

**ENTRADA N°29681-2022**

**MAGISTRADO PONENTE: OLMEDO ARROCHA OSORIO**

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR LA LICENCIADA WALESKA R. HORMECHEA B., ACTUANDO EN SU CONDICIÓN DE FISCAL GENERAL DE CUENTAS, CONTRA EL AUTO N°20-2022 DE FECHA 7 DE FEBRERO DE 2022, EMITIDO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS. (DENTRO DEL EXPEDIENTE RELACIONADO CON EL INFORME DE AUDITORÍA NÚM.056-187-2019-DINAG-OPCH DE 10 DE JUNIO DE 2019, QUE CONTIENE LOS REPAROS FORMULADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, RELACIONADOS CON LOS SALARIOS Y DÉCIMO TERCER MES COBRADOS POR LA PROFESORA NITZIA CEMIRAMIS MUÑOZ AGUILAR DE LÓPEZ EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIRIQUÍ, Y EN EL CENTRO EDUCATIVO INSTITUTO DAVID DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, PARA EL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 17 DE ABRIL DE 2017 AL 16 DE OCTUBRE DE 2018).



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, SIETE (7) DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).**

**V I S T O S:**

La Licenciada Waleska R. Hormechea B. en su condición de Fiscal General de Cuentas ha interpuesto Amparo de Garantías Constitucionales en contra del Auto N°20-2022 de 7 de febrero de 2022, proferido por el Tribunal de Cuentas, mediante el cual se rechaza de plano por improcedente, el Recurso de Reconsideración promovido por la Fiscalía General de Cuentas contra el Auto N°460-2021 de 29 de diciembre de 2021, dentro del cuadernillo de medidas cautelares, de la causa patrimonial originada por el Informe de Auditoría N°056-187-2019-DINAG-OPCH de 10 de junio de 2019 de la Contraloría General de la República.

**ANTECEDENTES**

Los antecedentes del expediente dan cuenta que el 4 de abril de 2017, el señor Luis Egberto Carrera Ledezma compareció a la Fiscalía

Anticorrupción de Descarga en turno, Provincia de Chiriquí, a fin de presentar denuncia contra la Profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López por trabajar simultáneamente como directora titular a tiempo completo en el Instituto David y también como profesora titular en la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI).

El 21 de septiembre de 2017, la Fiscalía Primera de Descarga del Circuito de Chiriquí dispone solicitar a la Contraloría General de la República realizar investigación, a fin de determinar si existía lesión patrimonial en perjuicio del Estado. En virtud de la solicitud en cuestión, la Contraloría General de la República, emite la Resolución N°689-2018/DINAG de 14 de mayo de 2018, que ordenó a la Dirección Nacional de Auditoría General, realizar auditoría de los salarios de la denunciada, durante el periodo del 1 de enero de 2014 hasta esa fecha. Con posterioridad, esta Resolución fue modificada por la Resolución N°1553-2018/DINAG que amplió el inicio de la investigación a partir del 17 de abril de 2012.

El 10 de junio de 2019, los auditores presentan al Contralor, el Informe de Auditoría N°056-187-2019-DINAG-OPCH de 10 de junio de 2019 donde se vincula a la Profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López por un perjuicio económico a la UNACHI, relacionado con los salarios y décimo tercer mes cobrados en periodos simultáneos, en dos (2) entidades del Estado, por B/. 170,665.99. Adicional, se relaciona a los hechos, a Héctor Requena Núñez, como Rector en la UNACHI durante el periodo del 11 de agosto de 2008 al 11 de agosto de 2013, provocando una lesión de B/.2957.19 y a Etelvina Medianero Atencio de Bonagas, como Rectora en la UNACHI a partir de 12 de agosto de 2013

hasta la fecha, quien también provocó una lesión patrimonial de B/. 167,708.80.

Como consecuencia de todo lo anterior, el 20 de julio de 2020, la Contraloría General de la República remite al Tribunal de Cuentas, el Informe de Auditoría N°056-187-2019-DINAG-OPCH de 10 de junio de 2019.

El 21 de agosto de 2020 el Tribunal de Cuentas recibe el informe y lo traslada a la Fiscalía General de Cuentas para que declare la apertura de la investigación. Esta última, abre la investigación el 25 de agosto de 2020 (fojas 327-329 Tomo I del expediente de antecedentes).

Durante la investigación, la Fiscalía General de Cuentas presenta al Tribunal de Cuentas, solicitud de Medida Cautelar N°33-20 de 1 de diciembre de 2020, para todos los involucrados. En este sentido, el Tribunal de Cuentas acoge dicha solicitud y dicta el Auto N°15-21 de 18 de enero de 2021 sobre bienes de la Profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López, Héctor Requena Núñez y Etelvina Medianero Atencio de Bonagas. (foja 2 cuadernillo de medidas cautelares/antecedentes)

Por otro lado, la Fiscalía General de Cuentas, mediante Resolución de 31 de mayo de 2021 dispone solicitar a la Contraloría General de la República la ampliación del Informe de Auditoría N°056-187-2019-DINAG-OPCH, a fin de incluir el periodo de 17 de octubre de 2018 a la fecha y también, aplicar medidas para la suspensión del salario que percibe la Profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López, como docente en la UNACHI. (foja 6842 Tomo VIII de antecedentes)

El 21 de octubre de 2021, la Fiscalía General de Cuentas nuevamente presenta ante el Tribunal de Cuentas, modificación y ampliación de medida cautelar N°14-21 para que se cautele el 15% de

excedente del salario mínimo que percibe la denunciada, como directora del Instituto David y solicita mantener la medida de suspensión de salarios que había ordenado la Contraloría General de la República sobre su salario como Profesora en la UNACHI. El 12 de noviembre de 2021 el Tribunal de Cuentas niega esta solicitud indicando que no está acreditada la suspensión de salarios de la denunciada, por parte de la Contraloría General de la República.

A través de la **Nota N°1257-2021/DINAG-DCOP** de 19 de noviembre de 2021, la Contraloría General de la República (visible a fojas 7472-7473 Tomo X de antecedentes) informa al Tribunal de Cuentas: *"...Por otro lado, con fundamento en el Artículo 29 de la Ley 32 de 1984, mediante la Nota Núm.674-2021/DINAG-OPCH de 25 de junio de 2021, la Contraloría General de la República, le ordenó a la Rectora de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), la suspensión de los pagos de salarios que se generan a favor de la profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López, al 30 de junio de 2021."* Continúa indicando en la nota *"...De allí que, en virtud de lo dispuesto por el Artículo 33 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, procedemos a declinar a favor del Tribunal de Cuentas, la decisión administrativa de la Contraloría General de la República, ejecutada por la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), consistente en la suspensión de los pagos de salarios de la profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López, por razón del cargo que ocupa en dicha institución académica..."* (resaltado del Pleno). Adjunta a esta comunicación, visible a foja 7476, Tomo X de los antecedentes, copia de la Nota N°674-2021/DINAG-OPCH, dirigida a la Rectora de la UNACHI, solicitándole la suspensión del

pago de salarios, remuneraciones y asignaciones que devenga la Profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López.

