

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 124

Panamá, 22 de enero 2024

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

**Expediente 1146562023**

La Licenciada Dionisia Barrios, actuando en nombre y representación de la Licenciada **Waleska R. Hormechea B.**, en calidad de **Fiscal General de Cuentas**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Auto número 85-2023 (Cese y Archivo) de treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**, dictado por el **Tribunal de Cuentas**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en la acción contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

Las referencias que se describen a continuación se obtienen de los hechos de la demanda y de las constancias documentales allegadas al proceso.

La causa patrimonial inició con el Informe de Auditoría número 01-003-2020-DIAF de 18 de junio de 2022, relacionado con el Contrato número DC-438-2013 de 17 de febrero de 2014, suscrito por el Programa de Ayuda Nacional (PAN, actual Dirección de Asistencia Social DAS) y la empresa Construmax Panamá, S.A., para la ejecución del Proyecto número 58460, y que consistió en la adecuación de espacios de interior, para la ubicación temporal de oficinas centrales del Instituto Nacional de Cultura (INAC), cuyo examen cubrió el período comprendido del 1 de octubre de 2013 al 25 de julio de 2019, el hecho irregular consistió en: *“...que el INAC solicitó al PAN hoy DAS, gestionar la*

*contratación para las adecuaciones de espacios interiores para la ubicación temporal de las oficinas del INAC, en el edificio Sky Buseiness Center, sin que existiera un contrato de arrendamiento que garantizara la legalidad de su uso”, determinándose una presunta lesión patrimonial causada al Estado por la suma de cuatrocientos setenta y ocho mil tres balboas con quince centésimos (B/.478,003.15). A este hecho fue relacionada **María Eugenia Herrera Correa de Victoria**, en su calidad de Directora General del INAC, quien gestionó con el PAN la adecuación de los mencionados espacios (Cfr. foja 64 y 65 del expediente judicial).*

El Informe de auditoría al que nos referimos en el párrafo anterior, fue remitido por la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas y, conforme la ley procesal establece, mediante Proveído de fecha 13 de octubre de 2027 se le dio traslado a la **Fiscalía de Cuentas** para que declarase la apertura de la investigación correspondiente y practicase las pruebas, las diligencias y demás actuaciones que fueran necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que hubiera lugar, lo que dio lugar a que la Agencia de Instrucción a través de la Diligencia de 14 de octubre de 2021 dispuso iniciar la investigación con la finalidad de esclarecer los hechos del posible reparo, contenidos en el Informe de auditoría (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

Concluida la investigación, la **Fiscalía de Cuentas** remite la Vista Fiscal 009/2022 de 16 de mayo de 2022, por la cual solicita el llamamiento a juicio de **María Eugenia Herrera Correa de Victoria** y otros, al considerar que están vinculados a la presunta lesión patrimonial al Estado por el monto de cuatrocientos setenta y ocho mil tres balboas con quince centésimos (B/.478,003.15), criterio que fue acogido por el Tribunal de Cuentas mediante **Resolución de Reparos 8-2022 de 20 de julio de 2022**, por la cual se ordena la **apertura del proceso a juicio**; no obstante, dicho acto administrativo fue impugnado por la prenombrada a través de un recurso de reconsideración, mecanismo procesal idóneo, que por disposición legal, únicamente procede contra la Resolución de Reparos, tal como

lo dispone el artículo 60 de la Ley 67 de 2008 en concordancia con el artículo 32 de la Constitución Política (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

Posteriormente, el Tribunal de Cuentas a través del **Auto número 85-2023 (Cese y Archivo) de treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**, concedió el recurso de reconsideración; se revocó la Resolución de Reparos 8-2022 de 20 de julio de 2022, **por la cual se llamó a juicio a María Eugenia Herrera Correa de Victoria** y se estableció la cuantía de la supuesta lesión patrimonial; se ordenó el Cese y Archivo del expediente; y, ordenó el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en su contra, con base en las siguientes consideraciones:

”El presente proceso se refiere a un anticipo que fue pagado contra una orden de proceder, todo lo cual se perfeccionó de forma legal y refrendado por la Contraloría General de la República y los fondos públicos fueron desembolsadas a favor del contratista, luego de la presentación de los requisitos exigidos por el Estado, siendo un hecho igualmente probado que luego del anticipo la empresa continuó desarrollando las adecuaciones pactadas, hecho que ha sido reconocido por el propio Informe de Auditoría, como se ha dejado expuesto.

Por lo que queda identificado el hecho que la posible lesión se generó desde el momento en que la administración entrante incumplió con la formalización del contrato de arrendamiento, a pesar de haber continuado con las adecuaciones físicas del mismo lo que produjo cuentas por pagar a favor del contratista que no han sido honradas por el Estado hasta la fecha, a pesar de haber ocupado de hecho el inmueble hasta el año 2105, siendo que las obras de adecuación iniciaron en febrero de 2014 y la nueva administración asumió las mismas a partir de julio de 2014.

Las consideraciones expuestas son las que llevan a concluir que no existe mérito para sustentar la apertura de juicio por presunta responsabilidad patrimonial contra **María Eugenia Herrera Correa de Victoria y Rafael Guardia Jaén**, toda vez que el anticipo pagado no es el hecho generador de la posible afectación patrimonial al Estado, sino que se trató de la negligencia en actos posteriores que es más que evidente que los prenombrados no los ejecutaron.” (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 19 de octubre de 2023, la Licenciada Dionisia Barrios, actuando en nombre y representación de la Licenciada **Waleska R. Hormechea B.**, en calidad de **Fiscal General de Cuentas**, presentó ante la Sala Tercera la demanda

contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare la nulidad, por ilegal, del **Auto número 85-2023 (Cese y Archivo) de treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**, dictado por el **Tribunal de Cuentas** (Cfr. fojas 2 a 19 del expediente judicial), a través del cual se decidió lo siguiente:

#### **“PARTE RESOLUTIVA**

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

**PRIMERO: CONCEDER** los recursos de reconsideración interpuesto por los apoderados judiciales de **María Eugenia Herrera Correa de Victoria y Rafael Guardia Jaén**.

