

EXP. No. 37313-23

**DEMANDA DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

LA LETRADA OLGA CECILIA DE OBALDÍA, ACTÚA EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA, PARA QUE SE DECLAREN INCONSTITUCIONALES:

1. La frase: **“sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona,”** contenida el artículo 1 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

2. El texto: **“Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales”,** contenido en el párrafo final del artículo 2 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 2 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

3. La frase: **“dos años continuos”,** contenida en el artículo 9 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 9 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

4. La frase: **“sana crítica y de buena fe”,** contenida en el artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, conforme modifica el tercer párrafo del numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

5. La frase: **“no actúan y no podrán ser considerados como empleados de manejo”** contenida en el artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, conforme modifica el tercer párrafo del numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

6. El texto: **“Se exceptúan de lo establecido en esta Ley a los funcionarios de la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control tanto previo como posterior”,** contenido en el artículo 46 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que añade un tercer párrafo al artículo 2 de la Ley 67 de 2008, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

7. La frase: **“o del Subcontralor General”** contenida en el artículo 18 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el numeral 8 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

8. El texto: **“Para dar por terminada la relación laboral de un auditor interno gubernamental, se requiere el refrendo de la Contraloría General de**

la República, si el auditor interno gubernamental ha sido certificado y capacitado por la Contraloría General de la República", contenido en el artículo 22 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del numeral 16 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No.29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

9. La frase: **"según su a criterio corresponda"**, contenida en el artículo 31 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del literal f) del artículo 55 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

10. La frase: **"conjuntamente responsable con el Contralor General"**, contenida en el artículo 32 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 56 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

11. La frase: **"y el Subcontralor"**, contenida en el artículo 37 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 61 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

ALEGATOS

HONORABLE MAGISTRADA PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO:

El suscrito, **JULIO ERNESTO LINARES FRANCO**, varón, mayor de edad, abogado, casado, portador de la cédula de identidad personal No. 8-230-1666, con domicilio en Costa del Este, Paseo Roberto Motta, Edificio Capital Plaza, Piso 15, oficina sin número, Corregimiento de Juan Diaz, Distrito y Provincia de Panamá, lugar donde recibo notificaciones personales, actuando en mi propio nombre y representación, ejerciendo el derecho que me otorga el artículo 2564 del Código Judicial, por este medio comparezco ante su despacho para presentar, como en efecto presento, **ESCRITO DE ALEGATOS** dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por la letrada **OLGA CECILIA DE OBALDÍA**, actuando en nombre y representación de **LA FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**, para que previo cumplimiento de las formalidades de rigor y con la audiencia del Señor Procurador de la Administración, se profiera a dictar resolución del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá mediante la cual se declare que es **inconstitucional:**

"1. La frase: **"sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona,"** contenida el artículo 1 de la Ley 351 de 22 de diciembre

de 2022 que modifica el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

2. El texto: **“Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales”**, contenido en el párrafo final del artículo 2 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 2 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No.29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

3. La frase: **“dos años continuos”**, contenida en el artículo 9 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 9 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

4. La frase: **“sana crítica y de buena fe”**, contenida en el artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, conforme modifica el tercer párrafo del numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

5. La frase: **“no actúan y no podrán ser considerados como empleados de manejo”** contenida en el artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, conforme modifica el tercer párrafo del numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

6. El texto: **“Se exceptúan de lo establecido en esta Ley a los funcionarios de la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control tanto previo como posterior”**, contenido en el artículo 46 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que añade un tercer párrafo al artículo 2 de la Ley 67 de 2008, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

7. La frase: **“o del Subcontralor General”** contenida en el artículo 18 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el numeral 8 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

8. El texto: **“Para dar por terminada la relación laboral de un auditor interno gubernamental, se requiere el refrendo de la Contraloría General de la República, si el auditor interno gubernamental ha sido certificado y capacitado por la Contraloría General de la República”**, contenido en el artículo 22 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del numeral 16 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No.29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

9. La frase: “**según a su criterio corresponda**”, contenida en el artículo 31 de la Ley 351, de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del literal f) del artículo 55 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

10. La frase: “**conjuntamente responsable con el Contralor General**”, contenida en el artículo 32 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 56 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

11. La frase: “**y el Subcontralor**”, contenida en el artículo 37 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 61 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.”

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

La demandante señala que se han infringido:

A. El artículo 19 de la Constitución que establece:

“Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

B. El artículo 20 de la Constitución que establece:

“Artículo 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”

C. El artículo 220, numerales 3 y 4 de la Constitución que establecen:

“Artículo 220. Son atribuciones del Ministerio Público:

1. ...

2. ...

3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.

4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.

...”.

D. El artículo 279 de la Constitución que establece:

“Artículo 279. Habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por

un Subcontralor, quienes serán nombrados para un período igual al del Presidente de la República, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia en virtud de causas definidas por la Ley. Ambos serán nombrados para que entren en funciones a partir del 1 de enero después de iniciado cada período presidencial ordinario.

