse la multa prevista.

Contra la decisión proferida en el proceso, caben los recursos de reconsideración, embargos de declaración y revisión. El recurso de reconsideración será resuelto por quien hubiere proferido la resolución recurrida y podrá ser interpuesto por escrito una sola vez, por el responsable o interesado, o por el Ministerio Público ante el Tribunal, dentro del plazo de quince días; los embargos de declaración pueden ser entablados por escrito por el responsable o interesado, o por el Ministerio Público ante el Tribunal dentro del plazo de diez días. Contra la decisión definitiva es procedente el recurso de revisión ante el Pleno, interpuesto por escrito, una sola vez, por el responsable, sus sucesores o por el Ministerio Público ante el Tribunal, dentro del plazo de cinco años.

Ejecutoriada la condena, el responsable debe efectuar y comprobar el reintegro de la deuda. En todo caso, la decisión en firme del Tribunal de Cuentas hace que dicha deuda sea líquida y cierta, y se considere título ejecutivo para fundar la respectiva acción de ejecución. El cobro judicial lo promueve el Ministerio Público ante el Tribunal.

Sin embargo, en cualquier fase del proceso, el Tribunal podrá autorizar el reintegro parcelado de la importancia debida, en la forma establecida en el Reglamento Interno, incidiendo sobre cada parcela, los incrementos legales correspondientes. La falta de reintegro de cualquier parcela acarreará el vencimiento anticipado del saldo deudor. Comprobado el reintegro total, el Tribunal expedirá el finiquito del débito o de la multa.

El Tribunal ante el acto irregular y la responsabilidad declarada debe remitir copia de la documentación al Ministerio Público de la Unión para el enjuiciamiento de las acciones civiles y penales que correspondan.

D. EL SALVADOR

Igualmente, la *Corte de Cuentas de El Salvador*, organismo independiente del Órgano Ejecutivo, en lo funcional, administrativo y presupuestario, está encargada de la fiscalización de la Hacienda Pública en general, la ejecución del presupuesto en particular, la gestión económica de las entidades, la *declaración de responsabilidad administrativa y patrimonial*, así como de dar aviso a la Fiscalía General de la República de los indicios de responsabilidad penal.

El Presidente, los Magistrados y Jueces de la Corte de Cuentas de la República, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, son independientes y sólo deben sometimiento a la Constitución y a las leyes. Solamente, la Asamblea Legislativa podrá separar de sus cargos al Presidente y a los Magistrados de la Corte, por justa causa legalmente comprobada.

Para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, la Corte se divide en *Cámaras de Primera Instancia* y en una *Cámara de Segunda Instancia*. El número de Jueces y Cámaras de Primera Instancia se establecerán en la Ley de Salarios, según las necesidades de la Corte. Sin embargo, en principio, cada Cámara de Primera Instancia se integrará con dos Jueces. La Cámara de Segunda Instancia se integrará con el Presidente de la Corte y los Magistrados. Las Cámaras de Primera Instancia de la Corte conocerán en primera instancia del juicio de cuentas. La revisión y la apelación de las sentencias serán de competencia de la Cámara de Segunda Instancia.

La Corte de Cuentas es competente para conocer y juzgar las operaciones, las responsabilidades de carácter administrativo, civil y patrimonial, así como los indicios de responsabilidad penal. La *responsabilidad administrativa* se establecerá por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de las atribuciones, las facultades, las funciones y los deberes o las estipulaciones contractuales, que competen por razón del cargo y se les aplicará a los responsables la sanción de multa o se recomendará la destitución, si procediere. La *responsabilidad patrimonial* se determinará, mediante resolución, en forma privativa, por el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio, sufrido por la entidad u organismo respectivo, debido a la acción u omisión culposa de sus servidores o de terceros. Cuando por actas o informes y, en general, por los resultados de la auditoría, se establezcan indicios graves, precisos y concordantes de actos penados por la ley, el Presidente de la Corte los dará a conocer, dentro de las veinticuatro horas después de establecido, a la Fiscalía General de la República para los efectos legales.