**SEGUNDO: REVOCAR** la Resolución de Reparos N°8-2022 de 20 de julio de 2022, por la cual se llamó a juicio a los prenombrados y se estableció la cuantía de la supuesta lesión patrimonial.

**TERCERO: ORDENAR EL CESE Y ARCHIVO** del expediente iniciado por el Informe de Auditoría Núm.01-003-2020-DIAF de 18 de junio de 2022 en lo que respecta a la situación jurídica de **María Eugenia Herrera Correa de Victoria**, con cédula de identidad personal 8-396-114 y **Rafael Guardia Jaén**, con cédula de identidad 8-239-211.

**CUARTO: ORDENAR EL LEVANTAMIENTO** de las medidas cautelares decretadas mediante Auto N°95-2022 de 11 de abril de 2022, sobre los bienes de propiedad de **María Eugenia Herrera Correa de Victoria**, con cédula de identidad personal 8-396-114 y **Rafael Guardia Jaén**, con cédula de identidad 8-239-211.

**QUINTO: COMUNICAR** al Registro Público lo dispuesto en la presente Resolución, para que proceda con lo ordenado por el Tribunal.

**SEXTO: COMUNICAR** lo dispuesto en la presente resolución a la Contraloría General de la República y a las demás entidades que corresponda, para los fines legales pertinentes.

**SEPTIMO: ADJUNTAR** copia autenticada de la presente resolución al cuadernillo de medida cautelar 10-2022.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** artículos: 17, 18 y 32 de la Constitución Política; artículos 52, numeral 4, 57 y 60 de la Ley 67 de 2008 y sus reformas.” (Cfr. foja 54 y reverso del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Resolución de uno (01) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)**, fue admitida la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención, y se envió copia de la misma por cinco (5) días al **Magistrado**

**Presidente del Tribunal de Cuentas, quien a través del Oficio 1107-SG-10-2022 de 14 de noviembre de 2023, presentó el informe de conducta solicitado** (Cfr. fojas 62 y 64-74 y reverso del expediente judicial).

En ese mismo sentido, mediante la **Resolución de uno (01) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)**, se le corrió traslado a **María Eugenia Herrera Correa de Victoria**, quien compareció al proceso, a través de su apoderada judicial la firma forense JMC & Asociados, quien contestó la demanda el 13 de diciembre de 2023, negando y rechazando los conceptos de infracción alegados por la accionante; y, además solicitó se negara la pretensión de la actora; esto es, la declaratoria de nulidad del acto que se acusa de ilegal (Cfr. fojas 62, 74-75 y 78-105 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen vulneradas.**

La apoderada judicial de la recurrente invoca como infringidos **los artículos 1, 3 (numeral 4) y 52 (numerales 2 y 3) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas**, los que respectivamente disponen que, la Jurisdicción de Cuentas se instituye para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidos 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; la Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar, entre otras causas, por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por usos 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; que señala que no encontrar fallas o vicios, el Magistrado Sustanciador, fundado en las pruebas recabadas, elaborará un proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Pleno para calificar el mérito de la investigación. En este sentido, el Tribunal de Cuentas podrá, dentro del término de quince (15) días hábiles,

adoptar alguna de las medidas, entre otras, llamar a juicio a la persona investigada cuando existan razones fundadas para ello u ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca responsabilidad alguna (Cfr. fojas 8-18 del expediente judicial).

### III. Concepto de la violación de las normas invocadas por la actora.

La apoderada judicial de la demandante, alega que la resolución impugnada viola directamente, por omisión, **los artículos 1, 3 (numeral 4) y 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas**, porque:

Alega la demandante la violación del **artículo 1 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008**, ya que considera que, *“...la nueva administración del Instituto Nacional de Cultura (INAC), no desembolsó fondo alguno a la empresa contratada con los fines expuestos, por lo que mal puede el Tribunal de Cuentas ordenar el cierre y archivo del expediente en lo concerniente a la señora Herrera Correa de Victoria, pretendiendo que la responsabilidad patrimonial recaiga sobre personas que no fueron parte del proceso, pues de sus actuaciones no se desprendieron hechos irregulares que afectaran los fondos públicos asignados al Instituto Nacional de Cultura (INAC).”* En ese mismo sentido, señala que, *“Lo anterior, evidencia que la única persona relacionada y vinculada al hecho irregular que genera la afectación patrimonial al Estado, es la señora Herrera Correa de Victoria, quien en su calidad de Directora del Instituto Nacional de Cultura (INAC), es considerada empleada de manejo, quien recibió, administró, manejó, custodió y controló fondos públicos y solicitó al Programa de Ayuda Nacional (PAN) la remodelación de un bien inmueble de propiedad privada, sin contar con un contrato de arrendamiento previo que sustentara la necesidad de llevar a cabo dicha remodelación, solicitando al Ministerio de Economía y Finanzas traslados de partidas, del Instituto Nacional de Cultura al Programa de Ayuda Nacional (PAN), para que esta entidad realizara el pago en concepto de anticipo a la empresa Construmex, S.A., por un monto de cuatrocientos setenta y ocho mil tres*

*balboas con quince centésimos (B/.478,003.15), hecho irregular que configura la afectación al patrimonio del Estado.” (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial);*

Que el cese y archivo de la investigación patrimonial, infringe el **artículo 3 (numeral 4) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008**, al considerar que, *“Lo anterior, demuestra que la decisión proferida por el Tribunal de Cuentas, inobservó de manera injustificada el ejercicio lógico jurídico realizado por esta agencia de investigación y debidamente sustentado en la Vista Fiscal Patrimonial N. 0009/2022 de 16 de mayo de 2022, donde se estableció la norma transgredida por la conducta de la señora María Eugenia Herrera Correa de Victoria que dio lugar a su vinculación y a la solicitud de llamamiento a juicio por responsabilidad patrimonial, actuación que demuestra que el administrador de justicia patrimonial ordenó el cierre y archivo del proceso a favor de la señora Herrera Correa Victoria, ignorando que su conducta fue establecida de manera objetiva en la Vista Fiscal y se demostró que se encuadra en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 67 de 2008. Es por ello, que el Auto N.º85-2023 emitido por el Tribunal de Cuentas vulnera por omisión el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 67 de 2008.” (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);*