“Para ser Contralor y Subcontralor de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento; tener título universitario y treinta y cinco años o más de edad, y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia”.

E. El artículo 280, numerales 2,3, 4 y 11 de la Constitución Política que establecen:

“Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1.

2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.

3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.

4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas.

5.

6.

7.

8.

9.

10.....

11. Nombrar a los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley.

.....”

F. El artículo 281 de la Constitución Política que establece:

“Artículo 281: Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competitividad 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 período 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.”

...”

I. NUESTRO ANÁLISIS RESPECTO A LA PRETENCIÓN CONSTITUCIONAL

A. Violación Constitucional de los Artículos 18, 19 y 20 de la Constitución que se refieren a la responsabilidad de los servidores públicos por infringir la Constitución o la Ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de sus deberes; al principio de que no habrá fueros o privilegios; y al principio de igualdad ante la Ley, respectivamente.

- 1) El artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022 que modifica el numeral 2 (tercer párrafo) del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, exceptúa de la responsabilidad de “empleados de manejo” a los servidores públicos que participen de las funciones del control previo y posterior, por tanto de la responsabilidad legal en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, responsabilidad exigida por Ley a todos los servidores públicos, lo que crea un privilegio legal a favor de estos funcionarios y por tanto viola al artículo 19 de la Constitución Política que establece que no habrá fueros o privilegios, y el artículo 20 de la Constitución Política que establece el principio de igualdad ante la ley. Dice la norma acusada de inconstitucional, lo siguiente:

“Artículo 14. El numeral 2 del artículo 11 de la ley 32 de 1984 queda así:

“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría general ejercerá las siguientes atribuciones:

“1

“2.

“

*“Las atribuciones de la Contraloría en el ejercicio del control previo y del control posterior se efectúan con sujeción a los principios de legalidad, sana crítica y de buena fe y **constituyen una actuación externa al acto controlado, por lo que los servidores públicos que participan en ella como abogados ingenieros, arquitectos, contadores, auditores, fiscalizadores y otros con funciones afines, no actúan y no podrán ser considerados como empleados de manejo.***

.....”

Primero que todo para entender que es un “*empleado de manejo*”, el artículo 2 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas dice así:

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

Es a través de ellos, los “*empleados de manejo*”, que la Contraloría según el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, ejerce como atribuciones la siguiente:

“2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de qué tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas. La Contraloría determinará los casos en que se ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en los que sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.”

Fiscalizar, regular y controlar los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, con corrección y según lo establecido por la ley, implica precisamente todo lo relacionado con el recibo, recaudación, manejo, administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización, pago o fiscalización de fondos o bienes públicos. He aquí la concordancia entre la Ley 32 de 1984 por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley 67 de 2008 que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas. Pero entonces se pretende ahora considerar a las atribuciones de la Contraloría y por consiguiente de sus funcionarios, como una *“actuación externa al acto controlado”*.

¿Como es que, si un funcionario público desde la Contraloría debe cuidar, aprobar, autorizar o fiscalizar fondos o bienes públicos, ahora resulta que su actuación es *“externa del acto controlado”*? ¿Cuál es entonces su responsabilidad al no ser considerados empleados de manejo?

¿Dónde queda el juzgamiento de las siguientes causas según los numerales 1, 3 y 4 del artículo 3, de acuerdo a lo exigido por la Ley 67 de 2008 a saber?:

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

“2 ...

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

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

...”

La norma demandada, no solamente crea un privilegio y una desigualdad ante la Ley, que favorece a los funcionarios de la Contraloría, frente a todas las personas que desempeñen las mismas funciones en otros ámbitos del Estado. Deja además la puerta abierta para que el funcionario de la Contraloría pierda cuidado ante la posible infracción de su deber como servidor público, ante la posibilidad de extralimitarse en

sus funciones u omitir sus deberes (**artículo 18 de la Constitución Política**). Porque al considerarse su actuación como externa al acto controlado, deja de ser empleado de manejo. Lo que le impediría a la jurisdicción de cuentas juzgarlo por causas relacionadas con posibles malos manejos vinculados con su deber de examinar, auditar, controlar, investigar o fiscalizar los actos públicos.

Por consiguiente, la frase: “**no actúan y no podrán ser considerados como empleados de manejo**” contenida en el artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, conforme modifica el tercer párrafo del numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto a los **artículos 18, 19 y 20 de la Constitución Política, ES INCONSTITUCIONAL.**

- 2) El artículo 46 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que adiciona el párrafo tercero al artículo 2 de la Ley 67 de 2008, dice lo siguiente:

“Artículo 46. Se adiciona el párrafo tercero al artículo 2 de la ley 67 de 2008, así:

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

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

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

Inconcebible que, para ajustar el privilegio de no considerar empleados de manejo a los funcionarios de la Contraloría, se haya incluido al artículo 2 de la Ley 67 de 2008, el tercer párrafo que los exceptúa como tales. Aunque de alguna manera, había que cerrar ese círculo vicioso en contra de la transparencia en la gestión pública. Lo cual hace más burdo lo que parece ser ahora, un golpe de gracia a la rendición de cuentas y, por consiguiente, una posible justificación normativa a la impunidad.