El 14 de diciembre de 2021, la Fiscalía General de Cuentas eleva una nueva solicitud de modificación y ampliación de medida cautelar (N°12-21), ante el Tribunal de Cuentas (fojas 269-274 del Cuadernillo de Medidas Cautelares/antecedentes).

En el Auto N°460-21 de 29 de diciembre de 2021, el Tribunal de Cuentas accede a cautelar el 15% de excedente del salario mínimo que percibe la denunciada, como directora del Instituto David y negó el incremento de las medidas ordenadas por el Auto N°15 de 18 de enero de 2021.

La Fiscalía General de Cuentas presenta **Recurso de Reconsideración contra el Auto N°460-21** y mediante **Auto N°20-2022 de 7 de febrero de 2022**, el Tribunal de Cuentas lo rechaza de plano por improcedente (foja 294 del Cuadernillo de Medidas Cautelares/antecedentes).

El Auto N°20-2022 de 7 de febrero de 2022, es el que hoy se impugna a través del Recurso de Amparo de Garantías Constitucionales.

### **AMPARO DE GARANTÍAS FUNDAMENTALES**

La activadora constitucional manifiesta, en lo medular que, del resultado de la investigación realizada, se amplió el periodo auditado hasta el 31 de mayo de 2021 generando incremento de la cuantía de la lesión atribuida a la Profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López, en B/. 203,936.42, por lo que solicitó modificación y ampliación de la medida precautoria ordenada previamente por el Tribunal de Cuentas. Que, al respecto, el Tribunal, mediante Auto N°460-21 de 29 de

diciembre de 2021, accedió a cautelar el 15% del excedente del salario que percibe la denunciada en el Centro Educativo Instituto David y negó el incremento de las medidas ordenadas por el Auto N°15 de 18 de enero de 2021.

Señala la accionante: "...El Tribunal, en el referido Auto N°460-2021 de 29 de diciembre de 2021, decidió que es improcedente pronunciarse sobre la declinatoria dispuesta por la Contraloría, referente a la suspensión de los pagos de los salarios de la docente en la UNACHI, de allí que la Fiscalía interpusiera recurso de reconsideración contra dicha resolución, memorial que fue recibido por insistencia por la Secretaría del Tribunal de Cuentas, y rechazado de plano, por improcedente, a través del Auto N°20-2022 (Reconsideración) de 7 de febrero de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas". (foja 4 del expediente)

Continúa indicando que, el rechazo de plano, constituye un actuar arbitrario por parte del Tribunal de Cuentas que infringe la garantía del debido proceso. También indica la amparista que, el recurso de reconsideración se presentó con dos objetivos: que se dé un pronunciamiento sobre su competencia para mantener o no la medida precautoria de suspensión de salarios ejecutada por la UNACHI y ordenada administrativamente por la Contraloría General de la República. Y, en segundo lugar, que decrete el incremento de la cuantía de la medida previamente ordenada.

Como normas constitucionales infringidas alega que se ha violado de forma directa por omisión, el Artículo 32 de la Constitución Política y el Artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Indica que, al rechazar el Recurso de Reconsideración, incide

directamente en el proceso, vulnerando la acción de cuentas que ejerce la Fiscalía General de Cuentas. Cita textualmente la accionante constitucional: *"El referido actuar del Tribunal de Cuentas, quebranta el derecho de defensa de la Fiscalía General de Cuentas, puesto que impide la impugnación del Auto N°460-2021 de 20 de diciembre de 2021, sin que exista norma que expresamente disponga que es irrecurrible la decisión que niega el aumento de la medida cautelar, y que resuelve sobre la competencia del Tribunal para mantener la cautela ordenada por la Contraloría (aunque no lo exprese la parte resolutive de la decisión), soslayando que el **derecho de recurrir una resolución judicial**, es una garantía reconocida que se encuentra regulada en el artículo 8, numeral 2, acápite h, de la Convención Americana de Derechos Humanos".* (foja 8 del expediente)

También manifiesta que, el acto atacado, viola el Artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de forma directa por omisión, respecto a la "Protección Judicial". Señala la activadora: *"De modo que, ante la falencia, vacío, ambigüedad o discrepancia de criterios en torno a la procedencia o no de un medio de impugnación, debemos llamarnos a reflexionar, en primer lugar, si la normativa interna permite o facilita este derecho a recurrir que la Convención ha tutelado, pues toda persona o entidad pública o privada que se sienta afectada por una decisión, en nuestro caso jurisdiccional, **debe contar con la oportunidad procesal de recurrir**. Es así que, ante la ausencia de una norma que taxativamente contemple el recurso de reconsideración que hemos interpuesto contra la resolución que acceda parcialmente a lo pedido dentro de una medida precautoria, y que en su parte motiva decida sobre la competencia del Tribunal de Cuentas para*

*mantener o no una medida precautoria, al expresar que no amerita pronunciarse sobre ella, nos hacemos eco del llamado que hace nuestra Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en cuanto a **que se debe tutelar y salvaguardar el derecho a recurrir** y, por ende, garantizar el examen de la decisión impugnada, ejerciendo de este modo el **control difuso o interno de convencionalidad** aplicable a la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008". (foja 9 del expediente)*

### **INFORME DE CONDUCTA**

Mediante Oficio N°471 de 4 de abril de 2022, el Tribunal de Cuentas da respuesta al Informe de Conducta requerido. Inicia manifestando que, la acción se dirige a un pronunciamiento emitido dentro del cuadernillo donde se tramitan las medidas cautelares. En síntesis, indica la autoridad demandada que, mediante Auto N°15-2021 de 18 de enero de 2021 dictó medida cautelar sobre los bienes de Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López, Héctor Requena Núñez y Etelvina Medianero Atencio de Bonagas. Con posterioridad, la Fiscalía General de Cuentas presentó solicitud de modificación y ampliación de medidas cautelares que fue negado mediante Auto N°419-2021 de 12 de noviembre de 2021, ante la ausencia de pruebas que acrediten el hecho. Dice textualmente el Tribunal de Cuentas: "*Consta que, con fecha del 14 de diciembre de 2021 la Agencia de Instrucción **presentó una nueva solicitud de modificación y ampliación de medida cautelar**, que fue resuelta mediante Auto N°460-2021 de 29 de diciembre de 2021, accediendo parcialmente a lo pedido, negándose el incremento del monto a cautelar por la falta de elementos de convicción que sustenten el incremento de la cuantía, toda vez que al momento de*



*solicitarse el incremento no se había completado la ampliación del Informe de Auditoría, ordenada por el Contralor General de la República, a través de la Resolución N°861-2021/DINAG de 17 de junio de 2021, por lo que no se tenían completos los elementos que acreditaran dicho incremento".(foja 64 y 65 del expediente/resaltado del Pleno)*

Señala el Tribunal de Cuentas que está pendiente de resolver una nueva solicitud de la Fiscalía de Cuentas, de incremento del monto de la medida cautelar N°33/20 de 22 de febrero de 2022, lo que denota un acceso ilimitado a petitionar medidas cautelares por lo que se desvirtúa el argumento de que el acto demandado vulnera derechos constitucionales y de convencionalidad.