Que el Tribunal de Cuentas al emitir el acto demandado, infringió el **artículo 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008**, ya que a su parecer el Tribunal Colegido desconoció las evidencias que obrantes en autos, en ese sentido manifiesta lo siguiente: *“Se evidencia de esta manera, que el Programa de Ayuda Nacional (PAN), contrató a la empresa Construmax Panamá, S.A. y le efectuó el pago de cuatrocientos setenta y ocho mil tres balboas con quince centésimos (B/.478,003.15), en concepto de anticipo, a petición de la señora Herrera Correa de Victoria, en su calidad de Directora del Instituto Nacional de Cultura (INAC) sin que esta entidad hubiese celebrado previamente contrato de arrendamiento sobre el bien inmueble sobre el cual se llevó a cabo el trabajo de adecuación.”* Adicionalmente indica que, *“Finalmente, el Instituto*

*Nacional de Cultura (INAC), no ocupó dicho bien y el propietario ordenó la demolición de las mejoras efectuadas, puesto que no se generó la contratación para el arrendamiento de las mismas. Sin embargo, el Programa de Ayuda Nacional (PAN) efectuó el pago en concepto de anticipo a la empresa Construmex, S.A., y que realizó las mejoras mencionadas, por el monto de cuatrocientos setenta y ocho mil tres balboas con quince centésimos (B/.478,003.15).” (Cfr. fojas 11-16 del expediente judicial); y,*

Finalmente manifiesta que, *“En virtud de lo expuesto, el argumento sustentado por el Tribunal de Cuentas para variar la decisión de llamar a juicio a la señora **Herrera Correa de Victoria**, no constituye una prueba contundente que evidencie que esta no tenía responsabilidad sobre el hecho irregular que generó la afectación patrimonial, por lo que la decisión adoptada de ordenar el cese y archivo del expediente a favor de la señora **Herrera Correa de Victoria**, vulnera el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 67 de 2008.”* (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

**IV. Del Informe de Conducta remitido por el Magistrado Presidente del Tribunal de Cuentas, mediante el Oficio 1107-SG-10-2022 de 14 de noviembre de 2023.**

Por otra parte, se observa que en el Informe Explicativo de Conducta remitido al Tribunal Contencioso Administrativo, la autoridad demandada señaló lo que a continuación transcribimos:

“Es importante destacar que el auto que ordena el Cese y Archivo de una causa en la Jurisdicción de Cuentas trae como consecuencia la finalización del proceso para la persona a favor de quien se dictó cuando no se deduzca responsabilidad alguna, como taxativamente lo señala el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 67 de 2008.

Además, huelga decir que el legislador no incluyó la resolución de Cese y Archivo en las disposiciones legales que regula el recurso de reconsideración, es decir, contra un Auto de Cese y Archivo no cabe recurso alguno en la Jurisdicción de Cuentas.

Del recuento del proceso, debemos anotar que las actuaciones procesales en la causa que nos ocupa se realizaron de conformidad con los principios de Debido Proceso, Legalidad y Taxatividad.



Decimos lo anterior toda vez que **María Eugenia Herrera Correa de Victoria** a través de su apoderado judicial ejerció el derecho a defensa al interponer el recurso de reconsideración que la ley prevé contra la Resolución de Reparos, decisión que fue revocada por el Tribunal Competente, esto es, el Tribunal de Cuentas que ordenó el Cese y Archivo del proceso respecto de su situación jurídica, debido a que no se dedujo responsabilidad alguna en su contra, y, reiteramos, la Ley 67 de 2008 no contempla recurso alguno contra esta clase de decisión judicial.

En ese sentido, por considerarlo oportuno, queremos ocuparnos de la clase de resolución impugnada y del momento procesal en el que se ejerce la acción contencioso administrativa de nulidad en el proceso de cuentas.

Como bien se detalló, la situación jurídica de **María Eugenia Herrera Cortea de Victoria** finalizó con un Auto de Cese y Archivo. La Ley 67 de 2008 no contempla recurso alguno contra esta resolución judicial. Y queremos ser enfáticos en este aspecto: las decisiones dictadas por el Tribunal de Cuentas no son actos administrativos, son resoluciones judiciales.

El Tribunal de Cuentas juntamente con el Tribunal Electoral y la Corte Suprema de Justicia, constituyen tres corporaciones de justicia creadas por nuestra Carta Política.

El artículo 281 de la Constitución Política, norma rectora de esta jurisdicción, así lo describe:

...

La norma utiliza terminología adecuada de verbos, vocablos propios de la constitución de una corporación de justicia, inclusive, indica su conformación, señalando expresamente como está integrado y quienes lo designan, que, analizados en conjunto, permiten asimilarlo a un ente constitutivo del Órgano Judicial.

Se emplea como tópico relevante el vocablo '**juzgar**' al referirse a la forma como el Tribunal de Cuentas determina la responsabilidad de quienes se les endilgue irregularidades en el manejo de fondos y bienes públicos, que no es más que el acto de dictar sentencia como juez.

En ese hilo conductor, el numeral 13 del artículo 280 constitucional establece que la Contraloría General de la República, Entidad Fiscalizadora Superior del Estado panameño, tiene entre sus atribuciones '**...presentar para su Juzgamiento a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos...**', lenguaje que de manera inequívoca sugiere la existencia de un proceso judicial.

El texto de estas normas constitucionales conjuga los vocablos adecuados que permiten advertir la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, variando la orientación administrativa del cuerpo colegiado que le precedió e impartía la justicia de cuentas, materializada por la

Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República.

Por ello, no se puede concebir que el Auto por el cual se dicta el Cese y Archivo es un acto administrativo, cuando en realidad se trata de una resolución judicial que no admite recurso alguno y, por ende, pone fin al proceso.

Este aspecto, el carácter de resolución judicial que pone fin al proceso, es lo que al parecer genera confusión respecto de 1a categoría de resoluciones contra las cuales la Ley 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, contempla la procedencia de la acción contencioso administrativa de nulidad, como pasamos a explicar.

