



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**AUTO N°352-2022**  
**EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN**

**TRIBUNAL DE CUENTAS. PANAMÁ, SIETE (07) DE  
NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).**

**PLENO**  
**Contraproyecto**

**ÁLVARO L. VISUETTI ZEVALLOS**  
**Magistrado Sustanciador**

**Expediente 01-16**

**V I S T O S:**

El licenciado Omar Granados Sanguillén actuando en representación de [REDACTED] ha interpuesto incidente de excepción de prescripción dentro del proceso patrimonial originado por el Informe de Autoría Especial N°104-576-2005-DAG-DAGL de 22 de septiembre de 2008, relacionado con la Junta Comunal de San Felipe.

**ANTECEDENTES**

A raíz de una denuncia ciudadana, la Contraloría General de la República, a través de la Resolución N°475-2003-DAG de 7 de julio de 2003, ordenó realizar la auditoría a la Junta Comunal de San Felipe, presentando el Informe de Autoría

Especial N°104-576-2005-DAG-DAGL el 22 de septiembre de 2008 (fs.4-5, 19, 5594-5651).

En atención a lo dispuesto en la Ley 67 de 2008, el Tribunal de Cuentas remite el Informe de Auditoría a la Fiscalía de Cuentas, quien asume el conocimiento de la investigación patrimonial con fecha 14 de diciembre de 2009 (fs.1198-1201).

Cumplido el término de investigación de seis (6) meses, la Fiscalía solicitó a la Contraloría General de la República, la complementación del citado Informe, determinándose mediante Informe de Complementación N°030-576-2013-DINAG-DESAFPF de 15 de marzo de 2013, la disminución de la presunta lesión patrimonial en cuatrocientos treinta y ocho mil cincuenta y dos balboas con 48/100 (B/.438,052.48) (fs.5769-5771, 5774-8637).

Seguido, el 30 de julio de 2014, la Fiscalía General aprehende nuevamente el conocimiento de la investigación, aunado a la interposición de una Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, incidentes y reconsideraciones,

concluyendo esta etapa procesal mediante la Vista Fiscal Patrimonial N°82-2020 de 15 de diciembre de 2020, solicitando el llamamiento a juicio, cierre y archivo del expediente (fs.8638, 16433-16502).

### **SOLICITUD DE LA DEFENSA**

En su intervención el licenciado Granados Sanguillén, solicita al Tribunal declarar probada la excepción de prescripción toda vez que ha transcurrido con creces el plazo previsto en Ley.

Señala que de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 67 de 2008, el término de la prescripción de la acción de cuentas es de diez (10) años, el cual empezará a contarse desde el momento en que ocurran los hechos que constituyen la supuesta lesión patrimonial, sin embargo, dicho plazo de prescripción se ve interrumpido conforme a dos causales previstas en el artículo 36 *lex cit.*, a saber:

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

En ese sentido, expone que si se toma como referencia la primera diligencia escrita por la Contraloría General de la República -Resolución N°475-2003-DAG de 7 de junio de 2003-, han transcurrido diecinueve (19) años sin que a la fecha se tenga la Resolución de Reparos que refiere la norma.

Idéntica situación se acredita en el caso que se considere como primera interrupción del plazo de prescripción la Resolución N°733-2010-DINAG de 15 de septiembre de 2010, que ordenó la complementación del Informe de Auditoría, reiterando que hasta la fecha no se ha emitido la Resolución de Reparos que interrumpa nuevamente la prescripción de la acción de cuentas.

### **TRASLADO A LA FISCALÍA GENERAL DE CUENTAS**

Por su parte, la Fiscalía General de Cuentas, mediante Contestación de Traslado N°081/2022 de 9 agosto de 2022, señala que dichos argumentos ya han sido resueltos y aclarados por el Tribunal.

Sin embargo, reitera la no viabilidad de la aplicación del artículo 34 de la ley 67 de 2008, toda vez que los hechos se suscitaron antes de la entrada en vigencia de la normativa, trayendo a colación los artículos 95 y 99 *lex cit.*, los cuales

H

hacen referencia a la aplicación de la ley vigente en el tiempo, según la interpretación de la Agencia de Instrucción.