Señala el Tribunal de Cuentas: *"Ante los constantes señalamientos que apuntan a la inoperancia del Tribunal en el cumplimiento de su función constitucional y legal de salvaguardar los bienes del Estado, y la acusación de la vulneración de la convencionalidad, es preciso puntualizar que el Auto demandado no cumple con los requisitos de recurribilidad, motivo por el cual no sólo el legislador lo excluyó de aquellas decisiones objeto de recurso de reconsideración, como lo es el Auto que resuelve el Levantamiento de Oficio con fundamento en el artículo 30 de la Ley 67, sino que también se trata de un (sic) resolución que no hace tránsito a cosa juzgada por la naturaleza de la misma. Mientras que, en el levantamiento de Oficio, se varía las circunstancias jurídicas del procesado por lo que ante la afectación de derechos cabe naturalmente el recurso de reconsideración, esto no ocurre cuando se niega una solicitud presentada por la Fiscalía General de Cuentas, considerando que es el Juez quien lleva el control de la legalidad y las medidas cautelares en el proceso. No se trata de una decisión que*

*afecta derechos, por lo que no requiere de la reiterada necesidad de recurso, existiendo en la Ley otros medios para acceder a sus pretensiones por lo que no se afecta el principio de defensa y oportunidad de pedir, máxime cuando no se han cumplido todas las formalidades y fases del proceso que nos ocupa, sin necesidad de acudir en Acción de Amparo de Garantías ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, provocando una segunda instancia para enervar la decisión de rechazar de plano un recurso que no es idóneo toda vez que no protege ninguna situación jurídica, carece de fundamento legal, dilata el proceso principal, que además de darse el recurso no es posible concederlo toda vez que carece del *fumus bonis iuris* y el *periculum in mora*". (foja 66 y 67 del expediente)*

Finalmente, señala la autoridad demandada que el Artículo 30 de la Ley N°67 de 2008 de Cuentas, establece de manera taxativa la resolución contra la cual cabe recurso de reconsideración en medidas cautelares y es la que decreta de oficio el levantamiento de éstas. Además, manifiesta que la Fiscalía General de Cuentas hace uso excesivo de acciones extraordinarias para enervar las decisiones del Tribunal de Cuentas.

### **CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Habiéndose cumplido el trámite correspondiente, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a analizar el amparo presentado por la recurrente, contra el Auto N°20-2022 de 7 de febrero de 2022, proferido por el Tribunal de Cuentas, dentro del cuadernillo de medidas cautelares, que rechaza de plano Reconsideración presentada en contra del Auto N°460-2021 de 29 de diciembre de 2021.

El Pleno observa que, con el Amparo de Garantías, la accionante busca que se revoque en todas sus partes la decisión adoptada por la autoridad demandada, de rechazar el Recurso de Reconsideración y se ordene al Tribunal de Cuentas a conocer de este medio de impugnación.

Nos parece oportuno, para el estudio de la presente acción constitucional, exteriorizar que estamos frente a un proceso de responsabilidad patrimonial en la Jurisdicción de Cuentas.

Desde el año 1990, la defensa de los intereses del Estado en cuanto al buen uso de los fondos públicos era desempeñada, únicamente, por la Contraloría General de la República; a través, de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP) creada mediante Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, conformada por tres (3) Magistrados con competencia a nivel nacional y en concordancia con las facultades consagradas, en ese momento, por nuestra Carta Magna.

“El artículo 276 de la Constitución de 2004, en su numeral 13 establecía:

**Artículo 276:** Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que el señale la Ley, las siguientes:

13. Juzgar las cuentas de los Agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de las mismas pro (sic) razón e (sic) supuestas irregularidades”.

El numeral 13 del artículo 276 de nuestra Constitución Política, previo el acto legislativo de 2004, facultaba a la Contraloría General de la República a conocer en su totalidad (etapas sumarias y plenaria), en calidad de entidad de instrucción, todos los procesos relacionados con las cuentas de los llamadas (sic) “Agentes y Empleados de Manejo”, en

caso de Reparos sobre las mismas, en razón e (sic) supuestas irregularidades...".<sup>1</sup>

Posteriormente, con el acto legislativo de 2004, el artículo 281 de la Constitución Política, fue reformado estableciendo la Jurisdicción de Cuentas, con competencia en todo el territorio nacional, para juzgar el manejo de los fondos y bienes públicos por parte de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades. Tal y como se cita a continuación:

**"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 bien la Jurisdicción de Cuentas está constitucionalmente creada, sus actuaciones pueden ser controladas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia; a propósito de procesos constitucionales o por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Laboral, en sede de legalidad.

A través de la Ley 67 del 14 de noviembre de 2008, se desarrolla "la Jurisdicción de Cuentas" previsto en el Artículo 281 previamente citado y se crea el Tribunal de Cuentas; por supuesto, sin restarle facultades a la Contraloría General de la República de fiscalizar y regular el manejo de los fondos públicos, pero con la diferencia de que ya no juzgará, sino que remitirá aquellos reparos que surjan de supuestas irregularidades, al Tribunal de Cuentas, para su juzgamiento.

---

<sup>1</sup> Texto Único de Ley 67 del 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, con las reformas aprobadas por la ley 30 de 2010, ley 66 de 2010, ley 65 de 2011 y ley 81 de 2013 (Exposición de Motivos).

Así como quedó consagrado en el Artículo 280 de nuestra Carta Magna, luego de las reformas de 2004 (antes denominado Artículo 276):

**"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". (resaltado del Pleno)

Junto con la creación del Tribunal de Cuentas, se instituye la figura del "Fiscal General de Cuentas", quien tendrá a su cargo toda la investigación de los hechos denunciados como posible lesión al erario público.

**"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. Corresponderá al Fiscal General de Cuentas, **ejercer en nombre del Estado, la acción de cuentas** para lo cual tendrá las siguientes funciones:

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

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

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

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

**7. Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas.**

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

9. Dar aviso al Ministerio Público, si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República, de la posible comisión de delitos por el empleado o el agente de manejo, cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República, o por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos." (resaltado es del Pleno)

Una vez ubicada, la presente causa, dentro de su jurisdicción especial, observamos que esta acción constitucional se enmarca dentro del cuadernillo denominado "medidas cautelares", del expediente contentivo del Proceso por Lesión Patrimonial, en el cual resultaron vinculados: Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López (denunciada), Héctor Requena Núñez y Etelvina Medianero Atencio de Bonagas (como Rectores de la UNACHI, cada uno en periodos distintos).

De acuerdo a la amparista, rechazar de plano el recurso de reconsideración presentado en contra del Auto N°460-2021 de 29 de diciembre de 2021, viola el Artículo 32 de la Constitución Política y los Artículos 8 (N°2 acápite H) y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Repasemos estas normativas:

**"Artículo 32.** Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria."

Del contenido de la norma aludida se desprenden tres (3) garantías, a saber:

- a. El derecho a ser juzgado por autoridad competente;
- b. **El derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes;** y
- c. El derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria.