Al adentrarnos en la Ley 67 de 2008 nos permite visualizar la errada concepción del Legislador que en vez de alejarse de la superada etapa administrativa de los procesos de cuentas, de manera inexplicable se aferra a figuras, instituciones y procedimientos procesales administrativos.

Ante un sólido escenario jurisdiccional, erróneamente insiste en incluir tópicos administrativos. De manera errática, reitero, infecta este proceso jurisdiccional con materia administrativa, como la utilización de **acciones contenciosas administrativas, leyes aplicables, ejecución de sus resoluciones finales, tribunal que conoce las impugnaciones de sus sentencias, utiliza terminología propia de los Procesos administrativos**, provocando una incertidumbre acerca de la verdadera naturaleza jurídica del proceso de cuentas.

En ese orden de ideas, destacarnos que el legislador plasma expresamente en la Sección 6, del Capítulo III, la utilización de las **acciones contencioso-administrativas** con el propósito de impugnar las resoluciones finales proferidas por el Tribunal de Cuentas, que por la importancia que representa para este estudio, transcribimos íntegramente dicha Sección.

#### **Sección 6a** **'Acción Contencioso-administrativa**

**Artículo 82. La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda.**

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

**Artículo 83. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos. Si declara su ilegalidad, debe**

establecer la responsabilidad que le corresponde al procesado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.' (resaltado nuestro)

El Auto N°85-2023 de 31 de marzo de 2023, no es un Acto susceptible de impugnación a través de una demanda de nulidad, en primer lugar porque se trata de una resolución judicial y, en segundo lugar, porque el legislador no lo incluyó en el catálogo de aquellas resoluciones que enuncia el artículo 82 en cita, que limita la acción en comento única y exclusivamente a las Resoluciones finales de Cargo o Descargo.

La acción contencioso-administrativa de nulidad es una acción pública y así lo ha reiterado la Sala Tercera de la Corte Suprema de justicia en copiosa jurisprudencia, entre las más recientes citamos los Autos de 20 de noviembre de 2020 y de 6 de enero de 2021:

...

De lo anterior se desprenden dos puntos importantes que debemos resaltar, el primero de ellos es que la acción de nulidad puede proponerse 'contra actos generales emitidos por el Gobierno Central, de Instituciones Autónomas, Entidades Autónomas, Sociedades con participación estatal, entre otras', categoría en la cual no encuadran las resoluciones judiciales, como en el caso que nos ocupa en el que nos encontramos con que la decisión atacada proviene de un Tribunal Constitucional de naturaleza judicial que, como se dejó expuesto, es de igual jerarquía que el Tribunal Electoral y la Corte Suprema de Justicia.

El segundo punto es que la acción de nulidad puede ejercerse por 'cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, domiciliada en el país', entendiéndose con ello que es una acción contemplada para que el particular, no el servidor público, que se vea afectado con la decisión contenida en un acto administrativo pueda enervar el acto y con la finalidad de que se restablezca su derecho.

Lo anterior difiere de lo que ocurre en el presente negocio, en primer lugar, porque estamos ante la impugnación de una resolución judicial que no es atacable por esta vía, y, en segundo lugar, la accionante es una servidora pública, quien como Fiscal General de Cuentas contó con el tiempo legal establecido por ley para su investigación y se le concedió una prórroga para concluir los actos de investigación, al tiempo que se le corrió traslado del recurso de reconsideración interpuesto por la defensa técnica de María Eugenia Herrera Correa de Victoria, todo conforme los principios de Debido Proceso, Legalidad y Seguridad Jurídica.

..." (El destacado es de la fuente es nuestro) (Cfr. fojas 66 a 71 del expediente judicial).

## **V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al explicar los argumentos en los que se fundamenta la pretensión, la apoderada judicial de la demandante en resumen señala que la decisión adoptada por la autoridad

demandada, al ordenar el cese y archivo del expediente a través del **Auto número 85-2023 (Cese y Archivo) de treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**, emitido por el **Tribunal de Cuentas**, basados en el argumento que, *“...la Fiscalía General de Cuentas no acreditó en la Vista Fiscal Patrimonial N.º009/2022 de 16 de mayo de 2022, en qué causa de las establecidas en el artículo 3 de la Ley 67 de 2008, se enmarca la conducta de la señora **Herrera Correa de Victoria**, haciendo énfasis en que la presunta lesión patrimonial requiere de la acreditación de un aspecto objetivo consistente en la pérdida o menoscabo de los fondos o bienes públicos atribuible a un empleado o agente de manejo en los supuestos previstos en el artículo 3 de la Ley 67 de 2008.”*, vulnera las disposiciones descritas en apartados anteriores (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Una vez expuestos los argumentos que plantea la recurrente para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se estiman infringidas, esta Procuraduría considera oportuno realizar algunas reflexiones en relación con el acto que se acusa de ilegal; el procedimiento que dio lugar a su emisión, y las disposiciones que le sirvieron de fundamento para su expedición, los que pasamos a explicar. Veamos.

Para dar inicio a nuestro análisis correspondiente al proceso bajo examen, debemos señalar que la reforma constitucional que tuvo lugar en nuestro país en el año 2004, instauró la nueva Jurisdicción de Cuentas y, además creó su organismo principal denominado Tribunal de Cuentas, al cual le corresponde la delicada misión de juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos, por irregularidades, tal como lo señala el artículo 281 de la Constitución Política, el cual es del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 281.** Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades.

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serán designados para un periodo de diez años así: uno por el

Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia.

La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.”

En cuanto al alcance del marco regulatorio aplicable, debemos señalar que la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, desarrolla esta Jurisdicción de Cuentas, de tal forma que estructuró dicho Tribunal de Cuentas, como entidad jurisdiccional, así como la Fiscalía General de Cuentas, como agente de investigación, tal como lo dispone el artículo 19 de la mencionada excerpta legal, que indica lo siguiente:

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

En el marco de lo antes indicado debemos observar, que el Proceso de Cuentas establece tres (3) fases, a saber: la **Fase de Investigación**, la **Fase Intermedia** y la **Fase Plenaria**. La primera de ellas está bajo la responsabilidad de la **Fiscalía de Cuentas**, y las otras, a cargo del **Tribunal de Cuentas**.