Con respecto a la teoría de la ultra actividad de la Ley, considera oportuno la aplicación del artículo 18 del Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990 –derogado-, alegando que en el mismo no se establece término de prescripción para la acción patrimonial del Estado.

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Surtido el trámite procesal correspondiente, procede el Colegiado de Cuentas, a resolver la excepción presentada.

Si bien, como refiere la Agencia de Instrucción, el Tribunal, ha emitido pronunciamientos con relación a la prescripción de esta causa, es importante resaltar que los razonamientos vertidos han sido criterios divergentes por lo que no hay una valoración uniforme y definitiva en este aspecto procesal.

En principio, tanto la Fiscalía como el Tribunal, establecieron como norma aplicable al caso los artículos 34 y 36 de la Ley 67 de 2008.

Posteriormente, el fundamento legal fue variado, teniendo como base la opinión de la Fiscalía en cuanto a la aplicación

del artículo 18 del Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, señalando como término de plazo de prescripción de quince (15) años, criterio acogido por el Tribunal en su momento.

Sin embargo, estos razonamientos afectan el debido proceso, el principio de legalidad y seguridad jurídica, al generar dudas en la aplicación de la normativa, tal como la Corte Suprema de Justicia ha estimado en los siguientes fallos:

**- Acción de inconstitucionalidad de 29 de diciembre de 2021, Magistrado Ponente, Carlos Alberto Vásquez Reyes.**

“Al respecto, el "Principio de Seguridad Jurídica", contemplado en el citado artículo 32 de la Constitución Política, consiste, en establecer, previamente, un procedimiento para la imposición de una sanción; indicando además, que solamente los Tribunales competentes pueden realizar dicho Acto en atención a las formalidades que la Ley determine.”

**- Recurso de apelación dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales de 11 de marzo de 2019, Magistrado Ponente, Efrén Tello Cubilla.**

“Uno de los principios básicos que no podemos olvidar es el de la "Seguridad Jurídica (legalidad y eficacia), que juega un rol determinante en todo proceso.

Respecto a este tema nos dice Eduardo Alfonso Guerrero Martínez que: "La seguridad jurídica como fin del derecho obliga al poder público a desempeñarse sólo conforme a las facultades y

obligaciones señaladas en la Constitución y en las leyes: la sujeción del poder al derecho."

**- Recurso de apelación dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales de 14 de mayo de 2018, Magistrado Ponente, Abel Augusto Zamorano**

"Recordemos también, a propósito de las disquisiciones realizadas en torno al contenido de los artículos 17, 18 y 220 de la Constitución Política, que el fin del Estado, del cual todos somos parte, **es dar seguridad jurídica a los ciudadanos a través del derecho, por ello, se construye la legalidad como eje del sistema jurídico.** Y dentro de este marco de legalidad, se instaura el cambio del sistema de justicia penal en Panamá, regido por una serie de principios rectores, que interpretados a la luz del principio de legalidad, dan como resultado las facultades expresamente otorgadas a las distintas Autoridades que deben intervenir en los procesos, quienes sólo podrán hacer lo que la ley les faculta; **por otro lado, el ciudadano tendrá la garantía de que la Autoridad está obligada a cumplir su función en términos de lo que está facultada hacer por mandato legal.**" (Resaltado nuestro).

A razón de lo externado, el Juzgador en aras de asegurar el mecanismo de solución pacífica del conflicto, evitando utilizar normas derogadas en perjuicio de las partes, debe reestablecer el orden jurídico imperante en la presente causa patrimonial.

En ese sentido, el estudio normativo del artículo 95 de la Ley 67 de 2008, nos lleva a delimitar que toda la causa patrimonial fue tramitada bajo los términos de la Ley de

Cuentas, exceptuando actuaciones y diligencias iniciada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial las que debían continuar bajo los términos de los derogados Decretos, por ende, en este caso no aplica el principio de ultra actividad.