**"Artículo 8.-** Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
  - a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
  - b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
  - c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
  - d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
  - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí misma ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
  - f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
  - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
  - h) **derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior**". (resaltado del Pleno)

**"Artículo 25.- Protección Judicial**

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
  - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
  - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
  - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

Procedamos a puntualizar si la Autoridad demandada infringió el debido proceso y las normas de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo a lo argumentado por la accionante.

Para entrar a analizar si el Auto N°460-2021 de 29 de diciembre de 2021 era o no susceptible de impugnación y por ende el Auto demandado N°20-2022 de 7 de febrero de 2022, que rechazó el

Recurso de Reconsideración, lesiona garantías constitucionales, analizaremos la naturaleza del mismo.

Debe este Pleno remitirse a las constancias procesales, que, si bien no corresponden al acto atacado, resulta necesario referirse a ellas.

Dentro del Proceso por Lesión Patrimonial, la Contraloría General de la República, a solicitud de la Fiscalía General de Cuentas, y con fundamento en el Artículo 29 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, ordenó mediante Nota Núm.674-2021/DINAG-OPCH de 25 de junio de 2021, a la Rectora de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), la suspensión de los pagos de salarios que se generaban a favor de la profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López. Lo anterior, fue debidamente ejecutado por la Universidad.

En este sentido, la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y en el Título IV de Funciones Especiales, Capítulo III del examen de cuentas, se ubica el Artículo 29 lex cit., que a continuación transcribimos:

**"Artículo 29.** Cuando la Contraloría descubra irregularidades graves en el manejo de los bienes y fondos públicos que, a su juicio, ameriten la suspensión del agente o empleado de manejo, así lo solicitará a quien corresponda y así deberá ordenarse por el período que resulte necesario. En este caso la Contraloría deberá exponer las razones en que fundamente su petición.

**Quando las circunstancias lo ameriten, la Contraloría podrá suspender el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor del agente o empleado de manejo o de otro funcionario o persona que se encuentre involucrada en las irregularidades descubiertas y adoptará cualquier otra medida precautoria sobre bienes o fondos de tales personas o funcionarios, a fin de proteger los intereses públicos.**

Quando sea del caso, la Contraloría General dispondrá lo pertinente para que se inicie el correspondiente juicio de cuentas y para que se abra la investigación sumarial de rigor".

De la norma citada, colegimos que la Contraloría General de la República "cuando las circunstancias lo ameriten" y "a fin de proteger



los intereses públicos”, mantiene una competencia privativa para suspender el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones del agente de manejo; además, de adoptar otras medidas precautorias.<sup>2</sup>

Continuando con las diligencias efectuadas por la Contraloría General de la República, visible a fojas 7472 y 7473 de los antecedentes, consta Nota N°1257 mediante la cual declinó y remitió la medida de suspensión de salarios, al Tribunal de Cuentas; en virtud de lo dispuesto en el Artículo 33 de la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, que citamos a continuación:

**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.”

Vemos que, en virtud de esta declinatoria, la Fiscal General de Cuentas, presenta dos (2) solicitudes al Tribunal de Cuentas:

1. El **21 de octubre de 2021**, Solicitud de modificación y ampliación de medida cautelar N°14-21 para que se cautele el 15% de excedente del salario mínimo que percibe la denunciada, como directora del Instituto David y solicita mantener la medida de suspensión de salarios que había ordenado la Contraloría General de la República sobre su salario como Profesora en la UNACHI. La cual fue negada por el Tribunal de Cuentas.
2. El **14 de diciembre de 2021**, nueva solicitud de modificación y ampliación de medida cautelar N°12-21 (fojas 269-274 del Cuadernillo de Medidas Cautelares/antecedentes). En ésta, peticona:
  - a) **“Mantener la medida cautelar de suspensión del ejercicio del cargo que ejerce como profesora regular titular de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), en la posición No. 18701365 en la Facultad de Ciencias de la Educación...”**. (resaltado del Pleno)
  - b) Se decrete medida cautelar sobre el 15% del excedente del salario mínimo que percibe la Profesora Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López.
  - c) Ampliación del monto de la medida cautelar sobre cualquier bien mueble o inmueble, cuentas de ahorro, cuentas

<sup>2</sup> Ver la Ley N°67 de 2008, Artículo 2 define al agente de manejo.

corrientes, cuentas a plazo fijo y/o cajillas de seguridad, sobre todos los vinculados.

La segunda (2da) solicitud, fue concedida parcialmente mediante el Auto N°460-21 de 29 de diciembre de 2021 dictado por el Tribunal de Cuentas, cuya parte resolutive transcribimos:

"En mérito de lo expuesto, el Tribunal de Cuentas, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECIDE:

- **ORDENAR:** la cautelación del quince por ciento (15%) del excedente del salario mínimo que percibe **Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López** con cédula de identidad personal 4-118-2520, como Directora del Centro Educativo Instituto David, del Ministerio de Educación, en la posición No.29792, con salario mensual de tres mil cuatrocientos seis balboas con diez centésimos (B/. 3,406.10).
- **NEGAR** la solicitud de incremento de las medidas cautelares decretadas mediante Auto No. 15 de 18 de enero de 2021".

Respecto a la solicitud realizada por la Fiscalía General de Cuentas, que hemos descrito como el punto "a", citamos lo que señaló el Tribunal de Cuenta en su parte motiva:

**"Ahora bien, las medidas cautelares reales enunciadas en el artículo 27 de la Ley 67 de 2008, son las que puede decretar el Tribunal de Cuentas** y tienen como finalidad asegurar las resultas del proceso.

Es por ello que **la medida adoptada por el Contralor no amerita un pronunciamiento de parte del Tribunal de Cuentas, porque la medida adoptada no es de competencia de esta colegiatura...**De ahí que, una lectura concatenada de los artículos 27 y 33 de la Ley 67 de 2008 con las últimas líneas del párrafo segundo del artículo 29 de la Ley 32 de 1984, permiten colegir el supuesto en el cual operaría la declinatoria a la que se refiere la Fiscalía General: "cualquier otra medida precautoria sobre bienes o fondos de tales personas o funcionarios" (subrayado nuestro) pues, estas últimas son de competencia del Tribunal de Cuentas.

Por consiguiente, sin entrar en consideraciones de otra índole, el Pleno es del criterio que resulta improcedente pronunciarse sobre la solicitud de declinatoria de medida cautelar de suspensión del cargo adoptada por la Contraloría General de la República...". (resaltado del Pleno)

Al repasar el Recurso de Reconsideración presentado por la Fiscalía General de Cuentas, se evidencia que la inconformidad está basada en que el Tribunal de Cuentas no incrementó el monto de la medida

cautelar y no se pronunció sobre la suspensión de salarios adoptada por la Contraloría General de la República.

Es claro entonces, que el Auto recurrido versa sobre el tema de medidas cautelares. No obstante, no le corresponde a esta Superioridad; a través, de la presente acción constitucional, pronunciarse sobre el fondo o contenido del Auto N°460-21 de 29 de diciembre de 2021, dictado por el Tribunal de Cuentas; pues, el amparo está dirigido contra el rechazo a su impugnación.