El concepto constitucional del servidor público (**artículo 18** de nuestra **Carta Magna**), implica cumplir cabalmente el ejercicio de sus funciones públicas (no puede infringirlas, extralimitarlas u omitirlas). Y los servidores públicos de la Contraloría, tienen funciones específicas como queda dicho, de examinar, auditar, controlar, investigar o fiscalizar los actos públicos. Pero ahora resulta que la misma Ley 67 de 2008 que establece las causas para juzgarlos, les tira la toalla a los funcionarios de la Contraloría General de la República, para que simplemente no rindan cuentas frente a lo que el

artículo 18 de la Constitución Política, les exige. Creándoles consecuentemente, tanto privilegios como colocándolos con esta prerrogativa, por encima de otros panameños (creando una manifiesta desigualdad ante la ley), en contra de lo establecido en los **artículos 19 y 20 de la Constitución**.

Por consiguiente, la frase **“Se exceptúan de lo establecido en esta Ley a los funcionarios de la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control tanto previo como posterior”**, contenida en el artículo 46 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que añade un tercer párrafo al artículo 2 de la Ley 67 de 2008, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto a los **artículos 18, 19 y 20 de la Constitución Política**, **ES INCONSTITUCIONAL**.

B. Violación Constitucional del Artículo 220, numerales 3 y 4 de la Constitución que instituyen como atribuciones del Ministerio Público, vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes; así como perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.

El artículo 1 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, conforme fuera modificado, dice así:

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

Artículo 1. La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, que actúa con plena autonomía funcional, administrativa, operativa y presupuestaria, sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, así como examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.

La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; instituirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas; dirigirá y formará la estadística nacional; fiscalizará el cumplimiento del control interno de todas las instituciones públicas y donde haya participación y manejo de fondos del Estado, y ejercerá las demás funciones que le otorguen la Constitución Política de la República y la ley.”

En conclusión, los funcionarios de instrucción son aquellos que persiguen las faltas o el delito, a través de los procesos de investigación que les permite la ley. ¿Cómo es posible que ahora la Contraloría, decida no recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona precisamente, para perseguir el delito? Si la Contraloría General de la República queda eximida de recibir ningún tipo de instrucción, por

ejemplo, del Ministerio Público, ¿Dónde o como queda la atribución de este en “*vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes*”, o de “*perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales*”, según lo establecido en los **numerales 3 y 4 del artículo 220 de la Constitución Política?**

¿Dónde quedarían por ejemplo, los numerales 1 y 3 del artículo 26 de la Ley 67 de 2008, según los cuales el Fiscal de Cuentas para instruir una investigación patrimonial, a la Contraloría General de la República debe haber formulado los reparos en las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y bienes públicos, o bien, su necesidad (del Fiscal de Cuentas) de solicitarle a la Contraloría, cuando se tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de un hecho irregular que afecte al patrimonio del Estado, el examen correspondiente a fin de determinar la corrección o incorrección de las operaciones en el manejo de los fondos o bienes públicos, así como la ampliación o complementación del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos?

Ni hablar del numeral 9 de esa norma, que indica que el Fiscal de Cuentas, de no haberlo hecho la Contraloría, deberá dar aviso al Ministerio Público de la posible comisión de delitos por el empleado o agente de manejo, cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría, o por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos.

Pero ahora ante la incorporación de la frase “eliminación de cualquier instrucción que pueda dársele a la Contraloría, de cualquier autoridad u órgano del Estado o persona y frente a la no consideración de sus funcionarios como empleados de manejo”, ahora la Contraloría tendrá la potestad discrecional para que el Fiscal de Cuentas pueda o no instruir una investigación criminal; tendrá la potestad discrecional de darle o no al Fiscal de Cuentas el examen para determinar la corrección o incorrección de operaciones en el manejo de fondos o bienes públicos, así como la ampliación o complementación del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos; e incluso tendrá la potestad discrecional de permitirle al Fiscal de Cuentas darle aviso al Ministerio Público de la posible comisión de delitos por el empleado o agente de manejo, ya que la Contraloría no tendría que formular los reparos en las cuentas de los empleados de manejo que le permitiesen al Fiscal de Cuentas iniciar una investigación patrimonial.

Por consiguiente, la frase: “**sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona,**” contenida el artículo 1 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No.

29687-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto a los **numerales 3 y 4 del artículo 22° de la Constitución Política, ES INCONSTITUCIONAL.**

C. Violación Constitucional del Artículo 279 de la Constitución en lo referente a la independencia que debe tener la Contraloría General de la República como institución y por equiparar al Subcontralor en jerarquía con el Contralor a través de un tratamiento igualitario.