La responsabilidad directa incumbe a los servidores de las entidades y los organismos del sector público que administren recursos financieros o tengan a su cargo el uso, el registro o la custodia de recursos materiales. Ellos serán responsables, hasta por culpa leve de su pérdida y menoscabo. Es responsable principal quien recibe del Estado un pago sin causa real o lícita, o en exceso de su derecho, o no liquida, en el período previsto, anticipos, préstamos o cualquier otra clase de fondos. Habrá lugar a responsabilidad conjunta cuando dos o más

personas aparezcan como coautores del mismo acto administrativo que haya generado la responsabilidad; será solidaria cuando la ley lo determine. Ningún servidor público podrá ser relevado de su responsabilidad legal, alegando el cumplimiento de órdenes superiores con respecto al uso ilegal de inmuebles, muebles y demás bienes. El funcionario superior que haya impartido dichas órdenes será el responsable directo por la pérdida, el deterioro o el daño que sufran las entidades y organismos; el funcionario que hubiere cumplido la orden será subsidiariamente responsable, pero podrá alegar los beneficios de orden y excusión. Cuando el responsable subsidiario pagare, se subrogará en los derechos de la entidad y organismo acreedor y podrá repetir el pago contra el responsable principal por la vía ejecutiva. La copia certificada de la orden y el comprobante del pago tendrán fuerza ejecutiva. Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones, sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la ley o las funciones de su cargo.

La primera instancia en el *juicio de cuentas* se rige por las reglas siguientes: la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, los empleados y los terceros se deducirá de oficio. Recibida la demanda por la Cámara de Primera Instancia, procederá a su examen, la admitirá y emplazará al responsable y a su garante, si lo hubiere, para que hagan uso de sus derechos. De la demanda se entregarán copias certificadas al demandado, al garante y al tercero que afecte la demanda. La entrega personal de dichas copias hará las veces de emplazamiento.

El plazo para contestar la demanda será de quince días hábiles, contado a partir del día siguiente a la fecha de verificado el emplazamiento. Las partes podrán presentar las pruebas pertinentes en cualquier estado del proceso hasta antes de la sentencia. Si en la contestación se pide la práctica de diligencias, se realizarán si fueren procedentes, previa citación legal de las partes y en un tiempo prudencial que no excederá de treinta días, según el caso. Transcurrido el plazo para contestar, si alguna de las partes no hubiere hecho uso de ese derecho, será declarada rebelde a petición de la Fiscalía General de la República, o de oficio.

Si en vista de las razones alegadas en la contestación, o los resultados de las diligencias practicadas, la Cámara considerare que han sido suficientemente desvirtuados los reparos, declarará desvanecida la responsabilidad consignada en el juicio y absolverá al demandado, aprobando la gestión de éste. En caso de rebeldía o cuando a juicio de la Cámara no fueren suficientemente desvanecidos los reparos, ésta pronunciará fallo condenando al demandado a

pagar el valor de su responsabilidad, quedando pendiente la aprobación de su actuación, en tanto no se verifique su cumplimiento. Todo lo anterior será con previa audiencia por tres días hábiles al Fiscal General de la República.

La sentencia definitiva pronunciada en primera instancia admitirá los recursos de apelación y revisión.

Si no se interpusiere recurso de apelación en tiempo, la Cámara de Primera Instancia, a solicitud de parte o de oficio, declarará ejecutoriada la sentencia, ordenando en el mismo auto que se libre la ejecutoria correspondiente.

Elevado el proceso a la Cámara de Segunda Instancia, si ésta estimare procedente el recurso de apelación, se correrá traslado al apelante para que exprese agravios. Se correrá traslado al apelado para que conteste la expresión de agravios. Tanto para expresar agravios como para su contestación se concede el término de ocho días hábiles a cada parte, contado desde el día siguiente al de la última notificación. Es permitido al apelado adherirse a la apelación al contestar la expresión de agravios, cuando la sentencia de primera instancia contenga dos o más partes y alguna de ellas le sea gravosa; la Cámara concederá nuevo término al apelante para que, a su vez, conteste.

Vencidos los términos anteriores, si ninguna de las partes hubiere solicitado pruebas y tampoco la Cámara ordenare alguna diligencia, con la expresión y la contestación, se dictará sentencia en un plazo de quince días hábiles, contado a partir de la última diligencia practicada. La sentencia confirmará, reformará, revocará, ampliará o anulará la de primera instancia. Se circunscribirá a los puntos apelados y a aquellos que debieron haber sido decididos y no lo fueron en primera instancia, a pesar de haber sido propuestos y ventilados por las partes. La sentencia contendrá la declaratoria de ejecutoriada, ordenándose la expedición de ejecutoria y su envío al Fiscal General de la República, si éste hubiera de ejercer alguna acción por razón de ella. De la sentencia pronunciada podrá pedirse explicación o aclaración como en primera instancia y en los mismos términos.