En ese orden de ideas, igualmente es preciso advertir que, tal como lo señala el artículo 37 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, el proceso de cuentas inicia con el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas. Este último los trasladará al Fiscal de Cuentas, quien declarará abierta la investigación y ordenará la práctica de pruebas, diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar.

Concluida la Fase de Investigación, el Fiscal General de Cuentas podrá solicitar al Tribunal de Cuentas el llamamiento a las personas investigadas para responder por la lesión patrimonial imputada o solicitar el cierre y archivo de la investigación, así como el

cese del procedimiento contra cualquiera de las personas investigadas cuando hubiere motivo para ello, de acuerdo con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

Por otro lado, debemos indicar que tal como lo establecen los artículos 50, 51 y 52 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, la **Fase Intermedia** del proceso de cuentas da inicio con la remisión del expediente por parte de la Fiscalía General de Cuentas, con su respectiva Vista Fiscal, al Tribunal de Cuentas, quien examina que se hayan cumplido los trámites exigidos por ley y que no existen vicios que podrían causar la nulidad del proceso. De no encontrarse fallas o vicios, el Magistrado Sustanciador, fundado en las pruebas recabadas, elaborará un proyecto que someterá al Pleno del Tribunal, para calificar la investigación y en el cual se podrá adoptar cualquiera de las siguientes medidas:

1. Ordenar, por una sola vez, la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación de cuentas cuando ello sea necesario para perfeccionar la investigación.
2. Llamar a juicio a la persona o las personas investigadas cuando existen razones fundadas para ello;
3. Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades sean infundadas; u,
4. Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca responsabilidad alguna.

Concluida esta etapa, como se indicó anteriormente, el Fiscal General de Cuentas podrá solicitar al Tribunal de Cuentas el llamamiento a las personas investigadas para responder por la lesión patrimonial imputada o solicitar el cierre y archivo de la investigación, así como el cese del procedimiento cuando hubiere motivo para ello.

En ese sentido, a través de la **Vista Fiscal número 009/2022 de 16 de mayo de 2022**, la Fiscalía General de Cuentas, solicitó a los Magistrados del Tribunal de Cuentas

dictara Llamamiento a Juicio, en contra de **María Eugenia Herrera Correa de Victoria** y Rafael Guardia Jaén, al considerar que están vinculados a la presunta lesión patrimonial causado al Estado, el cual se determinó en la por la suma de cuatrocientos setenta y ocho mil tres balboas con quince centésimos (B/.478,003.15), criterio que fue acogido por el Tribunal de Cuentas mediante Resolución de Reparos N°8-2022 de 20 de julio de 2022 (Cfr. foja 27-28 del expediente judicial).

Expuestas las consideraciones anteriores, resulta importante indicar que dentro de la presente acción la Procuraduría de la Administración actúa en interés de la ley, por lo que corresponde, en esta oportunidad, analizar las disposiciones que se estiman violadas por parte de la activadora jurisdiccional.

Dentro de este contexto, podemos observar que, la señora Fiscal General de Cuentas considera que se ha transgredido de manera directa, por omisión, el **artículo 3 (numeral 4) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008**, que se refiere a que la Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar, entre otras causas, por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por usos 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.

En ese sentido resulta importante anotar que, el **Tribunal de Cuentas** contrario a lo manifestado por la **Fiscalía de Cuentas**, tomo la decisión de no realizar la apertura de juicio a la señora **María Eugenia Herrera Correa de Victoria**, por presunta responsabilidad patrimonial, debido a que no existía mérito para sustentar dicha causa, ya que según indicó el Tribunal Colegiado la presunta responsabilidad patrimonial requiere la acreditación de un aspecto objetivo consistente en la pérdida o menoscabo de los fondos o bienes públicos atribuible a un empleado o agente de manejo contenido en los supuestos contemplados en el **artículo 3 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.**

Contrario a lo manifestado por la **Fiscalía General de Cuentas**, de las constancias procesales podemos extraer una serie de elementos que fueron advertidos y tomadas en consideración por el **Tribunal de Cuenta**, al momento de emitir el acto que se acusa de ilegal, que citaremos para mejor referencia:

#### **“CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

El recurso de reconsideración permite que la parte afectada por la Resolución de Reparos dé a conocer al mismo Tribunal que la expidió, su inconformidad con la decisión, conforme con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

En el caso que nos ocupa, los recurrentes solicitan que se revoque la Resolución de Reparos al considerar que no se satisfacen los presupuestos para la apertura de llamamiento a juicio por el presunto hecho irregular que según el Informe de Auditoría Núm.01-003-2020-DIAF consistió en que el INAC solicitó al PAN, gestionar la contratación para las adecuaciones de espacios interiores para la ubicación temporal de las oficinas del INAC, en el edificio Sky Buseiness Center, sin que existiera un contrato de arrendamiento que garantizara la legalidad de su uso, lo que generó una presunta lesión patrimonial por la suma **cuatrocientos setenta y ocho mil tres balboas con quince centésimos (B/.478,003.15)**.

Ahora bien, la presunta lesión patrimonial requiere de la acreditación de un aspecto objetivo consistente en la pérdida o menoscabo de los fondos o bienes públicos atribuible a un empleado o agente de manejo en los supuestos previstos en el artículo 3 de la Ley 67 de 2008 y sus reformas:

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

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

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

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



o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público.

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

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

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

En ese sentido, se advierte en la Vista Fiscal y el escrito de oposición de la Fiscalía General de Cuentas se formula Los numerales 3.1.2, 3.1.3 y 3.3.1.3 de las Normas de Control Interno Gubernamental; Las normas generales de administración presupuestaria para las vigencias fiscales de los años aro n cargos contra María Eugenia Herrera Correa de Victoria con base en las siguientes disposiciones:

- Los numerales 3.1.2, 3.1.3 y 3.3.1.3 de las Normas de Control Interno Gubernamental;
- Las normas generales de administración presupuestaria para las vigencias fiscales de los años 2014 y 2015, la Ley N°75 de 2013 y la Ley N°36 de 2014 en sus artículos 232 y 235:
- Los artículos 4 y 25 del Decreto Ejecutivo N°246 de 2004, por el cual se dicta el Código Uniforme de ética de los Servidores Públicos;
- Lo preceptuado en los artículos 15 y 29 de la Ley 34 de 5 de junio de 2008;
- El artículo 269 de la Ley N°75 de 21 de octubre de 2013, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia 2014; y,
- Los artículos 17 y 20 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y sus modificaciones.