- 1) El artículo 9 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022 que modifica el artículo 9 de la Ley 32 de 1984, es del siguiente tenor:

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

*Artículo 9. Los servidores de la Contraloría que hayan laborado a satisfacción, durante un mínimo de **dos años continuos**, y que hayan cumplido los requisitos de selección, gozarán de estabilidad laboral. Una vez cumplidos estos requisitos, la Contraloría General expedirá al servidor el certificado correspondiente. Los servidores públicos que gocen de estabilidad laboral solo podrán ser suspendidos, removidos, sancionados o cesados por causas establecidas en la ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas, garantizándole al servidor el ejercicio del derecho de defensa. Tampoco podrán ser trasladados sino de acuerdo con el procedimiento y por las causales establecidas en la ley y en el Reglamento Interno.”*

El criterio del Procurador de la Administración, en este caso, no compagina con la recurrente, en el sentido de que la violación constitucional se da a través del menoscabo a la independencia de la Contraloría que se produciría, cuando un Contralor General nombre y otorgue en solo dos años, estabilidad a los funcionarios, o sea, dentro del mismo periodo en el que fue designado.

Según el Procurador de la Administración, la frase “... *dos años continuos* ...” no es inconstitucional porque el articulado constitucional que se refiere a la Contraloría General de la República, no confiere una norma que establezca un período especial para otorgar estabilidad al personal subalterno. Tampoco lo establece ninguna disposición, según el Procurador, del Título XI de la Constitución relativo a los Servidores Públicos, cuyos artículos van desde el artículo 299 hasta el 309, inclusive.

El Procurador de la Administración tiene toda la razón, en cuanto a la inexistencia literal de una norma constitucional que determine un plazo especial para otorgar estabilidad al personal subalterno de la Contraloría General de la República. Pero debemos enfocarnos en el contexto para ubicar el mensaje del constituyente. El **artículo 279 de la Constitución** le otorga al Contralor y al Subcontralor el término de 5 años para ejercer sus funciones, por ser el período igual al del Presidente de la República. Si leemos los 13 numerales del **artículo 280 de la Constitución**, relativo a

las funciones de la Contraloría, notamos el elevado carácter técnico de los cargos. Y la idea de los 5 años para obtener la estabilidad de estos funcionarios, era para que pudiesen ser evaluados por dos contralores o administraciones diferentes.

Si queremos buscar una analogía, podemos notar en la Constitución como se nombran al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración como la manera escalonada para nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia o los directores de la Autoridad del Canal de Panamá. Nunca un mismo gobierno podrá designarlos a todos en su período. Y la idea de los 5 años continuos de labor en la Contraloría para gozar sus funcionarios de estabilidad laboral, tenía ese sentido. Lo cual, en el peor momento, por cierto, frente a tantos cambios para ejercer mayor absolutismo sobre la institucionalidad democrática, se pretende disminuir ese período a 2 años, pudiendo decidir un mismo contralor quienes aplican para la estabilidad laboral y quienes no. No podemos desechar la intención del constituyente, en fortalecer lo más posible el nivel de pesos y contrapesos que debe nivelar el manejo del Estado. Por ende, bajar de 5 a 2 años la calificación de la estabilidad de los funcionarios de la contraloría, trastoca ese equilibrio tan necesario, pero tan perturbado en la administración gubernamental del Panamá de hoy.

Por consiguiente, la frase: **“dos años continuos”**, contenida en el artículo 9 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 9 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto al **artículo 279 de la Constitución, ES INCONSTITUCIONAL.**

- 2) El artículo 18 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el numeral 8 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, dice así:

“Artículo 18. El numeral 8 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984 queda así:

“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

...

“8. Demandará la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad de los actos que, en violación de la Constitución Política o de la ley, afecten patrimonios públicos. Para la adopción de esta medida se requerirá autorización expresa del Contralor General o del Subcontralor General, quienes, si lo juzgan oportuno, pueden realizar consulta previa con el Procurador General de la Nación o el Procurador de la Administración.”

El Procurador de la Administración al considerar que esta norma no transgrede el **artículo 279 de la Constitución**, razona equivocadamente al estimar que la facultad del Subcontralor de “secundar” al Contralor (establecida en la Constitución), alude de parte

de éste “delegar” funciones a aquel. Secundar es “Ayudar, favorecer a una persona para que logre su objetivo”. Teniendo como sinónimos “apoyar, auxiliar, cooperar, seguir, contribuir, favorecer, coadyuvar, colaborar, asistir o socorrer” (<https://www.wordreference.com/sinonimos/secundar>). Mientras que delegar es “Dar una persona a otra facultad o poder para que la represente y los ejerza en su nombre”. Encontramos como sinónimos “encargar, encomendar, comisionar, mandar, confiar, apoderar, facultar o autorizar” (<https://www.wordreference.com/sinonimos/delegar>).