Una vez establecido que el acto impugnado se dicta, en efecto, en ocasión a un Auto que decidió un tema sobre medidas cautelares, entremos a abordar los argumentos del Tribunal de Cuentas para rechazar de plano el Recurso de Reconsideración.

El Informe de Conducta presentado por la autoridad demandada, indicó a fojas 66 y 67 del expediente:

*"... es preciso puntualizar que **el Auto demandado no cumple con los requisitos de recurribilidad**, motivo por el cual no sólo **el legislador lo excluyó de aquellas decisiones objeto de recurso de reconsideración**, como lo es el Auto que resuelve el Levantamiento de Oficio con fundamento en el artículo 30 de la Ley 67, sino que también se trata de un (sic) resolución que no hace tránsito a cosa juzgada por la naturaleza de la misma. Mientras que, en el levantamiento de Oficio, se varía las circunstancias jurídicas del procesado por lo que ante la afectación de derechos cabe naturalmente el recurso de reconsideración, esto no ocurre cuando se niega una solicitud presentada por la Fiscalía General de Cuentas, considerando que es el Juez quien lleva el control de la legalidad y las medidas cautelares en el proceso. **No se trata de una decisión que afecta derechos, por lo que no requiere de la reiterada necesidad de recurso**, existiendo en la Ley otros medios para acceder a sus pretensiones por lo que no se afecta el principio de defensa y oportunidad de pedir..."*

Con relación, específicamente, a lo que manifiesta el Tribunal de Cuentas que "no se trata sobre una decisión que afecta derechos"; nos

parece necesario abordar el concepto de protección cautelar; es decir, ¿qué se busca con la misma?

En la Jurisdicción de Cuentas, el derecho tutelado es el "buen uso de los fondos y bienes del Estado" para evitar un daño patrimonial; como consecuencia, el erario público se convierte, también, en sujeto del proceso, con su correlacionado derecho de defensa sujeto a las disposiciones de ley.

Cuando se habla de daño patrimonial podemos citar esta definición: "Consiste fundamentalmente en una lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado, por una mala gestión fiscal, fenómeno que sucede en el caso del pago de multas, sanciones e intereses de mora, de una entidad pública a otra".<sup>3</sup>

Introducir esta noción, en este análisis, es oportuno, porque en el caso que nos ocupa, el Informe de Auditoría N°056-187-2019-DINAG-OPCH de 10 de junio de 2019, elaborado por la Contraloría General de la República, y el cual dio inicio a la investigación dentro del Proceso de Cuentas, determinó la posible existencia de un daño y se vinculó a tres (3) personas. La imposición de medidas cautelares es, precisamente, para que el Estado no vea ilusorio una posible sentencia a su favor.

En este punto, no coincidimos con lo argumentado por el Tribunal de Cuentas; toda vez, que las decisiones que toma, en cuanto a medidas cautelares, afectan, no sólo el derecho de los investigados o procesados sino, además, el del Estado.

---

<sup>3</sup> Daño Patrimonial al Estado. <https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines>

Hasta aquí hemos descrito el origen de la orden impugnada y continuamos con su estudio, para determinar si, es o no, susceptible de impugnación.

En el Auto impugnado (Auto N°20-2022 de 7 de febrero de 2022), la Autoridad demandada indicó, en su parte motiva, lo siguiente:

*“Respecto a lo anterior, el Pleno de esta Corporación de Justicia debe manifestar que el derecho a recurso en la Jurisdicción de Cuentas viene establecido por la ley procesal en casos específicos, operando los principios de taxatividad impugnativa y legalidad procesal...En este orden de ideas, la Ley 67 de 2008 y sus reformas establece un catálogo cerrado de recursos y resoluciones impugnables, y, en particular, entre los autos que resuelven las medidas cautelares únicamente contempla que es recurrible el supuesto descrito en el artículo 30:*

***“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.” (resaltado nuestro) ...”.***

Examinemos este argumento por separado. En primer lugar, respecto a la “taxatividad impugnativa” se hace necesario abordar tres (3) conceptos que ayudan a determinar su comprensión: impugnabilidad subjetiva, impugnabilidad objetiva y taxatividad.

“La impugnabilidad Subjetiva es una de las dos ópticas de la impugnabilidad, la primera de ellas referida a las decisiones que son susceptibles de ser atacadas mediante la presentación de un recurso y a los medios utilizables para interponer los recursos y la segunda, a los sujetos facultados por la ley para impugnar tales decisiones, es decir que poseen la legitimación activa para intentar los recursos a lo que llamamos impugnabilidad subjetiva. Al primer aspecto se le denomina Impugnabilidad Objetiva; mientras que el segundo se encuadra en el concepto de Impugnabilidad Subjetiva”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> [www.alc.com.ve/impugnabilidad-subjetiva/](http://www.alc.com.ve/impugnabilidad-subjetiva/)

Es indiscutible que, en el caso bajo análisis, el numeral 8 del Artículo 26, Ley N°67 del 14 de noviembre de 2008 le otorga *impugnabilidad subjetiva* a la Fiscalía General de Cuentas.

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

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

En cuanto a la taxatividad, el Diccionario panhispánico del español jurídico lo define como: "criterio que determina que la impugnabilidad de las decisiones judiciales se encuentra legalmente circunscrita o limitada a condiciones y recursos determinados".<sup>5</sup>

El derecho a recurrir responde a una garantía procesal y al respeto de la *tutela jurisdiccional efectiva*. "El hecho de considerar al proceso como un medio de protección de todos los derechos hace que la **Constitución** le exija el cumplimiento de ciertas condiciones para que el proceso cumpla los estándares del Estado constitucional. Esas condiciones de validez constitucional del proceso, que se convierten en auténticos derechos fundamentales de las partes, podemos reunirlos en la expresión «tutela jurisdiccional efectiva»".<sup>6</sup>

El Doctor Jorge Fábrega Ponce señaló: "La concepción privatista del derecho procesal (el proceso como cuestión de partes) ha sido superada por una concepción de derecho público. Hoy día en numerosos países-entre ellos el nuestro-el tribunal supremo ha dictado numerosos fallos en que se destaca el concepto de la tutela jurisdiccional y el debido

<sup>5</sup> <https://dpei.rae.es/>

<sup>6</sup> Coca Guzmán, Saúl José. Artículo Tutela Jurisdiccional Efectiva. Año 2021. <https://lpderecho.pe/derecho-tutela-jurisdiccional-efectiva-articulo-i-titulo-preliminar-codigo-procesal-civil>

proceso. En materia de tutela jurisdiccional se han señalado los siguientes aspectos:

1. *Derecho a la tutela judicial efectiva. Respeto a los derechos fundamentales.*
2. *Principio del favor actionis o pro actione.*
3. *El derecho a la justicia gratuita.*
4. *Derecho a obtener una sentencia motivada y fundada en derecho congruente.*
5. *Derecho a la efectividad de las sentencias.*
6. *Derecho a la acción.*
7. *El derecho a la impugnación.*
8. *Derecho a la no indefensión.*
9. *Derecho al Juez Natural predeterminado por la Ley.*
10. *Derecho al contradictorio.*
11. *Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.*
12. *Derecho a aportar pruebas.*
13. *Derecho de presunción de no responsabilidad.*
14. ***Derecho a la impugnación...***<sup>7</sup> (resaltado del Pleno)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a propósito de este tema, ha puntualizado: *“La Corte considera que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas. **Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole.** De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y*

---

<sup>7</sup> Fábrega, Jorge. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editora Jurídica Panameña. Pág.9. Año 2004

*tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado”* (Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C N°158, párrafo 126).<sup>8</sup>

Ahora bien, la Ley N°67 del 14 de noviembre de 2008 remite al Código Judicial, en cuanto a medidas cautelares. Así veamos lo que indica el Artículo 32 *lex cit.*

**“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.”

En este contexto, el Libro II Procedimiento Civil, Título II del Código Judicial, regula lo concerniente a las medidas cautelares, y dentro de las normas generales está el Artículo 531 que en su numeral 10 indica:

**“Artículo 531.** Sin perjuicio de lo dispuesto para casos especiales, las medidas cautelares se regirán por las siguientes reglas:

**10.** Las resoluciones que decretan o rechacen las medidas cautelares admiten apelación, pero la interposición del recurso en ningún modo suspende ni interrumpe la ejecución de la medida...”.

De igual forma, es preciso transcribir el Artículo 1119 del Título XI *lex cit.*, de Medios de Impugnación y Consulta:

**“Artículo 1119.** Las resoluciones judiciales solo podrán ser impugnadas por los medios y trámites previstos en este Código, a efectos de que el propio juez que ha dictado una resolución o el respectivo superior enmiende el agravio que estime se ha inferido.

**Las resoluciones dictadas en procedimientos cautelares son igualmente recurribles, con arreglo a las disposiciones de este Título.** En este caso, el recurso no suspende la medida cautelar, mientras no se ejecutorie la resolución que lo decida favorablemente. Los recursos pueden ser interpuestos por la parte agraviada, por el tercero agraviado o por el respectivo agente del Ministerio Público en los casos en que por disposición de la ley interviene.

---

<sup>8</sup> Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N°13: Protección Judicial.



Cualquiera de las partes está legitimada para impugnar una resolución, aunque lo dispositivo le sea favorable y pueda sufrir un perjuicio substancial o procesal o justifique interés legítimo en la impugnación”.

En el caso de estudio, la Fiscalía General de Cuentas presentó un Recurso de Reconsideración. Y lo anterior radica en que, el Auto N°460-21 de 29 de diciembre de 2021 es dictado, en Pleno, por los tres (3) Magistrados que constituyen el Tribunal de Cuentas; por lo que no puede ser objeto de apelación. Al respecto, debemos citar lo que indica el Artículo 1129 lex cit.

**Artículo 1129. El Recurso de Reconsideración tiene por objeto que el juez revoque, reforme, adicione o aclare su propia resolución. Sólo son reconsiderables las providencias, autos y sentencias que no admiten apelación;** el recurso deberá interponerse dentro de los dos días siguientes a la notificación de la respectiva resolución.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la facultad que tiene el juez para revocar de oficio cualquier providencia o auto, dentro del término de dos días.

Los autos que resuelven un Recurso de Reconsideración no son susceptibles de reconsideración, salvo que contengan en su parte resolutive puntos nuevos no decididos o en el caso contemplado en la parte final del artículo 1640.

Los autos expedidos por un tribunal colegiado que se limiten a confirmar una providencia o auto de primera instancia o una resolución del sustanciador no admiten reconsideración. Sí la admiten, en cambio, las resoluciones que revoquen, reformen, decreten prestaciones o hagan declaraciones nuevas no discutidas por las partes, salvo que se trate de resoluciones contra las cuales se admite Recurso de Casación.” (lo resaltado es del Pleno)

En virtud de lo anteriormente planteado, no debe interpretarse que el Título II de Medidas Cautelares de la Ley N°67 del 14 de noviembre de 2008, aplica el “*principio de taxatividad impugnativa*” a otros supuestos, fuera del levantamiento de medidas cautelares, los cuales deberán regularse conforme a las normas del Código Judicial; que, aplicado a este contexto, prevé el Recurso de Reconsideración, cumpliendo así con la *impugnabilidad objetiva*.

Con respecto al segundo argumento expuesto por el Tribunal de Cuentas en el Acto impugnado, cuando exterioriza: "... *En este orden de ideas, la Ley 67 de 2008 y sus reformas establece un catálogo cerrado de recursos y resoluciones impugnables, y **en particular, entre los autos que resuelven las medidas cautelares únicamente contempla que es recurrible el supuesto descrito en el artículo 30***"; es decir, la que resuelve el levantamiento de oficio, de medidas cautelares. Somos del criterio que el artículo 30 lex cit., debe verse en contexto, con los Artículos 28 y 29 lex cit., que a continuación citamos:

**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 General de Cuentas que le remita el expediente que contiene la investigación que realiza.

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

**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."

De las normas anteriormente citadas, se concluye que el legislador estableció, taxativamente, que "esta Resolución", refiriéndose a la que ordena el levantamiento de las medidas cautelares, de oficio por parte del Tribunal de Cuentas, será reconsiderable.

Bajo la perspectiva planteada, la resolución contra la cual se presentó el recurso, cumple con todos los supuestos establecidos en el artículo 1129 del Código Judicial anteriormente transcrito, lo que la hace susceptible de ser revisada a través del Recurso de Reconsideración. Por consiguiente, constatamos que el Auto N°20-2022 de 7 de febrero de 2022, proferido por el Tribunal de Cuentas, infringió por omisión el

Artículo 32 de la Constitución Política y los Artículos 8 (Nº2 acápite H) y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, todo lo cual produjo la violación del debido proceso.

Siendo así, lo procedente es conceder la Acción de Amparo, a fin de rectificar la situación en que se incurrió, en consecuencia, darle el derecho a la parte afectada a utilizar el medio de impugnación y contar con una decisión del Tribunal de Cuentas.

#### **PARTE RESOLUTIVA**

En consecuencia, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONCEDE** la acción de Amparo de Garantías Constitucionales incoado por la Licenciada Waleska R. Hormechea B. en su condición de Fiscal General de Cuentas en contra del Auto N°20-2022 de 7 de febrero de 2022, proferido por el Tribunal de Cuentas.

**Notifíquese y Devuélvase.**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO  
MAGISTRADO**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS  
MAGISTRADO  
(CON SALVAMENTO DE VOTO)**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**MIRIAM CHENG ROSAS  
MAGISTRADA**

ENTRADA N° 296812022

AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PROPUESTO POR LA LICENCIADA **WALESKA HORMECHEA**, EN SU CONDICIÓN DE FISCAL GENERAL DE CUENTAS, CONTRA EL AUTO N° 20-2022 DE 7 DE FEBRERO DE 2022, EMITIDO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

MAGISTRADO PONENTE: OLMEDO ARROCHA OSORIO

### SALVAMENTO DE VOTO

Con el debido respeto, tengo a bien manifestar que, difiero de la Decisión adoptada por la mayoría, por las razones que a continuación preciso:

El Fallo emitido resuelve **CONCEDER** la Acción de Amparo de Garantías propuesta por la Licenciada **WALESKA HORMECHEA**, en su condición de Fiscal General de Cuentas, contra el Auto N° 20-2022 de 7 de febrero de 2022, emitido por el Tribunal de Cuentas.