Entendido con claridad, que la disposición aplicable al caso en comento es la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, analizaremos la prescripción de la acción de cuentas enmarcada en los siguientes artículos:

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

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

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

La primera disposición, afirma el plazo de prescripción de la acción de cuentas, cuyo término es de diez (10) años, empezando a contarse desde el momento que ocurran los hechos que constituyen la lesión.



Posteriormente, la norma distingue dos (2) hechos que interrumpen el plazo de prescripción, a saber:

1. La primera diligencia escrita por la Contraloría General de la República, que resulta la resolución que ordena realizar el examen, investigación o auditorio a la entidad respectiva.

A partir de esa diligencia inicial escrita por el Ente Fiscalizador, se interrumpe el plazo de prescripción de los diez (10) años, y comienza a computarse, nuevamente el término de la prescripción.

2. La Resolución de Reparos debidamente ejecutoriada, es decir, se entiende ejecutoriada cuando ya se ha cumplido con la notificación de todos los procesados y se encuentra agotado el término impugnativo, por lo que es a partir de este momento procesal que se interrumpe el plazo de prescripción de los diez (10) años.

Examinando la causa patrimonial, tenemos que **la acción de cuentas se interrumpió con la primera diligencia escrita por la Contraloría General de la República, Resolución N°475-2003-DAG de 7 de julio de 2003**, a partir de este momento inició el cómputo de los diez (10) años de prescripción, sin que a la fecha el Despacho Sustanciador que tenía a su cargo la presente causa, haya emitido la decisión de fondo en etapa de calificación, es decir, Resolución de Reparos, Cese o Cierre del Proceso-, **por lo que al no existir dicha Resolución debidamente ejecutoriada, han transcurrido**

**con creces los diez (10) años de prescripción previsto en la Ley de Cuentas.**

Aun, cuando se ha establecido con claridad la Ley aplicable a la presente causa patrimonial, no podemos pasar por alto la opinión de la Fiscalía en cuanto a la aplicación del artículo 18 del derogado Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, señalando que el mismo no establece término de prescripción para las lesiones patrimoniales al Estado.

Sobre el particular, valga mencionar que el Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, establecía en su artículo 18, lo siguiente:

“ARTÍCULO 18: El término de prescripción de las acciones del Estado para determinar y exigir la responsabilidad patrimonial, **quedará interrumpido a partir de la fecha de la primera diligencia escrita que se haya practicado, con motivo de un examen, auditoría o investigación iniciados o que inicie la Contraloría General de la República**, aun cuando tal examen, auditoría o investigación no se haya adelantado hasta su conclusión. Esta disposición tendrá efectos retroactivos.”

Huelga mencionar que si bien el artículo advierte el momento en que se interrumpe el término de la prescripción de la acción de cuentas **a partir de la primera diligencia escrita de la Contraloría General de la República**, elude el

plazo o término específico, aplicándose por analogía la prescripción del Código Fiscal de quince (15) años.

Al respecto tenemos que jurisprudencialmente la Corte Suprema de Justicia, ha establecido en sus fallos lo siguiente:

➤ **Fallo del 11 de marzo de 1997- Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, Magistrado Ponente, Edgardo Molino Mola.**

"En primer lugar, debemos aclarar que la norma del Código Penal (artículo 30) no es aplicable al caso subjúdice, toda vez que no nos estamos refiriendo a un proceso de carácter penal, sino jurisdiccional, en el que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial determina responsabilidades -no culpabilidades penales- por contravenciones a las normas y disposiciones de carácter administrativo contenidas, específicamente, en la Ley 32 de 1982 (Orgánica de la Contraloría de la República), el Decreto de Gabinete N° 36 de 1990, el Decreto N° 65 de 1990, y supletoriamente, del Código Fiscal, en lo que sea pertinente.

...