El Procurador de la Administración cita el artículo 56 de la Ley 32 de 1984 que dice así:

“Artículo 56. El Sub-Contralor General es el servidor público que sigue en jerarquía después del Contralor General y, en tal carácter, colaborará con este en el planteamiento, dirección y coordinación de las funciones asignadas a la Contraloría, por cuya marcha es conjuntamente responsable el Contralor General.” (lo subrayado es nuestro)

En mi opinión, se equivoca el Procurador de la Administración con este ejemplo, porque desdice su argumento. Primero, esta norma utiliza el verbo “colaborar”, para unificar los cargos. COLABORAR implica cooperación, auxilio, ayuda, participación y contribución. Al decir el artículo 56 de que el Subcontralor “colaborará” con el Contralor General, significa que lo ayudará, lo auxiliará, lo participará, lo concurrirá, cooperará, contribuirá, etc. El Subcontralor es un apoyo, auxilio o un cooperador para el Contralor, que incluiría, por ejemplo, que éste le delegue algunas funciones. Lo que no es posible es asimilar o equiparar ambos cargos para llevar a cabo uno o varios hechos o facultades específicas. Porque como dice sabiamente la **Constitución** en el **artículo 279**, el Contralor será “secundado” por el Subcontralor (ayudado, apoyado o auxiliado), pero no equiparado, igualado o asimilado en sus funciones. Por lo tanto, se trata de términos gramaticalmente muy distintos.

Y, en segundo lugar, el mismo artículo 56 de la Ley 32 de 1984 afirma de manera expresa y categórica, que el Subcontralor “es el servidor público que sigue en jerarquía después del Contralor General de la Nación” (lo subrayado es nuestro). El Subcontralor, por ende, según la Constitución “secunda” al Contralor; y es así, porque está en un nivel inferior. Razón por la cual le “sigue en jerarquía”. Además, si nos vamos a las funciones del Contralor descritas en el artículo 55 de la Ley 32 de 1984, reconoce que “este es el jefe superior de la institución y responsable de la marcha de ésta”. Y si bien agrega que esta responsabilidad es “conjunta”, a cada cargo le otorga facultades específicas. Incluyendo en las del Subcontralor en el artículo 57 las de: “a)

Reemplazar al Contralor General durante sus ausencias temporales o accidentales, al igual que desempeñar las funciones del cargo cuando se produzca vacante en el mismo mientras se haga nuevo nombramiento”; así como “f) Aquellas otras que le señale la Ley, los Reglamentos y el Contralor General.”

En conclusión, el contexto constitucional y legal, de que el Subcontralor “secunda” al Contralor (**artículo 279 de la Constitución**), de que el Subcontralor “colaborará” con el Contralor (artículo 56 de la Ley 67 de 2008), de que el Subcontralor le “sigue en jerarquía” al Contralor (artículo 56 de la Ley 67 de 2008), de que el Contralor será reemplazado en sus ausencias temporales o accidentales por el Subcontralor (artículo 57, literal a de la Ley 32 de 1984) y que el Contralor le encomendará al Subcontralor cualquiera otra función (artículo 57, literal f de la Ley 32 de 1984), significa que no es dable bajo ningún concepto, que el Subcontralor pueda, a la par del Contralor, autorizar expresamente demandar la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos violatorios que afecten patrimonios públicos, porque es indudable que el subcontralor está subordinado a éste. Lo podrá hacer el Subcontralor, en tal caso, cuando es encomendado por ello por el Contralor, o lo reemplaza en sus ausencias temporales o accidentales. Pero nunca al mismo tiempo que el Contralor o a su mismo tiempo o lo que sería igual, hacerlo tanto el uno como el otro o cualquiera de ellos.

Por consiguiente, la frase: **“o del Subcontralor General”** contenida en el artículo 18 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el numeral 8 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto al **artículo 279 de la Constitución**, ES INCONSTITUCIONAL.

- 3) El artículo 37 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 61 de la Ley 32 de 1984, dice así:

“Artículo 37. El artículo 61 de la Ley 32 de 1984 queda así:

“Artículo 61. Al frente de cada dirección habrá un director, que es el responsable ante el Contralor General y el Subcontralor por la marcha de las labores de la dependencia a su cargo, quien es el jefe de la respectiva dirección. Cuando por razones del servicio sea necesario, podrán crearse los cargos de Subdirector, cuyos titulares ayudarán al Director en el planeamiento, organización, coordinación, dirección y fiscalización del trabajo.”

Igual que en la referencia anterior, el Procurador de la Administración al considerar que la inclusión del término “... y el Subcontralor” no es inconstitucional, se equivoca, por las mismas razones ya explicadas en párrafos anteriores.

Por consiguiente, la frase: “y el Subcontralor” del artículo 37 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 61 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto al **artículo 279 de la Constitución, ES INCONSTITUCIONAL.**

4) El artículo 32 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 56 de la Ley 32 de 1984, dice así:

“Artículo 32. El artículo 56 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 56. El Subcontralor General es el servidor público que sigue en jerarquía después del Contralor General y, en tal carácter, colaborará con este en el planeamiento, dirección y coordinación de las funciones asignadas a la Contraloría, por cuya marcha es conjuntamente responsable con el Contralor General.”