La pieza principal será devuelta a la Cámara de Primera Instancia de origen con certificación de la sentencia proveída y del auto aclaratorio o del que negare la aclaración, en su caso. Esta ordenará que se cumpla la sentencia y enviará el expediente al archivo correspondiente.

E. HONDURAS

El *Tribunal Superior de Cuentas* de Honduras (ente rector del sistema de control de los recursos públicos), lo forman tres miembros, nombrados por el Congreso Nacional, durante un período de siete años. Goza de autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado. Tiene, entre otras funciones, la fiscalización *a posteriori* de los fondos, los bienes y los recursos públicos, y la *determinación del enriquecimiento ilícito*.

En el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, el Tribunal, podrá instruir *sumarios administrativos* o realizar investigaciones especiales de oficio o a petición de parte interesada, cuando a su juicio considere que existe causa justificada. En los casos de sumario administrativo o de investigaciones especiales, se deberá resguardar a los indiciados el derecho de defensa y las demás garantías del debido proceso.

Agotadas las actuaciones, el Tribunal dictará resolución, ordenando la continuación del procedimiento que corresponda o dará por concluido el procedimiento sumarial, en cuyo caso mandará archivar las diligencias.

Cuando a consecuencia de las investigaciones efectuadas para determinar enriquecimiento ilícito, se detectaren indicios de responsabilidad, el Tribunal dictará dentro del término de diez días hábiles de concluidas tales investigaciones, resolución con el informe provisional, que se notificará al indiciado para que dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles pueda impugnar y formular las alegaciones que estime pertinentes para su defensa. Cuando se aporten pruebas habrá un período de sesenta días para que los afectados presenten ante el Tribunal las alegaciones de descargo conducentes a su defensa. Los afectados y el Tribunal podrán ejercer los derechos que les concede la Ley de Procedimiento Administrativo. Concluido el término de la impugnación o agotado el procedimiento antes anotado en el caso de pruebas, el Tribunal dictará la resolución definitiva correspondiente, dentro del término de quince días hábiles en la cual resolverá todos los extremos de la impugnación y confirmará o desvanecerá los reparos o responsabilidades contenidos en el informe provisional. Firme la resolución de indicio de enriquecimiento ilícito se procederá a trasladar el respectivo expediente al Ministerio Público o a la Procuraduría General de la República, en su caso, para que inicie las acciones penales que sean procedentes.

En el caso de que el servidor público esté desempeñando su cargo, al momento en que se le detectare indicio de enriquecimiento ilícito, se pondrá en conocimiento de la autoridad superior del organismo estatal donde prestare sus servicios o de la autoridad nominadora

correspondiente para que como primera acción, se proceda a la suspensión del servidor, en el cargo que desempeñare. Si el indicio de enriquecimiento ilícito no fuese confirmado en resolución firme, o si el Ministerio Público o la Procuraduría General de la República, en su caso, no iniciare la acción penal dentro del término de sesenta días a partir de la recepción del respectivo expediente, o si dicho servidor fuere absuelto mediante sentencia judicial firme, tendrá derecho al pago de las remuneraciones y los demás derechos dejados de percibir, y a su elección, al reintegro o la cancelación de sus prestaciones laborales, cuando procedieren.

Contra las resoluciones definitivas emitidas por el Tribunal Superior de Cuentas cabrá el recurso de reposición. La resolución del recurso de reposición por el Tribunal pone fin a la vía administrativa y el afectado podrá acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, excepto en las resoluciones que determinen indicios de enriquecimiento ilícito, por cuanto dicho recurso pone fin a la vía administrativa con el objeto de darle curso al ejercicio de la acción penal.

Se entenderá firme o ejecutoriada la resolución cuando el afectado o los afectados se conformaren o no interpusieren el recurso de reposición ante el Tribunal, ni promovieren la demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dentro de los plazos legales.

Firme la resolución, que tendrá el carácter de título ejecutivo, el Tribunal procederá a trasladar el respectivo expediente a la Procuraduría General de la República, para que inicie las acciones civiles que sean procedentes. Se cobrarán intereses calculados a la tasa máxima activa promedio, que aplique el sistema financiero nacional, hasta el momento del pago efectuado por el sujeto con responsabilidad civil y desde la fecha en que la resolución se tornó ejecutoriada.