El artículo 1324 del Código Fiscal, es aplicable supletoriamente, porque en las normas especiales no existe término de prescripción para este tipo de faltas administrativas; por consiguiente y en aplicación del artículo 13 del Código Civil, procede la prescripción a los diez años, contados desde la fecha en que se produjo la infracción.

...

**Sin embargo, el artículo 18 del Decreto de Gabinete N° 36 de 1990 es prístino al indicar que el término de prescripción de la responsabilidad patrimonial quedará interrumpido, a partir de la fecha de la primera diligencia escrita, que se**

**haya practicado sobre un examen, auditoría o investigación iniciados en la Contraloría General de la República, aún cuando éstas no hayan concluido.**

La primera diligencia escrita formalmente, la constituye la Resolución N° 163-92 de 23 de junio de 1992 (Visible a fs. 10 del expediente administrativo), por la cual se ordena la cautelación y puesta fuera del comercio de los equipos o materiales (que en un inicio) se consideraron donados por la empresa Petroterminal de Panamá, S. A., al Ministerio de Obras Públicas, y que se fundamenta en las investigaciones realizadas ...Esta Resolución interrumpió el término de prescripción de la acción del Estado, por lo que no se infringe el texto del artículo 1324 del Código Fiscal." ....La Sala comparte la opinión de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial como de la Procuradora de la Administración, de que la resolución N° 163-92 de 23 de junio de 1992, a foja 10 del expediente administrativo, interrumpió el término de prescripción de la acción del Estado, que en este caso **no es una acción penal, si no de responsabilidad patrimonial, basada en el párrafo segundo del artículo 10 del Código Fiscal y aplicable, por tanto el artículo 18 del Decreto de Gabinete N° 36 de 1990 y el N° 2 del artículo 1073 del Código Fiscal y no el 1324 del mismo Código.** El artículo 18 del Decreto 36 señala que el término de prescripción de las acciones del Estado para determinar y exigir la responsabilidad patrimonial, quedará interrumpido a partir de la fecha de la primera diligencia escrita que se haya practicado con motivo de un examen de auditoría o investigación iniciados o que inicie la Contraloría General de la República, aún cuando tal examen de auditoría o investigación no se haya adelantado hasta su conclusión. Como se aprecia, aún considerando el artículo 1324 del Código Fiscal que establece una prescripción de 10 años por acciones penales derivadas de infracciones fiscales, al

interrumpirse la prescripción por la Resolución de 23 de junio de 1992 en relación con la carta del General Paredes de 16 de mayo de 1983, no se había cumplido la prescripción fijada en dicho artículo. **La Corte, sin embargo, sostiene, que la responsabilidad es monetaria o patrimonial por la pérdida sufrida por la Nación, como dice el artículo 10 del Código Fiscal, y por ello, la prescripción es de 15 años, según el N°2 del artículo 1073 del Código Fiscal.** Por lo expuesto no prospera el cargo contra el artículo 1324 del Código Fiscal. ...”

- **Fallo del 5 de julio de 2016- Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, Magistrado Ponente, Abel Augusto Zamorano.**

“...Finalmente, y con respecto al incidente de prescripción de la acción de cuentas presentado por la parte actora, esta Superioridad tiene a bien reiterarle a la parte actora que la norma invocada como infringida (artículo 34 de la Ley 67 de 2008) no es aplicable al presente caso puesto que las investigaciones en materia de lesión patrimonial al Estado iniciadas antes de entrar en vigencia la Ley 67 de 2008, **deben regirse por la ley vigente al tiempo de su iniciación, es decir según lo establecido en el artículo 1073 del Código Fiscal que señala que los créditos a favor del Estado se extinguen por el plazo de quince (15) años.**

Al confrontar la norma expresada con la última actuación de la Contraloría General de la República (19 de junio de 2001), puede concluirse que el 1 de noviembre de 2011, cuando el Tribunal de Cuentas emitió la Resolución de Cargos 27-2011, **no había transcurrido el plazo de 15 años para la prescripción aludida.”**

Sustentados en la jurisprudencia dictada por nuestra máxima Corporación de Justicia, queda claramente

JX

establecido el término de quince (15) años para la prescripción de la acción de cuentas, basado en el artículo 1073 del Código Fiscal, desvirtuando el criterio formulado por la Fiscalía que sugiere la imprescriptibilidad de esta acción.

Cabe destacar que, el Decreto derogado no estipula condición alguna que valide una interrupción de la acción de cuentas, por ello, se tiene que contar el término de los quince (15) años de prescripción de la acción desde la primera diligencia escrita por la Contraloría General de la República hasta su culminación –Resolución de Cargos o Descargos-.

Resulta entonces que, aun cuando se quiera traer como norma aplicable el decreto derogado, el resultado es inevitablemente el mismo, la acción patrimonial ha prescrito, al computarse el término desde la primera diligencia ordenada por la Contraloría General de la República, Resolución N°475-2003-DAG de 7 de julio de 2003, sin tener un pronunciamiento final, transcurriendo de esa manera diecinueve (19) años y 3 meses de la acción de cuentas, extralimitándose de igual forma los quince (15) años previamente sustentados.

A razón del análisis efectuado, la causa patrimonial bajo estudio se encuentra definitivamente prescrita, conforme a las reglas y términos de la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, y en consecuencia todas las actuaciones y diligencias

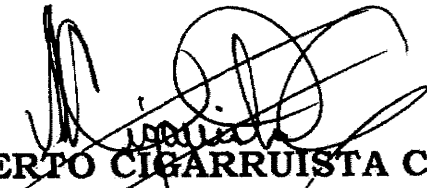
pendientes pierden eficacia jurídica ante la extinción de la acción de cuentas.

Con sustento en lo descrito, el Tribunal de Cuentas, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** prescrita la acción de cuentas dentro del proceso patrimonial iniciado mediante Informe de Auditoría Especial N° N°104-576-2005-DAG-DAGL de 22 de septiembre de 2008, relacionado con la Junta Comunal de San Felipe y **ORDENA** el archivo del expediente previa anotación en los libros respectivos, así como quedan sin efecto todas las actuaciones procesales que hayan sido ejecutadas.

**Fundamento Legal:** artículos 34, 36, 95, 99 y demás concordantes de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**ÁLVARO L. WISUETTI ZEVALLOS**  
**Magistrado Sustanciador**

  
**ALBERTO CIGARRUISTA CORTÉZ**  
**Magistrado**  
**(Salvamento de Voto)**

  
**RAINIER A. DEL ROSARIO FRANCO**  
**Magistrado**

  
**DORA BATISTA DE ESTRIBÍ**  
**Secretaria General**



*República de Panamá*  
*Tribunal de Cuentas*

**DESPACHO DEL MAGISTRADO**  
**ALBERTO CIGARRUISTA CORTÉZ**  
**SALVAMENTO DE VOTO**

Yo, Alberto Cigarruista Cortéz, Magistrado del Tribunal de Cuentas de la República de Panamá, paso a explicar y a detallar mi opinión legal en tiempo oportuno, para presentar Salvamento de Voto, con relación al Auto N°352-2022 de siete (7) de noviembre de dos mil veintidós (2022), dictado dentro del presente proceso patrimonial identificado bajo el número de expediente 01-16, conforme a las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables a la Jurisdicción de Cuentas.

Con el debido respeto y a pesar que no compartimos el fallo dictado por la mayoría plenaria, me veo en la obligación jurídica de anunciar Salvamento de Voto que hago dentro de la presente encuesta procesal patrimonial, cuyas objeciones al mismo expongo y desarrollo a continuación:

Que el Auto N°352-2022 de 7 de noviembre de 2022, resolvió lo siguiente:

“... ”

Resulta entonces que, aun cuando se quiera traer como norma aplicable el decreto derogado, el resultado es inevitablemente el mismo, la acción patrimonial ha prescrito, al computarse el término desde la primera diligencia ordenada por la Contraloría General de la República, Resolución N°475-2003-DAG de 7 de julio de 2003, sin tener un pronunciamiento final, transcurriendo de esa manera diecinueve (19) años y 3 meses de la acción de cuentas extralimitándose de igual forma los quince (15) años previamente sustentados.



A razón del análisis efectuado, la causa patrimonial bajo estudio se encuentra definitivamente prescrita, conforme a las reglas y términos de la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, y en consecuencia todas las actuaciones y diligencias pendientes pierden eficacia jurídica ante la extinción de la acción de cuentas.

Con sustento en lo descrito, el Tribunal de Cuentas, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** prescrita la acción de cuentas dentro del proceso patrimonial iniciado mediante Informe de Auditoría Especial N°104-576-2005-DAG-DAGL de 22 DE septiembre de 2008. Relacionado con la Junta Comunal de San Felipe y **ORDENA** el archivo del expediente previa anotación en los libros respectivos, así como quedan sin efecto todas las actuaciones procesales que hayan sido ejecutadas."

En primer lugar, quiero dejar clara mi discrepancia con relación a la sustentación jurídica utilizada en *Auto in comento*, así como también, con la decisión adoptada en su parte resolutive del mismo, que resolvió declarar prescrita la acción de cuentas y ordena el archivo del expediente.

El Auto en cuestión entra a considerar situaciones jurídicas constitucionales y legales determinantes para decretar la prescripción en un proceso cuyas presuntas irregularidades se dieron en el periodo comprendido entre el período del 1° de septiembre de 1999 hasta el 30 de junio de 2003, bajo la vigencia de una Ley hoy en día derogada y el juzgamiento patrimonial llevado a cabo durante la vigencia de una nueva Ley que regula la materia; por lo que impera un forzoso análisis de múltiples figuras jurídicas como la retroactividad y la ultraactividad de la misma, o sea la aplicación en el tiempo, el principio de la seguridad jurídica, diferenciar entre la norma adjetiva y sustantiva ante una situación concreta, la primera diligencia escrita de la Contraloría General de la República, si después del análisis anterior cabe o no la excepción de prescripción. (Lo subrayado es del suscrito Magistrado).

He reiterado que la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, entró en vigor el 15 de enero de 2009, y esto hace surgir la primera pregunta, ¿puede la precitada Ley, tener efectos retroactivos?

Sobre el particular, la Sala Tercera de Lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 24 de mayo de 2010, precisó sobre el principio de ultraactividad de la Ley lo siguiente:

"...

Así las cosas, de conformidad con el Decreto de Gabinete No.36 del 10 de febrero de 1990 '*Por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento,*' así como el Decreto No. 65 del 23 de marzo de 1990 '*Por el cual se dicta el reglamento de Determinación de Responsabilidades,*' que aunque fueron derogados por la Ley 67 del 14 de enero de 2008, son aplicables en virtud del principio de ultraactividad de la Ley, por el cual una ley derogada sigue produciendo efectos y sobrevive para algunos casos concretos, como el que nos ocupa, puesto que las actuaciones y diligencias deben regirse por la Ley vigente al tiempo de su iniciación, salvo que la propia ley disponga cosa distinta..."

Posteriormente, en fallo de 20 de junio de 2014, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia reitera el criterio plasmado con anterioridad, de la siguiente manera:

"...

No escapa a la percepción de la Sala, que en el curso de este proceso, se produjo, a través de la expedición de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008: Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial N°26,169 de 20 de noviembre de 2008, en su artículo 98, la derogatoria del Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990.

Conviene aclarar, sin embargo, que tal circunstancia no hace variar la situación jurídica del señor BUSH RÍOS aquí examinada, pues contrario a lo que ocurre con la declaratoria de inconstitucionalidad de un texto legal, una norma derogada goza de ultraactividad esto es, *eficacia residual* pese a haber perdido su vigencia, como se desprende de los artículos 30, 31, y 32 del Código Civil.

Es en virtud del fenómeno de ultraactividad, que la norma derogada (Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990), puede ser aplicado como en efecto ocurrió, para regular los efectos que se produjeron cuando estaba vigente, y por ello que no puede desconocerse que, al momento de emitirse

el acto acusado, el Tribunal de Cuentas (Pleno), actuó con fundamento y dentro del marco del ordenamiento vigente...”

Tampoco puedo obviar, el principio de la seguridad jurídica universalmente reconocido, basado en la certeza del Derecho, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación y que significa la seguridad que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público.

El Estado, como máximo exponente del poder público y primer regulador de las relaciones en sociedad, no solo establece o debe establecer las disposiciones legales a seguir, sino que en un sentido más amplio, tiene la obligación de crear un ámbito general de seguridad jurídica, al ejercer el poder político, jurídico y legislativo.

La seguridad jurídica es en el fondo, la garantía dada al individuo por el Estado, de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados, si esto último llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los mismos. En resumen, la seguridad jurídica es la certeza del derecho que tiene el individuo, de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.

Son principios típicamente derivados de la seguridad jurídica la irretroactividad de la ley, la tipificación legal de los delitos y las penas, las garantías constitucionales, la cosa juzgada, la caducidad de las acciones y la prescripción. La irretroactividad de la ley significa, que las disposiciones contenidas en las leyes no deben aplicarse hacia el pasado, afectando hechos o situaciones que se presentaron antes de

su vigencia, problema que se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo. En definitiva, todo lo que supone la certeza del Derecho como valor o atributo esencial del Estado.

En nuestro país, la excepción a la irretroactividad de la Ley lo constituye la retroactividad de esta, cuanto la propia Constitución Política de la República de Panamá, establece en su artículo 46 lo siguiente:

“...  
**Artículo 46.** Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de intereses o de interés social cuando en ella así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada.” (Lo subrayado es del suscrito Magistrado).

Es importante entonces citar el contenido de los artículos 66 y 95 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, en concordancia del artículo 32 del Código Civil, que establecen lo siguiente:

Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

“...  
**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...” (Lo subrayado es del suscrito Magistrado).

El artículo 32 del Código Civil, establece lo siguiente:

“...  
**Artículo 32.** Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Peró los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación...” (Lo subrayado es del suscrito Magistrado).

Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

“...  
**Artículo 95.** Los procesos patrimoniales que se encuentran en trámite ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la

Contraloría General de la República, al momento de entrar en vigencia la presente Ley, pasarán al conocimiento del Tribunal de Cuentas, pero los términos que hayan empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estén iniciadas se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación." (Lo subrayado es del suscrito Magistrado).

Estas normas simplemente tratan de la aplicación correcta de la norma adjetiva y sustantiva, entendiéndose la primera como aquella que permite el desarrollo del procedimiento hasta colocar el proceso en condición de decidir; y, la segunda, es aquella que permite fallar el fondo de la controversia y que estuvo o está vigente al momento que se dieron los hechos, esto nos permite aplicar la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, para llevar el proceso hasta el momento de decidir y en caso tal que esta última no estuviera vigente al momento de darse los hechos aplicar el Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, reglamentado por el Decreto N°65 de 23 de marzo de 1990. (Lo subrayado es del suscrito Magistrado).

Conforme a lo dispuesto en las normas y los precedentes jurisprudenciales anteriormente destacados, se desprende que la norma aplicable a la posible lesión patrimonial endilgada, ocurrida antes de promulgada la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, es la vigente al momento de los hechos, siendo este el Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, por el cual se creó dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, toda vez, que regían la materia patrimonial.

En ese sentido, el artículo 18 del Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, preceptúa sobre la materia de prescripción lo siguiente:

“ ...

**Artículo 18:** El término de prescripción de las acciones del Estado para determinar y exigir la responsabilidad patrimonial, quedará interrumpido a partir de la fecha de la primera diligencia escrita que se haya practicado, con motivo de un examen, auditoría o investigación iniciados o que inicie la Contraloría General de la República, aun cuando tal examen, auditoría o investigación no se haya adelantado hasta su conclusión. Esta disposición tendrá efectos retroactivos...” (Lo subrayado es del suscrito Magistrado).

En función de lo señalado, resaltó que la primera diligencia escrita en el presente dossier es la Resolución Núm.475-2003-DAG de 7 de julio de 2003, en la que se ordenó realizar una auditoría a la Junta Comunal de San Felipe, por lo que la norma antes transcrita es clara y precisa al señalar que el término de prescripción para exigir la responsabilidad patrimonial se interrumpe a partir de la primera de estas resoluciones por parte de la Contraloría General de la República y la misma no dispone otro momento procesal de interrupción; por lo que la norma *ut supra* no permite que opere el fenómeno jurídico de la prescripción en el caso que nos ocupa, lo cual hace imposible que se pueda tener por probada la mencionada prescripción.

En conclusión, las irregularidades investigadas se concretizaron bajo la vigencia del Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990, por el cual se creó dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y el Decreto N°65 de 23 de marzo de 1990, por el cual se creó el Reglamento de Determinación de Responsabilidades, y el artículo 95 de la Ley 67 de 14 noviembre de 2008 establece que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, los procesos pasarán al conocimiento del Tribunal de Cuentas, pero los términos que hayan empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estén iniciadas se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación.

Ahora bien, la jurisdicción de Cuentas se instituyó para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos, y la presente encuesta patrimonial, se inició con el Informe de Auditoría Especial Núm. 104-576-2005-DAG-DAGL, fechado 22 de septiembre de 2008, en el cual los auditores de la Contraloría General de la República, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, presentaron a este Tribunal de Cuentas el citado informe, y una vez recibido lo trasladó a la Fiscalía de Cuentas, quien mediante resolución declaró abierta la investigación, dónde se practicaron las pruebas, diligencias y actuaciones necesarias para la determinación de los hechos.

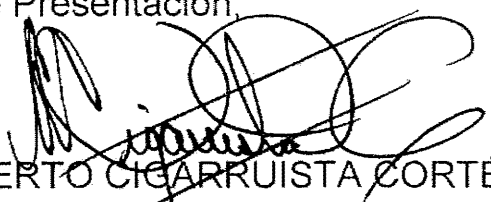
En estricto Derecho, la prescripción en el presente proceso patrimonial se interrumpió con la Resolución Núm. 475-2003-DAG de siete (7) de julio de dos mil tres (2003), que constituye la primera diligencia escrita que se practicó, con motivo de un examen, auditoría o investigación iniciada por la Contraloría General de la República, a la luz del artículo 18 de la ley vigente en ese momento, y esta norma a diferencia de la Ley 67 no establecía en 10 años el término de la prescripción.

Mi postura jurídica en la ocasión responde al compromiso de administrar Justicia en beneficio del país cumpliendo con la Constitución y la Ley y con el deber de salvaguardar los dineros y bienes públicos perteneciente al erario nacional.

En vista de la situación anteriormente planteada, el suscrito Magistrado, con el debido respeto, manifiesto al resto del Pleno de este agosto Tribunal de Cuentas, que seguiré el criterio más favorable a los intereses del país, respetando la Norma Rectora, con apego a la Ley para lograr la recuperación de los fondos y bienes públicos, lo que me llevará a estudiar caso a caso de manera independiente e individualizada, para elaborar mis proyectos y firmar los que presenten mis homólogos, reservando siempre el Derecho a disentir si lo amerita, como es el caso que hoy nos ocupa.

Comoquiera, que lo expuesto en el Auto N°352-2022 de siete (7) de noviembre de dos mil veintidós (2022), no es compartido por mi persona, me veo precisado a anunciar que promuevo Salvamento de Voto, todo ello, con el debido respeto y al tenor del orden constitucional y legal imperante.

A su fecha de Presentación,



ALBERTO CIGARRUISTA CORTÉZ  
Magistrado  
(Salvamento de Voto)



DORA BATISTA DE ESTRIBI  
Secretaria General