Cuando el Procurador de la Administración utiliza como argumento para considerar que no se transgrede la Constitución, que la norma atacada conjuntamente hace responsable al Subcontralor con el Contralor en el planteamiento, dirección y coordinación de sus funciones asignadas, porque el artículo 279 de ésta prevé para ambos los mismos requisitos, considero que se equivoca otra vez. La constitución, incluye iguales requisitos para ser presidente y vicepresidente de la república, para ser magistrados y magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia o para ser diputados y diputados suplentes de la Asamblea, y en ninguno de estos ejemplos son considerados éstos “conjuntamente responsables” en sus funciones o algunas de ellas. El resto de las razones del argumento del Procurador de la Administración sobre este artículo, se repite en los artículos anteriores y por lo tanto, reiteramos nuestros argumentos confrontado en los artículos anteriores.

Por consiguiente, la frase: “**conjuntamente responsable con el Contralor General**”, contenida en el artículo 32 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 56 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto al **artículo 279 de la Constitución, ES INCONSTITUCIONAL.**

D. Violación Constitucional del Artículo 280, numerales 2, 3 y 4 de la Constitución, que se refieren a algunas de las funciones de la Contraloría General de la República.

- 1) El artículo 2 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 2 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022, dice así:

“Artículo 2. El artículo 2 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 2. La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los municipios, juntas comunales, empresas estatales y entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tengan participación económica el Estado o las entidades públicas, sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos. Se excluyen de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.

Considero que son muy claros los **numerales 2, 3 y 4 del artículo 280 de la Constitución Política**, respecto a:

“2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.

3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.

4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas.”

Es evidente la claridad meridiana que establece la **Constitución Política** en este aspecto, cuando se refiere a “... todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos ...”; o “Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos ...”; o lo relativo a las “inspecciones e investigaciones para las demandas respectivas”.

Nada tiene que ver que la fiscalización, vigilancia y control de una organización sindical, sociedad cooperativa u otra entidad similar, sea competencia de otro organismo oficial, cuando los fondos y otros bienes que poseen y administran son públicos. De ser

así, la Constitución es muy clara en establecer taxativamente que esos fondos y bienes de estas corporaciones deben ser examinados, intervenidos, inspeccionados, investigados, fiscalizados y regulados por la Contraloría General de la República.

En fallo de nuestra Máxima Corporación de Justicia de 28 de julio de 2015, indicó lo siguiente:

“Hemos de manifestar que la FEDEBEIS se ubica dentro de las ONG denominadas por la doctrina como del tercer sector, que complementa los dos sectores tradicionales, el privado con fines lucrativos y el público estatal.

“Esta diferenciación se basa en el supuesto de que el tercer sector tenga una lógica diferenciada de lo privado y lo estatal. En el caso de lo público estatal, se busca trabajar los intereses de la mayoría; mientras el sector privado con fines lucrativos maximiza sus ganancias a través de mecanismos de intercambio.

“Por su parte, las organizaciones del tercer sector se caracterizan por movilizar sus recursos alrededor de valores compartidos y comprenden la unión de lo público con lo privado. Esto conlleva a que la actividad de los ciudadanos que se organicen pueda generar lucro, pero destinado al interés colectivo o general acorde a su función social.

“La FEDEBEIS si bien es cierto es una organización no gubernamental; no menos cierto es que la FEDEBEIS es co-administrada por PANDEPORTES en la parte económica y fiscalizada a su vez por la Contraloría General de la Nación y el Estado puede ser afectado como tal ...” (lo subrayado es nuestro).

Por lo tanto, excluir a la Contraloría General de la República de este tipo de entidades, no se compagina con lo establecido en la letra y espíritu de la Constitución. Por consiguiente, el texto: **“Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales”**, contenido en el párrafo final del artículo 2 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 2 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto al **artículo 280, numerales 2, 3 y 4 de la Constitución, ES INCONSTITUCIONAL.**

- 2) El artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el numeral 2 (tercer párrafo) del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, viola el artículo 280 de la Constitución Política, numeral 2, que establece como función de la Contraloría fiscalizar y regular todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, mediante el control previo o posterior. Dice la norma acusada de inconstitucionalidad lo siguiente:

“Artículo 14. El numeral 2 del artículo 11 de la ley 32 de 1984 queda así:

“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría general ejercerá las siguientes atribuciones:

“1

“2.

“.....

Las atribuciones de la Contraloría en el ejercicio del control previo y del control posterior se efectúan con sujeción a los principios de legalidad, sana crítica y de buena fe y constituyen una actuación externa al acto controlado, por lo que los servidores públicos que participan en ella como abogados ingenieros, arquitectos, contadores, auditores, fiscalizadores y otros con funciones afines, no actúan y no podrán ser considerados como empleados de manejo...”

El **artículo 280 de la Constitución** es supinamente claro. Según el **numeral 2**, la fiscalización y regulación del control previo o posterior, de todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, deben hacerse *“según lo establecido en la Ley”*. Término sujeto al estricto análisis contable y financiero que exige a los funcionarios de la Contraloría General de la República, el apego a la estricta legalidad a través del riguroso tecnicismo jurídico.