De lo anterior, el Tribunal de Cuentas observa que la Fiscal General de Cuentas no precisa en cuál de los citados numerales del artículo 3 de la Ley 67 de 2008 se ubica la acción desarrollada por Herrera Correa de Victoria en su gestión como Directora General del INAC, cuando es su deber como acusadora en el ejercicio de la acción de cuentas establecer la norma presuntamente trasgredida que da lugar a la lesión patrimonial.

...” (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 41 a 45 del expediente judicial).

En ese orden de ideas resulta importante observar, lo señalado por el Tribunal Colegiado, en el **Auto número 85-2023 (Cese y Archivo) de treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**, al indicar que:

“... ”

Expresado lo anterior, para resolver los recursos de reconsideración, se debe indicar que las constancias la Junta Directiva del INAC autorizó a **María Eugenia Herrera Correa de Victoria**, en su calidad de Directora General, para llevar a cabo la ejecución de dos actos administrativos:

1. El contrato de adecuación de espacios de interior para la ubicación temporal de oficinas centrales del INAC, denominado Proyecto N°58460, suscrito entre el PAN y el representante legal de la empresa contratista Construmax Panamá, S.A., proyecto que fue firmado en diciembre de 2013 y refrendado por la Contraloría General de la República en febrero de 2014; y,

2. La aprobación de un crédito extraordinario y consecuente traslado de partida, para el arrendamiento de los locales ubicados en el edificio Sky Business Center, propiedad de Balboa Light Investment, S.A., que serían ocupados por el INAC, locales en los cuales se efectuarían las adecuaciones a que se refiere el Proyecto N°58460.

Es un hecho acreditado que las adecuaciones del sitio propiedad de Balboa Light Investment, S.A., fueron gestionadas y ejecutadas con anterioridad a la formalización del arrendamiento del inmueble.

Ahora bien, ambos trámites -aprobados por la Junta Directiva del INAC, que a su vez autorizo a la Directora General para su ejecución- hicieron el recorrido legal exigido y, según se desprende de la foja 515 del expediente, la partida extraordinaria para cubrir el costo del arrendamiento fue aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas, previa evaluación del Consejo Económico Nacional (CENA), estando pendiente únicamente de la asignación presupuestaria que se efectuaría el 12 de mayo de 2014.

Importante es destacar que el 20 de junio de 2014 la Secretaría Técnica del Consejo Económico Nacional devuelve al INAC el trámite de arrendamiento en su última etapa, que precisamente comprendía la formalización del contrato entre el INAC y Balboa Light Investment, S.A., representada por Vicente Carretero Napolitano, aduciendo que no se autorizaba la contratación considerando ‘...la próxima administración gubernamental que inicia el 1 de julio de 2014...’

Iniciada la nueva administración del INAC, se le dio continuidad al proyecto de adecuación de espacios y arrendamiento del inmueble como se aprecia en la Nota 035- 14-DG/OARQ de 27 de octubre de 2014, dirigida al Director Ejecutivo del PAN, Rafael Stanziola, y suscrita por la

Directora General del INAC, Mariana Núñez Haugland, que me permito transcribir:

**Con base en la revisión de necesidades más apremiantes en esta Institución, comunico a usted nuestra decisión de no ocupar los espacios del Nivel 00, Nivel 200 y el área de Almacén de proyecto PAN N°58460 denominado 'Adecuación de espacios de interior, para la ubicación temporal de oficinas centrales del Instituto Nacional de Cultura, (INAC)', localizado frente a la Avenida Balboa, corregimiento de Bella Vista, provincia y distrito de Panamá.**

**Los niveles a ocupar serán todo Primer Alto o Nivel 100 con un área de 2,041m<sup>2</sup> y parcialmente el Segundo Alto o Nivel 200 con un área de 660m<sup>2</sup>, para un total de 2,701.00m<sup>2</sup>.**

**En este sentido se han de generar algunos cambios de carácter funcional al Nivel 100 del proyecto, que comunicaremos posteriormente.**

**Agradeciendo el apoyo fue el Programa de Ayuda Nacional, PAN, brinda a esta institución, con atentos saludos. (resaltado nuestro).**

De lo anterior transcrito se desprende importantes consecuencias respecto del proceso que nos ocupa:

1. Aun cuando la Secretaría Técnica del Consejo Económico Nacional devuelve al INAC el trámite de arrendamiento en su última etapa, que precisamente comprendía la formalización del contrato entre la institución y el particular, aduciendo que no se autorizaba la contratación considerando '...la próxima administración gubernamental que inicia el 1 de julio de 2014...', la nueva administración del INAC le dio continuidad al proyecto PAN N°58460 por considerarlo una necesidad apremiante.
2. La decisión de abarcar áreas distintas a las que originalmente fueron propuestas descansa en la nueva Directora General del INAC, como se advierte en la nota, quien además precisa que 'se han de generar algunos cambios de carácter funcional al Nivel 100 del proyecto'
3. Nótese que el Proyecto N°58460 se mantenía en el mismo local que originalmente fue propuesto por la anterior administración del INAC, lo que ocurrió fue la modificación del metraje requerido y otros cambios en las especificaciones del proyecto de adecuación a cargo de la empresa Construmax Panamá, S.A., a través de varias órdenes de cambios.

Aunado a lo anterior, consta que la empresa Construmax Panamá, S.A. llevó a cabo un avance de obra del 67.74% según inspección de la Contraloría General de 1a República y así lo indica el Informe de Auditoría a foja 618, donde también se señala que dichos avances generaron tres cuentas por un valor total de un millón setecientos treinta y ocho mil seiscientos cuarenta y dos balboas con 40/100 (B/.1,738,642.40), cuentas que no fueron pagadas por el Estado, unas por falta de partida presupuestaria y otras por falta de recepción del entonces PAN.