Ninguna persona que haya sido declarada con responsabilidad civil firme, por el manejo de caudales o bienes públicos o tenga indicio firme de enriquecimiento ilícito, podrá desempeñarse como servidor público, mientras no sea declarada solvente con el Estado.

F. REPÚBLICA DOMINICANA

Finalmente, la *Cámara de Cuentas de República Dominicana* es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría. Es un órgano de carácter principalmente técnico. Goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y, en tal virtud, tiene personalidad jurídica instrumental y jurisdicción nacional. Así mismo investiga las denuncias o las sospechas fundamentadas de hechos ilícitos contra el patrimonio público y juzga la

responsabilidad administrativa y civil. Debe remitir al Ministerio Público, a los organismos especializados en materia de prevención e investigación de la corrupción y a las demás autoridades administrativas y judiciales competentes, los casos que a su juicio originen responsabilidad administrativa, civil e indicios de penal. Este organismo continuará desempeñando las funciones de Tribunal Superior Administrativo (función contencioso-administrativa) hasta que sea aprobada y entre en vigencia una nueva legislación que asigne estas funciones a otro organismo.

La máxima autoridad de la Cámara de Cuentas es el Pleno, integrado por todos sus miembros, cuya dirección permanente estará a cargo del Presidente de la entidad. La Cámara de Cuentas es competente para establecer las responsabilidades de carácter administrativo y civil, así como para señalar los hechos que constituyan indicios de responsabilidad penal. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos de las entidades y organismos sujetos a esta ley se establecerá por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de sus atribuciones, facultades, funciones y deberes o estipulaciones contractuales que les compete. La responsabilidad civil de los servidores públicos de las entidades y organismos sujetos a esta ley, se determinará en correlación con el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio sufrido por dichas entidades u organismo respectivo, debido a su acción u omisión culposa.

Cuando la Cámara de Cuentas compruebe el perjuicio patrimonial e identifique los responsables, sin que sea menester esperar la finalización del examen, procurará la restitución de los bienes o los valores, ordenando a la autoridad superior de la entidad adoptar las acciones que correspondan para este fin. Si en el plazo de treinta días posteriores a la notificación formal del hecho la autoridad no procede a dar cumplimiento a las disposiciones emitidas, deberá someter el hecho a la acción de la justicia, mediante resolución aprobada por el Pleno, de acuerdo con lo que disponga el reglamento elaborado por dicha institución.

Las conclusiones contenidas en las resoluciones emitidas con base en los informes de auditoría, estudios e investigaciones especiales de la Cámara de Cuentas quedan constituidas en títulos ejecutorios y como tales servirán de fundamento para que las autoridades competentes, mediante el procedimiento de apremio establecido en el Código Tributario, ejerzan las acciones conducentes a recuperar los valores y los efectos que correspondan al Estado Dominicano y sus instituciones, cuyo patrimonio fuera disminuido por los hechos

ilícitos que dieron origen al daño causado, sin perjuicio de las indemnizaciones que sean acordadas por los órganos jurisdiccionales competentes.

El hecho de que el funcionario o el empleado haya cesado en sus funciones no constituye un obstáculo para que la Cámara de Cuentas declare la responsabilidad prevista y para que las autoridades competentes ejerzan las acciones de recuperación y resarcimiento del daño causado al patrimonio público, para lo cual estas últimas tienen un plazo de cinco años, contado a partir de la resolución dictada por el Pleno.

Los servidores públicos cuya responsabilidad quedare comprometida en cualquiera de los rangos previstos por la ley responderán por el perjuicio causado por su acción u omisión, con sus bienes personales mobiliarios o inmobiliarios, títulos, valores, acciones y otros instrumentos, en cualesquiera manos que se encontraren. Como consecuencia de lo anterior, los referidos bienes serán transferidos a nombre del Estado Dominicano o de la institución de que se trate, con la sola presentación de la resolución que intervenga o de la sentencia que sea dictada, según sea el caso.

Las resoluciones atinentes a la responsabilidad administrativa o civil podrán ser recurridas antes el Tribunal Superior Administrativo en el plazo de diez días, contado desde la fecha de su notificación.

Cuando de los resultados de auditorías, estudios e investigaciones practicados por los auditores de la Cámara de Cuentas se establezcan indicios de responsabilidad penal, se informará al Ministerio Público, a los organismos especializados de la prevención e investigación de la corrupción, a las autoridades administrativas y judiciales competentes y a la autoridad nominadora de los funcionarios o los empleados involucrados en los hechos punibles, así como de todos aquellos que causen perjuicio al patrimonio público, por acción u omisión del funcionario, del empleado público o de terceros que actúen en calidad de contratistas o receptores de subsidios o reciban asignaciones de fondos públicos, acompañando su denuncia con las evidencias recopiladas que respaldan sus observaciones, disposiciones, conclusiones y recomendaciones, a los fines de que las precitadas autoridades pongan en movimiento la acción pública contra las personas en relación con las cuales hayan surgido indicios de responsabilidad penal.

La responsabilidad es directa cuando los servidores de las entidades y los organismos del sector público que administren recursos financieros o tengan a su cargo el uso o custodia

de recursos materiales. Serán responsables hasta por culpa leve de su pérdida y menoscabo. La responsabilidad es principal cuando quien recibe del Estado un pago sin causa real o lícita, o en exceso de su derecho, o no liquida en el período previsto anticipos, préstamos o cualquier otra clase de fondos. La responsabilidad es conjunta cuando dos o más personas aparezcan como coautores del mismo acto administrativo que haya generado tal responsabilidad; será solidaria cuando la ley lo determine. Ningún servidor público podrá ser relevado de su responsabilidad legal, alegando el cumplimiento de órdenes superiores con respecto al uso ilegal de inmuebles, muebles y demás bienes. El funcionario superior que haya impartido dichas órdenes será el responsable directo por la pérdida, deterioro o daño que sufran las entidades y organismos; el funcionario que hubiere cumplido la orden será subsidiariamente responsable, pero podrá alegar los beneficios de orden y excusión. Cuando el responsable subsidiario pagare, se subrogará en los derechos de la entidad y del organismo acreedor, y podrá repetir el pago contra el responsable principal por la vía ejecutoria. La copia certificada de la orden y el comprobante del pago tendrán fuerza ejecutoria.

Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones, sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la ley o las funciones de su cargo.

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA NACIONAL. *Proyecto de Ley N°174, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas prevista en los artículos 280, numeral 13 y 281 de la Constitución Política*. Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales. Panamá. 2005. Versión digital: <http://www.asamblea.gob.pa/>.

Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá. Preparado por Justo Arosemena. Edición de Jorge Fábrega P., Panamá, 1973.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. *Memoria Anual 2003*, Santiago de Chile, 2003.

DESCHEEMAER, Christian. “Jurisdicciones financieras del Estado”, en <http://www.webfrancia.com>.

FERNÁNDEZ PIRLA, José María. “Evolución histórica del Tribunal de Cuentas de España”, en *Jurisdicción Patrimonial*. Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, año II, N°2, Panamá, 1998.

FERNÁNDEZ PIRLA, José María y SALA SÁNCHEZ, Pascual. *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy*. Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, Madrid, 1987.

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

Leyes y Ordenanzas del Tribunal de Cuentas. Ordenanzas dadas por el Rey don Felipe III en Burgos, el 24 de agosto de 1605, y Real Cédula al Marqués de Montes Claros, de 7 de marzo de 1606. Edita el Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 1988,

REPÚBLICA DE PANAMÁ. *Código Fiscal*. Edición oficial, Talleres de Artes Gráficas de Henrich y C.^a, Barcelona, 1917.

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Compilación, 2ª edición, Instituto de Estudios Colombiano Carlos Restrepo Piedrahita y Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995.

VARGAS VELARDE, Oscar. *La Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá*. Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2007.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

BRASIL

Ley 8.433, de 16 de julio de 1992, dispone sobre la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión y da otras providencias. Traducción libre en *Jurisdicción Patrimonial*, Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, año III, N°4, Panamá, 1999, pp. 203-249.

EL SALVADOR

Decreto N°438, de 6 de septiembre de 1995, Ley de la Corte de Cuentas de la República.

ESPAÑA

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de Mayo de 1982, Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Ley 7/1988, de 5 de abril de 1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

FRANCIA

Código de las Jurisdicciones Financieras.

Decreto de 16 de septiembre de 1807, sobre organización de la Corte de Cuentas.

HONDURAS

Decreto N°10-2002-E, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas.

PORTUGAL

Lei N.º98/97, de 26 de Agosto de 1997, de organização e processo do Tribunal de Contas.

REPÚBLICA DOMINICANA

Ley 10-04, de 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.