El concepto de la sana crítica es un método de valoración probatoria que hace el juzgador en los procesos judiciales, sean civiles o penales. En el que la lógica y la experiencia del juez, tienden a asegurar un certero y eficaz razonamiento. Pero debe haber de por medio una decisión judicial, como determinación de un fallo que conjuga parte y contraparte.

A su vez la buena fe, como presunción de un comportamiento adecuado y conforme a la ley, debe ser exhibido en el “trato con otros” es decir, en las relaciones entre partes respecto a obligaciones contractuales, como respecto a las consecuencias que emanan del acuerdo de voluntades.

Sin embargo, en el caso de los empleados de manejo, por la característica técnica de sus decisiones según lo demuestra taxativamente la Constitución con la frase *“según lo establecido en la Ley”*, me recuerda la sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, sobre la finalidad del principio de “Estricta Legalidad”, cuando la sentencia de 12 de septiembre de 2017 indico lo siguiente:

“Además, es de lugar resaltar que este principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad,

economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición...

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos".

"Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados." (Lo subrayado es nuestro)

Incluso en lo personal, agrego el primer párrafo del artículo 35 de la Ley 38 de 2000, según el cual:

"Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos."

Por consiguiente, la frase "**sana crítica y de buena fe**", contenida en el artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, conforme modifica el tercer párrafo de numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto al **artículo 280, numeral 2 de la Constitución, ES INCONSTITUCIONAL.**

3) El artículo 31 de la Ley 351, de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del literal f) del artículo 55 de la Ley 32 de 1984, dice así:

*"Artículo 31. Se modifican los literales f), b), j), m), y se adicionan los literales o) y p) al artículo 55 de la Ley 32 de 1984, así:
Artículo 55. El Contralor General de la República es el jefe superior de la institución y responsable de la marcha de esta, conjuntamente con el Subcontralor General. Son atribuciones del Contralor General, además de las que le asignan la Constitución Política y otras disposiciones especiales, las siguientes:*

f) Ordenar el inicio de las auditorías e investigaciones encaminadas a determinar si la gestión de manejo de fondos y demás bienes públicos se ha realizado de manera correcta y de acuerdo con las normas establecidas. Los informes de auditoría e investigaciones serán aprobados o cerrados y archivados por el Contralor General, según a su criterio corresponda.

...”

La frase agregada “según a su criterio corresponda”, es simple y llanamente **grotesca**. Sobre todo, cuando a nivel del **numeral 4 del artículo 280 de la Constitución**, la Contraloría debe “Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas” (lo subrayado es nuestro). Lo que nos lleva a la siguiente interrogante ¿Cómo puede ser que sí, mediante ley, al decidirse que los informes de auditoría e investigaciones, encaminados a determinar si la gestión de manejo de fondos y demás bienes públicos se ha realizado de manera correcta y de acuerdo con las normas establecidas, y que en caso de que se afecten patrimonios la Contraloría debe presentar las denuncias respectivas, como es posible que ahora el Contralor General de la República podrá cerrar y archivar dichas auditorías e investigaciones? La violación es tan EVIDENTE que no es necesario irse tan a fondo.

Por consiguiente, la frase: “**según a su criterio corresponda**”, contenida en el artículo 31 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del literal f) del artículo 55 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto al **artículo 280, numerales 2 y 4 de la Constitución, ES INCONSTITUCIONAL.**

4) El artículo 22 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del numeral 16 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, dice así:

“Artículo 22. Se adiciona el numeral 16 al artículo 11 de la Ley 32 de 1984, así:

“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

*“...16. La Contraloría General de la República, como organismo superior de fiscalización, apoyará a las unidades, direcciones o departamentos de auditoría interna gubernamental y reglamentará su funcionamiento operativo y normativo. **Para dar por terminada la relación laboral de un auditor interno gubernamental, se requiere el refrendo de la Contraloría General de la República, si el auditor interno gubernamental ha sido certificado y capacitado por la Contraloría General de la República. Los auditores internos del sector público capacitados y certificados por la Contraloría***

gozarán de independencia funcional y operativa. La Contraloría General de la República regulará y reglamentará lo concerniente a la certificación y capacitación de los auditores internos gubernamentales. Para la determinación de afectación patrimonial, se requiere la realización de una auditoría por parte de la Contraloría General de la República.”

En este tema tampoco hay que elaborar mucho, por el descaro de la afrenta. El **numeral 11 del artículo 280 de la Constitución**, limita a la Contraloría la función como entidad nominadora. Porque no incluye intervenir al terminarse la relación laboral de un “auditor interno gubernamental”. Y si el funcionario solo puede hacer lo que la ley le ordena, se excede y rebasa lo que faculta la mismísima **Constitución Política de Panamá**.

Por consiguiente, el texto: **“Para dar por terminada la relación laboral de un auditor interno gubernamental, se requiere el refrendo de la Contraloría General de la República, si el auditor interno gubernamental ha sido certificado y capacitado por la Contraloría General de la República”**, contenido en el artículo 22 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del numeral 16 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto al **artículo 280, numeral 11 de la Constitución, ES INCONSTITUCIONAL**.