Mediante el Acto impugnado se rechazó de plano, por improcedente, el Recurso de Reconsideración interpuesto contra el Auto N° 460-2021 de 29 de diciembre de 2021, expedido por el Tribunal de Cuentas, que ordenó la cautelación de un porcentaje del salario de una persona investigada, y negó la Solicitud de incremento de las medidas cautelares decretadas a través de una actuación previa.

En ese sentido, la Decisión de mayoría señala que la Resolución contra la cual se presentó el Recurso de Reconsideración, cumplía con todos los supuestos de los artículos 1119 y 1129 del Código Judicial, lo que la hacía susceptible de ser revisada a través de un Recurso de Reconsideración

De esta forma, el Fallo hace referencia al artículo 32 de la Ley N° 67 de 2008, que establece lo siguiente:

**“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”.

Ahora bien, considero, respetuosamente, que no debió concederse la Acción Constitucional propuesta, toda vez que, el artículo 32 de la Ley N° 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, señala expresamente que, el Libro Segundo del Código Judicial –donde se encuentra precisamente regulada la materia de medidas cautelares-, **será aplicable en lo que se refiera a los principios, las formalidades, las sustituciones o el levantamiento de las medidas cautelares.**

Así, estimo que, al negar el Auto N° 460-2021 de 29 de diciembre de 2021, expedido por el Tribunal de Cuentas, una Solicitud de incremento de las medidas cautelares decretadas a través de una actuación previa, no resultaban aplicables las disposiciones contenidas en el Libro Segundo del Código Judicial, y, por tanto, no podía considerarse que se produjo una lesión al Debido Proceso, al rechazarse de plano un Recurso de Reconsideración que no contempla taxativamente la Legislación de Cuentas.

De igual forma, con el debido respeto, considero que, en la situación jurídica bajo examen no resultaba aplicable lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley N° 67 de 2008, toda vez que, el contenido del artículo 32 del mismo Cuerpo Legal, es claro en señalar en qué supuestos son aplicables las normas sobre medidas cautelares, contenidas en el Libro Segundo del Código Judicial, por lo cual no podía considerarse que existía un vacío o duda en este caso.

En ese sentido, el artículo 66 de la Ley que regula la Jurisdicción de Cuentas, señala lo siguiente:

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

Finalmente, estimo que, toda vez que el Auto N° 460-2021 de 29 de diciembre de 2021 (que negó el incremento de la medida cautelar decretada previamente), no constituye una Decisión que ponga fin al Proceso Patrimonial, podría ensayarse una nueva Solicitud o Petición de incremento de medidas cautelares ante el Tribunal de Cuentas, de presentarse nuevos elementos en el Proceso Patrimonial.

En atención a que este criterio no coincide con la posición de mayoría adoptada, no me queda otro camino que expresar de manera respetuosa que, SALVO EL VOTO.

Fecha *ut supra*.

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO

YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR LA LICENCIADA WALESKA HORMECHEA, EN SU CONDICIÓN DE FISCAL GENERAL DE CUENTAS, CONTRA EL AUTO N°20-2022 DE 7 DE FEBRERO DE 2022, EMITIDO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

### Salvamento de Voto del Magistrado José Eduardo Ayú Prado Canals

En virtud de la facultad legal que me permite disentir de las decisiones adoptadas por la mayoría del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, desarrollo los criterios que sustentan mi postura.

La acción constitucional promovida por la Fiscal General de Cuentas, se da contra aquella decisión proferida por el Tribunal de Cuentas que rechazó de plano el recurso de reconsideración que se había promovido contra el auto N°460-21 de 29 de diciembre de 2021, mediante el cual se dispuso “ordenar la cautelación del quince por ciento (15%) del excedente del salario mínimo que percibe **Nitzia Cemiramis Muñoz Aguilar de López** y se negó la solicitud de incremento de las medidas cautelares decretadas mediante Auto N°15 de 18 de enero de 2021”.

Respecto a la procedencia o no del recurso de reconsideración cuya interposición se rechazó de plano, debo advertir que la redacción general y constante de nuestros códigos y demás leyes, apunta no solo a identificar los distintos recursos con que cuentan las partes, sino a definirlos y enumerar los actos que pueden ser objeto de determinado medio de impugnación, o las circunstancias que deben cumplirse para interponerlo.

Esto último da lugar a lo que se conoce como taxatividad, sin embargo, su concepto no se limita a un tema de técnica legislativa, por el contrario, va más allá y se convierte en la forma que el sistema de justicia panameño reconoce para ejercer debidamente el derecho a recurrir en los distintos procesos y jurisdicciones, sean éstos de conocimiento o no de la Corte Suprema de Justicia.

Por tanto, el planteamiento del Tribunal de Cuentas, en el sentido de señalar o remitirse a tal taxatividad para rechazar de plano el recurso de reconsideración, en forma alguna constituye un argumento arbitrario y alejado de lo que la doctrina panameña ha seguido en ese sentido. Incluso, y aun cuando las normas que abordan el tema de los medios de impugnación desarrollan los actos o decisiones que son objeto de recurrirse, también incluyen un acápite en el que señalan que: "las demás que se establecen en este Código o Ley", lo que implica que si bien remiten a otros artículos, lo hacen con el fin de especificar qué o cuáles actos pueden ser recurridos.

En consecuencia, la taxatividad o el establecimiento puntual de determinadas resoluciones, actos o condiciones, es lo que determina qué puede ser objeto de un recurso en particular. De tal suerte, que la exigencia señalada por el Tribunal de Cuentas no es contraria a derecho, por el contrario, es acorde con los procedimientos que para los efectos se reconoce.

Adicional a esta circunstancia, no puede soslayarse que esta Colegiatura, en innumerables decisiones a lo largo de los años, ha señalado que el restringir a que todos los actos o decisiones sean recurribles, o que no todos los medios de impugnación sean procedentes para todos los casos, no implica la vulneración de los derechos fundamentales o convencionales. Por tanto, cuando un tribunal apunta a que para poder recurrir se deban seguir ciertas normas o reglas, ello, en forma alguna constituye una cortapisa o un desconocimiento de las funciones y facultades que tiene la Fiscalía de Cuentas, entre ellas, el de poder recurrir. Menos aún, si se considera la cita que se hace del numeral 8 del artículo 26 de la Ley 67 de 2008, que contempla como una de las funciones de la Fiscalía de Cuentas, "promover las acciones o los recursos constitucionales o legales que sean procedentes de acuerdo con la ley".

Esta norma es clara en establecer no sólo la facultad para recurrir, sino que ella no es absoluta y, por tanto, debe ajustarse a los parámetros de ley, tal y como



lo ha señalado la autoridad requerida en la acción de amparo de garantías constitucionales.

Este hecho, a mi juicio, abona en pro de la decisión proferida por el Tribunal de Cuentas, porque toda persona que pretende acceder a la administración de justicia, debe hacerlo apegado a los lineamientos legales, lo que a la postre incide de forma beneficiosa en todo proceso, ya que se evitan nulidades u otras incidencias que retrasan el curso del proceso. Si éste se surte siguiéndose los procedimientos establecidos para ello, su conducción y evolución resulta menos accidentada y retrasada.

Por otro lado, me encuentro en desacuerdo con que para adoptar esta decisión se haya remitido a normas generales del Código Judicial en materia de medidas cautelares, para así señalar que el acto atacado era objeto del recurso de reconsideración. Considero que la remisión que hacen algunos códigos o leyes al Código Judicial, en forma alguna debe ser para sortear algo que no permite la ley especial. Es decir, utilizar la norma del Código Judicial para dejar sin efecto algo que se plantea en la norma especial. Al procederse así, el efecto es que las normas especiales pierden su razón de ser.

Otro punto que merece plantearse, es que la decisión atacada no sólo utiliza como sustento y antecedente, el hecho que no hay disposición que contemple el recurso de reconsideración para el acto recurrido, y que tampoco había constancias que sustentaran la petición de aumento de la cuantía. A mi juicio, estos elementos, al ser enunciados, debieron ponderarse en la decisión, dado que en ella se hace un recorrido por los antecedentes del proceso ante la jurisdicción de cuentas.

También observo que se refuta el argumento del Tribunal acusado, al señalar que el acto que la Fiscalía de Cuentas buscaba reconsiderar, no trataba "sobre una decisión que afecta derechos". Sobre este punto debo señalar, que aun cuando lo dispuesto por el Tribunal de Cuentas no fuera cierto, ese hecho en sí, no hace

desaparecer el que no hay una norma que permita interponer el recurso de reconsideración que la Fiscalía de Cuentas dice poder.

Por todo lo antes indicado, concluyo que en este caso no se ha probado el actuar arbitrario por parte de la autoridad requerida, que es el elemento indispensable para conceder la acción de amparo de garantías constitucionales y, por ello, soy del criterio que la decisión proferida no se ajusta a derecho. Sin embargo, y como quiera estas consideraciones no fueron ponderadas por la mayoría plenaria, me corresponde dejar consignados mis criterios a través de este salvamento de voto.

**JOSÉ EDUARDO AYÚ PRADO CANALS.**

**Magistrado**

**LICDA. YANIXA YUEN**

Secretaria General

**ENTRADA N° 29681-22 PONENTE: OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR LA  
LICENCIADA WALESKA R. HORMECHEA B., FISCAL GENERAL DE CUENTAS, CONTRA EL  
AUTO N°20-2022 DE 7 DE FEBRERO DE 2022, DICTADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

**SALVAMENTO DE VOTO**  
**MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA**

Con mi habitual respeto, debo señalar que no comparto la decisión adoptada por el Pleno de conceder la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta contra el Auto N°20-2022 de 7 de febrero de 2022, que rechaza de plano por improcedente el Recurso de Reconsideración presentado contra el Auto N°460-2021 de 29 de diciembre de 2021.

El motivo de mi disenso radica en que, de acuerdo con la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción especial de cuentas, la única resolución susceptible de Recurso de Reconsideración, en materia de medidas cautelares, es aquella en la cual el Tribunal de Cuentas, de manera oficiosa, decreta el levantamiento de dichas medidas, sin embargo, este no es el supuesto que fue materia de análisis por el Pleno, ya que como se constata del Auto N°20-2022 de 7 de febrero de 2022, la resolución objeto de reconsideración, es la que ordena la cautelación del quince por ciento del excedente del salario mínimo de la funcionaria investigada y niega la solicitud de incremento de las medidas cautelares decretadas.

Por esta razón, mal podría concluirse en la violación de la garantía del debido proceso y del derecho de impugnación, como consecuencia de haberse rechazado de plano un Recurso de Reconsideración interpuesto contra una decisión que no admite este medio impugnativo.

Debe tenerse presente que en atención al derecho al debido proceso y al de seguridad jurídica, solo pueden concederse los recursos previamente establecidos en la Ley. De manera que resulta imprescindible que una disposición legal permita su impugnación, pues, de lo contrario, se estaría violentando el principio de estricta

legalidad procesal contenido en el artículo 32 de la Constitución Política, conforme al cual toda persona tiene derecho a ser juzgada “conforme a los trámites legales”.

En la decisión, se determina que la posibilidad de impugnar la resolución que fue recurrida por la Fiscalía General de Cuentas ante el Tribunal de Cuentas viene dada por la aplicación del artículo 32 de la Ley N° 67 de 2008 (Ley de Cuentas), sin embargo, del texto del precepto legal citado no emerge que, en virtud de su aplicación supletoria, debía concederse el Recurso de Reconsideración interpuesto contra el Auto N°460-2021 de 29 de diciembre de 2021, ya que este artículo claramente dispone lo siguiente: “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**”. (El resaltado es nuestro).

Como se desprende de la referida disposición legal, la propia norma ha establecido las materias en que cabe la aplicación supletoria del Código Judicial, sin que en ellas se haga mención a **los recursos**, por tanto, conforme al principio de legalidad no podría aplicarse lo previsto en el artículo 531 de este código, cuando la Ley que regula de forma especial el proceso de cuentas, no lo ha dispuesto así.

Por otro lado, debo señalar que, si bien el derecho de impugnación es un derecho fundamental reconocido a nivel constitucional y convencional por la República de Panamá, el mismo no es absoluto y tiene sus limitaciones.

Esto porque cada uno de los Estados suscriptores de la Convención Americana sobre Derechos Humanos puede establecer en su derecho interno, a través de un acto de carácter normativo, cuáles son las decisiones que considera permiten la interposición de un medio impugnativo, lo que en modo alguno infringe el derecho de impugnación, ya que las restricciones a los derechos fundamentales son reconocidas por los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos siempre que respondan a los criterios de razonabilidad, necesidad, proporcionalidad y legalidad.

Considerar lo contrario sería tanto como determinar que toda decisión que no admita un medio de defensa es violatoria del derecho de impugnación, lo que se aleja de la finalidad de este derecho y atenta contra otros derechos fundamentales como el de justicia en tiempo razonable y de seguridad jurídica. En virtud de ello, solo aquellas decisiones que tengan trascendencia y representen un perjuicio procesal para el posible afectado, podrá ser materia de revisión nuevamente, ya sea por la misma autoridad o por su superior jerárquico.

Con sustento en los razonamientos que han sido expuestos, considero que lo procedente era no conceder la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, al no constatarse la vulneración del debido proceso. Como este no fue el criterio de la mayoría del Pleno, **SALVO MI VOTO.**

Fecha *ut supra*.

**MARIBEL CORNEJO BATISTA**

**YANIXSA Y. YUEN C.**  
**SECRETARIA GENERAL**