Por otra parte, la Nota 054-15/DAJ de 12 de febrero de 2015, suscrita por el Director de Asesoría Jurídica del INAC, Andrés Pérez Espinosa, y dirigida al Presidente y Representante Legal de Balboa Light Investment, S.A., Vicente Carretero Napolitano, consigna, además de la continuidad del Proyecto N°58460 iniciado por la administración gubernamental anterior, el reconocimiento de un crédito a su favor por la ocupación del inmueble:

**Siguiendo instrucciones de la Licenciada Mariana C. Núñez, Directora General del Instituto Nacional de Cultura (INAC), con relación al proyectado Contrato de Arrendamiento entres esta institución y la sociedad Balboa Light Investment, S.A., para alojar al Ballet Nacional, la Escuela de Artes Plásticas, Escuela de Teatro y la Dirección Nacional de Publicación y Comunicaciones en un área de 2,701mts<sup>2</sup>, del Edificio Sky Business Center, Torre A, inmueble sobre la Finca N°73277, ubicada en Avenida Balboa, Corregimiento de Bella Vista, Distrito y Provincia de Panamá, a un costo de quince balboas con 50/100 (B/.15.50) por metro cuadrado, le comunicamos lo siguiente.**

En virtud del Proyecto N°58460 por un monto de dos millones setecientos cuarenta y cinco mil trescientos setenta y cinco balboas con 00/100 (B/.2,745,375.00), en concepto de Adecuación de Espacios de interiores para la ubicación temporal de las Oficinas Centrales del INAC, celebrado entre la empresa Construmax Panamá, S.A. y el Programa de Ayuda Nacional (PAN), amparado bajo el Convenio de Cooperación y Ejecución Interinstitucional INAC-PAN, N°017/2010.

**En este contexto, en el mes de noviembre del 2013 a solicitud del INAC el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por medio de crédito adicional desembolsó al PAN la suma de quinientos mil balboas con 00/100 (B/.500,000.00) mediante compromiso N°2013-569-438-2013 y esta institución a su vez pagó cuatrocientos noventa y cuatro mil ciento sesenta y siete balboas con 50/100 (B/.494,167.50) como adelanto de avance del proyecto N°58460 quedando una deuda a favor de la**

**empresa de dos millones doscientos cincuenta y un mil doscientos siete balboas con 50/100 (B/ .2,251,207.50).**

En razón de que las mejoras se han efectuado sobre un inmueble privado con recursos del Estado, **esta administración le solicita deduzca el total de la suma invertida en las adecuaciones, del canon de arrendamiento.** (F. 554) (resaltado nuestro).

Como se aprecia, la nueva administración del PAN y del INAC le dieron continuidad al Proyecto N°58460 y el Estado reconoció el derecho del pago del canon de arrendamiento a la empresa Balboa Light Investment, S.A., por lo que se materializaron los dos actos administrativos que la anterior Junta Directiva del INAC autorizó a la Directora General:

1. Contrato de adecuación de espacios de interior para la ubicación temporal de oficinas centrales del INAC, denominado Proyecto N°58460, suscrito entre el PAN y el representante legal de la empresa contratista Construmax Panamá, S.A., Proyecto firmado en diciembre de 2013 y refrendado por la Contraloría General de la República en febrero de 2014.
2. Aprobación de un crédito extraordinario y consecuente traslado de partida, para el arrendamiento de locales que serían ocupados por el INAC, locales en los cuales se efectuaría las adecuaciones a que se refiere el Proyecto N°58460.

Aunado a lo anterior, el dueño del inmueble Vicente Carretero Napolitano explicó de forma detallada la renegociación de los términos de arrendamiento y ocupación del sitio por parte de la nueva administración, negándose a aceptar el descuento del canon pactado en compensación por las adecuaciones, refiriendo que las remodelaciones no fueron realizadas por su empresa, sino que estuvieron a cargo de una empresa constructora, cuya orden de proceder se encuentra también en el expediente. (Fs.532-555).

Del recorrido probatorio, el Tribunal de Cuentas es del criterio que el supuesto hecho patrimonial que se acusa en la presente causa, en nada guarda relación con la realidad objetiva que consta en el expediente y la documentación con valor probatorio, tanto documentos públicos como privados, que demuestran con claridad que el Estado ha sido afectado por la propia administración que heredó tanto el proyecto de adecuación como el trámite de arrendamiento del inmueble.

Es evidente que la nueva administración de la Dirección del INAC mantuvo el curso del gasto y erogaciones comprometiendo recursos del Estado, sin concretar al final el arrendamiento como tampoco el usufructo de las adecuaciones y mejoras pagadas con fondos públicos.

En ese hilo conductor, la sana crítica nos lleva a la convicción que se evidenció que la nueva administración continuaba ejecutando actos sin objeto definido, generando cuentas a favor de particulares y así lo deja reconocido mediante las notas Nota 035-14-DG/OARQ de 27 de octubre de 2014 y Nota O54-15/DAJ de 12 de febrero de 2015.

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 45-51 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, podemos observar, que el Tribunal de Cuentas, para ejecutar la medida de cese y archivo del expediente, indicó dentro de su razonamiento jurídico contenido en el **Auto número 85-2023 (Cese y Archivo) de treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**, entre otras cosas, lo que a seguidas se copia:

“...

El presente proceso se refiere a un anticipo, que fue pagado contra una orden de proceder, cual se perfeccionó de forma legal y refrendado por la General de la República y los fondos públicos desembolsadas a favor del contratista, luego de la presentación de los requisitos exigidos por el Estado, siendo un hecho igualmente probado que luego del anticipo la empresa continuó desarrollando las adecuaciones pactadas, hecho que ha sido reconocido por el propio Informe de Auditoría, como se ha dejado expuesto.

Por lo que queda identificado el hecho que la posible lesión se generó desde el momento en que la administración entrante incumplió con la formalización del contrato de arrendamiento, a pesar de haber continuado con las adecuaciones físicas del mismo lo que produjo cuentas por pagar a favor del contratista que no han sido honradas por el Estado hasta la fecha, a pesar de haber ocupado de hecho el inmueble hasta el año 2105, (sic) siendo que las obras de adecuación iniciaron en febrero de 2014 y la nueva administración asumió las mismas a partir de julio de 2014.

Las consideraciones expuestas son las que llevan a concluir que no existe mérito para sustentar la apertura de juicio por presunta responsabilidad patrimonial contra **María Eugenia Herrera Correa de Victoria y Rafael Guardia Jaén**, toda vez que el anticipo pagado no es el hecho, generador de la posible afectación patrimonial al Estado, sino que se trató de la negligencia en actos posteriores es más que evidente que los prenombrados no los ejecutaron.

Es oportuno recordar que la responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la Ley 67 de 2008 es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conllevan y ante la falta de la vinculación de **María Eugenia Herrera Correa de Victoria y Rafael Guardia Jaén** a la presunta lesión patrimonial no es dable llamar a juicio por responsabilidad patrimonial. Una resolución judicial de esta naturaleza que afecta garantías fundamentales debe estar

motivada y contar con elementos de convicción que con certeza jurídica logren establecer la afectación patrimonial al Estado.

Por consiguiente, al no existir elementos de convicción que permitan deducir responsabilidad alguna contra los **María Eugenia Herrera Correa de Victoria y Rafael Guardia Jaén**, lo que en derecho corresponde es revocar la Resolución de Reparos N°8-2022 de 20 de julio de 2022 y en su lugar dictar un auto de Cese y Archivo con base en el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 67 de 2008 y sus reformas; y, el consecuente levantamiento de las medidas cautelares decretadas mediante Auto N°95-2022 de 11 de abril de 2022, a lo que procede.

..." (El destacado es nuestro) (Cfr. fojas 52-54 del expediente judicial).

En base a las consideraciones anteriores, este Despacho es del criterio que quedó evidenciado que el **Tribunal de Cuentas** realizó un correcto ejercicio lógico-jurídico de las normas en que se fundamentó la agencia de investigación y en las cuales sustentó la Vista Fiscal 009/2022 de 16 de mayo de 2022, por la cual solicita el llamamiento a juicio de María Eugenia Herrera Correa de Victoria y otros, al considerar que están vinculados a la presunta lesión patrimonial al Estado por el monto de cuatrocientos setenta y ocho mil tres balboas con quince centésimos (B/.478,003.15); así como una adecuada valoración de las pruebas que reposaban en el expediente, utilizando el método de la sana crítica para la valoración de las pruebas dentro de un proceso.

Al respecto es importante señalar, que el método de la sana crítica para la valoración de las pruebas dentro de un proceso determinado, considera un conjunto de normas de criterios de los jueces, basadas en pautas de la lógica, la experiencia y la psicología, y aún del sentido común, que aunadas llevan al convencimiento humano.

No obstante, también quedó demostrado que el anticipo pagado contra una orden de proceder, el cual se perfeccionó de forma legal y refrendado por la Contraloría General de la República y los fondos públicos desembolsadas a favor del contratista, luego de la presentación de los requisitos exigidos por el Estado, no es el hecho generador de la posible afectación patrimonial al Estado, por el contrario, se trató de la negligencia en actos posteriores, por lo que quedó en evidencia que la prenombrada no las ejecutó,

razón por la cual consideramos que no prosperan los cargos de violación al **artículo 3 (numeral 4) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008**, respecto a los señalamientos que realiza la recurrente, relativos a que el, *“...administrador de justicia patrimonial ordenó el cierre y archivo del proceso a favor de la señora Herrera Correa Victoria, ignorando que su conducta fue establecida de manera objetiva en la Vista Fiscal y se demostró que se encuadra en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 67 de 2008”*.

En ese contexto, en la Resolución atacada de ilegal, se detallan en la parte motiva de la misma, las conclusiones a las que arribó el Tribunal Colegiado, una vez valoró las pruebas que conforman en el expediente, indicando en ese sentido, que, *“...queda identificado el hecho que la posible lesión se generó desde el momento en que la administración entrante incumplió con la formalización del contrato de arrendamiento, a pesar de haber continuado con las adecuaciones físicas del mismo lo que produjo cuentas por pagar a favor del contratista que no han sido honradas por el Estado hasta la fecha, a pesar de haber ocupado de hecho el inmueble hasta el año 2105, (sic) siendo que las obras de adecuación iniciaron en febrero de 2014 y la nueva administración asumió las mismas a partir de julio de 2014”*.

De igual manera, colegimos que la institución tampoco conculcó lo establecido en los **artículos 1 y 52 (numerales 2 y 3) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas**; porque el **Tribunal de Cuentas** tomó en consideración dichas disposiciones para emitir el acto demandado.

La Procuraduría de la Administración, como institución integrada al Ministerio Público, que ejerce sus competencias a nivel nacional, de acuerdo a lo establecido en la Ley 38 de 2000, que aprueba su Estatuto Orgánico, tiene entre otras funciones, la de promover y defender el Estado de derecho, fiscalizando el cumplimiento de la Constitución Política, las leyes, las sentencias judiciales y las disposiciones administrativas; coadyuvar a que la Administración Pública desarrolle su gestión con estricto apego a los



principios de legalidad, calidad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad en la prestación de los servicios públicos; y defender los intereses nacionales y municipales.


En el contexto de lo antes señalado, este Despacho emite el concepto, en interés de la ley, dentro de la acción Contencioso Administrativa de Nulidad propuesta por la Licenciada **Waleska R. Hormechea B.**, en calidad de **Fiscal General de Cuentas**, para que se declare nulo, por ilegal, el **Auto número 85-2023 (Cese y Archivo) de treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**, dictado por el **Tribunal de Cuentas**.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría solicita, respetuosamente, al Tribunal, se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Auto número 85-2023 (Cese y Archivo) de treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**, emitido por el **Tribunal de Cuentas**, en función de los cargos relacionados con los artículos **1, 3 (numeral 4) y 52 (numerales 2 y 3) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008**, que desarrolla la jurisdicción de cuentas.

**VI. Pruebas:** Se aduce la copia autenticada del expediente administrativo Expediente 10-2022, que reposa en la entidad demandada.

**VII. Derecho:** Se acepta, según lo indicado.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General.