E. Violación Constitucional del Artículo 281 de la Constitución, que se refiere al establecimiento de la Jurisdicción de Cuentas.

El artículo 1 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, es del tenor siguiente:

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

***Artículo 1.** La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, que actúa con plena autonomía funcional, administrativa, operativa y presupuestaria, sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, así como examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos. La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; instituirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas; dirigirá y formará la estadística nacional; fiscalizará el cumplimiento del control interno de todas las instituciones públicas y donde haya participación y manejo*

de fondos del Estado, y ejercerá las demás funciones que le otorguen la Constitución Política de la República y la ley.”

La frase “*sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona*”, trastoca abiertamente la Jurisdicción de Cuentas establecida en el **artículo 281 de la Constitución**, cuando mediante esa oración, el surgimiento de reparos por razón de supuestas irregularidades de los agentes y empleados de manejo, cuyas cuentas deben ser juzgadas según la norma constitucional, queda supeditado a la discrecionalidad de la contraloría. Y esta discrecionalidad, que hasta pudiera interpretarse de manera conveniente como concluyente para no recibir instrucciones de ninguna autoridad u órgano del Estado que sea, sencillamente desbarata la razón de ser de la Jurisdicción de Cuentas y de la Fiscalía de Cuenta como su brazo de instrucción. Quedando sus funciones enmarcadas en el artículo 26 de la Ley 67 de 2008 (numerales 1 y 3), a merced de los deseos o delirios del contralor de turno.

Por consiguiente, la frase “**sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona,**” contenida el artículo 1 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022, respecto al **artículo 281 de la Constitución Política**, ES INCONSTITUCIONAL.

II. PETICIÓN

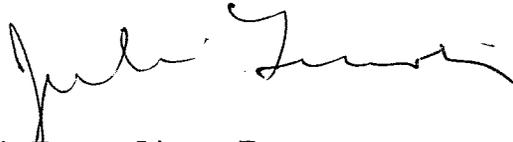
En virtud de lo anteriormente expuesto, y al existir los argumentos jurídicos para declararlos inconstitucionales, solicitamos respetuosamente a los señores Magistrados que accedan a la pretensión de la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por la abogada **OLGA CECILIA DE OBALDÍA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**, y, en consecuencia, se DECLARE que SON INCONSTITUCIONALES:

1. La frase: “**sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona,**” contenida el artículo 1 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.
2. El texto: “**Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales**”, contenido en el párrafo final del artículo 2 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 2 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No.29867-C, de 22 de diciembre de 2022.

3. La frase: **“dos años continuos”**, contenida en el artículo 9 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 9 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.
4. La frase: **“sana crítica y de buena fe”**, contenida en el artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, conforme modifica el tercer párrafo del numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.
5. La frase: **“no actúan y no podrán ser considerados como empleados de manejo”** contenida en el artículo 14 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, conforme modifica el tercer párrafo de numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.
6. El texto: **“Se exceptúan de lo establecido en esta Ley a los funcionarios de la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control tanto previo como posterior”**, contenido en el artículo 46 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que añade un tercer párrafo al artículo 2 de la Ley 67 de 2008, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.
7. La frase: **“o del Subcontralor General”** contenida en el artículo 18 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el numeral 8 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29867-C, de 22 de diciembre de 2022.
8. El texto: **“Para dar por terminada la relación laboral de un auditor interno gubernamental, se requiere el refrendo de la Contraloría General de la República, si el auditor interno gubernamental ha sido certificado y capacitado por la Contraloría General de la República”**, contenido en el artículo 22 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del numeral 16 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No.29687-C, de 22 de diciembre de 2022.
9. La frase: **“según a su criterio corresponda”**, contenida en el artículo 31 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el segundo párrafo del literal f) del artículo 55 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.
10. La frase: **“conjuntamente responsable con el Contralor General”**, contenida en el artículo 32 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 56 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.
11. La frase: **“y el Subcontralor”**, contenida en el artículo 37 de la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica el artículo 61 de la Ley 32 de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No. 29687-C, de 22 de diciembre de 2022.

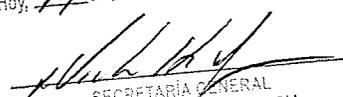
III. **FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículos 18, 19, 20, 220 (numerales 3 y 4), 279, 280 (numerales 2, 3, 4 y 11) y 281 de la **Constitución Política de la República de Panamá**; Artículo 912 del **Código Judicial**; Artículos 1, 2, 9, 11 (numerales 2, 8 y 16), 55 (literal f), 56 y 61 de la **Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984** por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; y el Artículo 2 de la **Ley No. 67 de 14 de noviembre de 2008** que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas.

De la Señora Magistrada Presidente de la Corte Suprema de Justicia, con toda consideración,



Julio Ernesto Linares Franco
Cédula 8-230-1666
Idoneidad 1571 de 4 de mayo de 1987

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Hoy, 14 de 05 de 2023



SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

VÍCTOR H. RODRÍGUEZ
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA