

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número 611**

**Panamá, 7 de junio de 2016**

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Cuevas Him & Asociados, en representación de **Gloria del Carmen Young Chizmar**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Cargos 7-2014 del 25 de marzo de 2014, emitida por el **Pleno del Tribunal de Cuentas**, y que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de Conclusión.**

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato de conclusión, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

Según las constancias procesales, mediante la Resolución número 86-2006-DAG de 8 de febrero de 2006, el Contralor General de la República ordenó realizar una auditoría especial relacionada con los subsidios estatales otorgados a través del Ministerio de Desarrollo Social u otra entidad del Estado a la organización no gubernamental denominada Centro de Apoyo de la Mujer Maltratada. Dicha investigación debía cubrir el período comprendido del 1 de enero de 2000 al 30 de junio de 2005 (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

De acuerdo con lo que se desprende del expediente judicial, a través de la Resolución número 427-2006-DAG de 24 de mayo de 2006, la Contraloría General de la República, ordenó a la

Dirección de Auditoría que ampliara el periodo de la auditoría del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2005 (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Consta igualmente en autos, que una vez la Dirección de Auditoría General de la Contraloría General de la República culminó ese examen de auditoría, sus resultados fueron presentados al Contralor General en el Informe de Antecedentes número 257-019-2007-DAG-DASS de 14 de agosto de 2008, el cual guarda relación con los subsidios estatales otorgados por el Ministerio de Desarrollo Social, así como otros fondos desembolsados por el Programa de Ayuda Nacional y el Ministerio de Salud, al Centro de Apoyo de la Mujer Maltratada, para el manejo, el funcionamiento y la ejecución de proyectos (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Conforme aparece acreditado en el expediente judicial, por medio de la Nota número 1,816-2009-DINAG-DESAEDS de 14 de julio de 2009, la Contraloría General de la República remitió al Tribunal de Cuentas el mencionado **informe de antecedentes**, por lo que ese tribunal administrativo a través del oficio número TC-SG-927-09 de 6 de agosto de 2009, le dio traslado a la Fiscalía General de Cuentas, a fin que iniciara la investigación patrimonial correspondiente (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Una vez culminada la investigación, el Fiscal General de Cuentas emitió la Vista Fiscal número 041/11 de 8 de septiembre de 2011, a través de la cual solicitó el auto de llamamiento a juicio contra la organización no gubernamental denominada Centro de Apoyo de la Mujer Maltratada, así como a **Gloria del Carmen Young Chizmar**; y, además, recomendó el cese de procedimiento seguido a Rebeca del Carmen Young de Burillo (Q.E.P.D.), y el cierre y archivo de dicho expediente (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

En el proceso bajo examen, se observa que el Tribunal de Cuentas emitió la Resolución de Reparos 11-2011 de 30 de noviembre de 2011, por cuyo conducto ordenó el inicio del trámite para determinar y **establecer la responsabilidad** patrimonial que frente al Estado le pudiera corresponder al Centro de Apoyo de la Mujer Maltratada y a **Gloria del Carmen Young Chizmar**, la que en ese momento se fijó en la suma de cuarenta y ocho mil trescientos cincuenta y cuatro balboas con trece centésimos (B/.48,354.13). En esa misma resolución se ordenó la adopción de

medidas cautelares sobre los bienes muebles, inmuebles, dineros y otros valores pertenecientes a la demandante, hasta la concurrencia de la suma antes mencionada (Cfr. foja 61-64 del expediente judicial).

Debido a lo anterior, el Tribunal de Cuentas, actuando con fundamento en lo establecido en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, emitió la **Resolución de Cargos número 7-2014 de 25 de marzo de 2014**, que resolvió declarar a **Gloria del Carmen Young Chizmar** como **responsable subsidiaria** de la lesión ocasionada al patrimonio del Estado, como producto de la infracción de los artículos 1089 y 1090 del Código Fiscal, y los numerales 3 y 6 del artículo 3 de la de la citada Ley 67 de 2008, la cual se fijó en la suma de setenta y ocho mil sesenta y ocho balboas con ochenta y cinco centésimos (B/.78,068.85), que se desglosa así, la cantidad de cuarenta y ocho mil trescientos cincuenta y cuatro balboas con trece centésimos (B/.48,354.13), en concepto de perjuicio económico; y veintinueve mil setecientos catorce balboas con setenta y dos centésimos (B/.29,714.72) correspondiente al interés legal (Cfr. fojas 45-90 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la Resolución de Cargos 7-2014 de 25 de marzo de 2014, la afectada interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el Auto 142-2015 de 18 de marzo de 2015, expedido por el Pleno del Tribunal de Cuentas, que mantuvo en todas sus partes el acto administrativo contenido en la Resolución de Cargos (Cfr. fojas 91-112 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de infracción.**

La apoderada judicial de la demandante señala que el acto administrativo acusado infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Los numerales 3, 4, 5 y 11 del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 524 de 31 de octubre de 2005, que dicta disposiciones para el reconocimiento de personería jurídica a las asociaciones y fundaciones de interés privado sin fines de lucro, los que en su orden, señalan que el estatuto de la entidad deberá contener, entre otras cosas, área geográfica donde va a operar; los objetivos y los fines específicos, las actividades principales a desarrollar y los medios para alcanzarlos, una explicación acerca de los fines, en el sentido de si estos son benéficos, gremiales o de otra

naturaleza; cómo estará constituido el patrimonio de la asociación, las actividades que van a desarrollar, y que estas deberán ceñirse a las que fueron aprobadas en el estatuto; y el órgano o asociado que tiene la representación legal de la asociación (Cfr. fojas 28-34 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 5, 6 (literales e y g), 10 (literal h), 14 (literal c) y 18 del Texto Único del Decreto Ejecutivo 54 de 16 de julio de 2002, aprobado a través de la Resolución 254 de 23 de julio de 2007, disposiciones que de manera respectiva, establecen que el Ente Rector de los subsidios estatales a través de la Oficina Nacional de Administración de Subsidios Estatales, es el encargado de administrar, vigilar, controlar y dar seguimiento al sistema de subsidios a nivel nacional; que dicho Ente Rector ejercerá dentro de sus facultades, entre otras, la de recibir, evaluar y procesar las solicitudes de subsidios; mantener comunicación permanente con los subsidiados y las instituciones otorgantes; corresponderá a cada Dirección Nacional, responsable de cada área poblacional, efectuar supervisiones, seguimiento, elaborar informes y las evaluaciones correspondientes; que las instituciones públicas otorgantes de subsidios tendrán dentro de sus funciones la de vigilar y hacer cumplir el correcto manejo y administración de los fondos que se le otorgue a los subsidiados; que las evaluaciones en cuanto al aprovechamiento del subsidio otorgado y los resultados esperados en la ejecución de los proyectos y que esta evaluación considera entre otros aspectos, el uso del subsidio en el desarrollo de los programas sociales, según sus objetivos, actividades, duración, resultados esperados, población beneficiada y presupuesto ejecutado; y que los subsidios tendrán una vigencia de dos (2) años prorrogables, luego de recibir de las instituciones otorgantes la evaluación correspondiente de la ejecución del programa o proyecto que llevó a cabo durante ese período (Cfr. fojas 34-44 del expediente judicial).

### **III. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad.**

Como consecuencia de lo anterior, la actora concurre ante la Sala Tercera con el objeto que se declare nula, por ilegal, la mencionada Resolución de Cargos 7-2014 de 25 de marzo de 2014 y su acto confirmatorio (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

La posición de la demandante se sustenta primordialmente en los siguientes argumentos: **a)** que los Estatutos del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada son compatibles con los convenios firmados con las instituciones que otorgaron los subsidios, en cuanto a los objetivos y fines de los programas y proyectos; que el periodo establecido para la auditoría especial; es decir, del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2005, la demandante no era la Representante Legal del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada; ya que durante dicho periodo ejercía funciones como Legisladora de la República, situación por la que considera que la entidad demandada no le puede atribuir responsabilidad por los hallazgos encontrados en la mencionada investigación; **b)** que la Oficina Nacional de Administración de Subsidios Estatales era el Ente Rector encargado de administrar, vigilar, controlar y dar seguimiento a los proyectos y programas del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada durante el periodo comprendido del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2005, a la que se le entregaba toda la documentación que respaldaban los proyectos y programas llevados a cabo por la organización no gubernamental, los que a su vez, eran evaluados a fin de determinar las disminuciones, los incrementos, las suspensiones o las cancelaciones de los subsidios; y **c)** si el Ente Regulador hubiera advertido alguna irregularidad en el manejo, ejecución o administración de los subsidios de los programas y proyectos que llevaba a cabo el Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada, estaba en libertad de cancelar o suspender los subsidios que se le otorgaban a la mencionada asociación, lo que nunca ocurrió, según manifiesta la recurrente (Cfr. fojas 28-44 del expediente judicial).

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra Vista 1068 de 10 de noviembre de 2015, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

#### IV. Contestación de la Procuraduría de la Administración.

Debido a la estrecha relación que guardan entre sí los cargos de infracción mencionados, este Despacho pasa a referirse a los mismos en forma conjunta, no sin antes advertir que, a nuestro criterio, no se ha producido ninguna de las infracciones aducidas y que las actuación de la entidad que emitió el acto objeto de la demanda, se realizó conforme a los trámites legales correspondientes.

En cuanto a los argumentos expuestos por la actora con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad a los que se refiere el párrafo anterior, este Despacho considera conveniente señalar que durante la investigación realizada al Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada, específicamente, los subsidios estatales otorgados por el Ministerio de Desarrollo Social y el Programa de Ayuda Nacional, a la organización no gubernamental antes mencionada, para el manejo, funcionamiento y ejecución de proyectos; así como a **Gloria del Carmen Young Chizmar**, quien fungió como su representante legal, **se determinó la existencia de un manejo irregular** al uso que le brindó a la cantidad de veintiséis mil trescientos setenta y dos balboas con cuarenta y siete centésimos (B/.26,372.47) relacionados con el subsidio otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social, al proyecto del Albergue Nueva Vida; la suma de once mil cuatrocientos diez con ocho centésimos (B/.11,410.08) al proyecto de Asesoría Legal; y el monto de diez mil quinientos setenta y un balboas con cincuenta y ocho centésimos (B/.10,571.58) del Contrato número 21913 suscrito entre la organización no gubernamental y el Programa de Ayuda Nacional; lo cual produjo una lesión patrimonial por la suma total de cuarenta y ocho mil trescientos cincuenta y cuatro balboas con trece centésimos (B/.48,354.13) (Cfr. foja 78 y 79 del expediente judicial).

A lo antes expuesto, se debe agregar que a **Gloria del Carmen Young Chizmar** se le vincula a las irregularidades antes detectadas, por su condición de Presidente Honoraria de la Junta Directiva del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada; y que mientras ejercía funciones como Legisladora de la República refrendó los cheques del Banco Nacional de Panamá relacionados con los subsidios otorgados por Ministerio de Desarrollo Social y el Programa de Ayuda Nacional, además que dichos fondos públicos fueron destinados a una serie de actividades distintas a las pactadas con el Estado (Cfr. foja 78 del expediente judicial).

Al examinar las constancias que reposan en el expediente judicial, se observa que también se le vincula a estas irregularidades por haber sido utilizada una marquilla con el duplicado de la firma personal de la actora para refrendar los cheques en las transacciones bancarias realizadas por la organización no gubernamental a la que hemos hecho referencia; y, en ese sentido, la demandante **Gloria del Carmen Young Chizmar**, al momento que se dieron los hechos, **no tuvo ninguna objeción en que fuera utiliza la mencionada marquilla** (Cfr. foja 81 del expediente judicial).

Así mismo consta, que a través de la Nota 08(02210-01) de 6 de agosto de 2008, el Banco Nacional de Panamá informó al Tribunal de Cuentas acerca de las cuentas bancarias del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada y al uso de la marquilla con la firma de **Gloria del Carmen Young Chizmar**, de la siguiente forma:

“...

Al respecto, le informamos que **la decisión de utilizar firma con sello en una cuenta, es potestad del cliente. Lo único que exigen los procedimientos del Banco es que el cliente registre la forma de firmar y le suministre copia del facsímil.**

Por lo tanto, le informamos lo siguiente:

En la **cuenta corriente N°02-00-0286-7 CAMM-Albergue Nueva Vida, la Lic. Young utilizó marquilla para su firma, desde el 19 de marzo de 2000, fecha de la apertura de la cuenta.**

En las **cuentas corrientes N°02-00-1042-8 CAMM-Proyecto 21913 FIS y la N°02-01-0632-8 CAMM-Asesoría Legal, utilizó firma con marquilla según nota fechada 2 de marzo de 2001.**

En la cuenta corriente N°04-01-0117-3 MINJUMFA-CMM Albergue Nueva Vida, nunca registro marquilla.” (El destacado es nuestro).

Lo anterior, está debidamente documentado en las piezas que integran el expediente judicial, al quedar establecido que los fondos de los subsidios fueron manejados a través de las cuentas corrientes 02-00-0286-7 CAMM-Albergue Nueva Vida; 02-00-1042-8 CAMM-Proyecto 21913 FIS y la 02-01-0632-8 CAMM-Asesoría Legal aperturadas en el Banco Nacional de Panamá, en las que **Gloria del Carmen Young Chizmar** refrendó con una marquilla similar a su firma las solicitudes

para realizar los pagos que fueron preparados por el personal administrativo del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada, por lo que esa entidad bancaria dio como válidos los pagos provenientes de los subsidios otorgados, por aquellas entidades afectadas por la lesión patrimonial. Esta situación se dio mientras la demandante ejercía sus funciones como Legisladora de la República en el periodo 2000-2005, lapso de tiempo en el que la actora no tuvo ninguna objeción en que se utilizara la marquilla con la reproducción de su firma para refrendar los cheques de las transacciones bancarias realizadas por la organización no gubernamental, relacionados con los subsidios otorgados por Ministerio de Desarrollo Social y el Programa de Ayuda Nacional, fondos públicos que estaban destinados a actividades distintas a las pactadas con el Estado, con lo que se incumplió con los compromisos adquiridos con las instituciones antes mencionadas (Cfr. fojas 80 y 81 del expediente judicial).

El Tribunal de Cuentas, a través de la Resolución de Cargos 7-2014 del 25 de marzo de 2014, señala que la actuación irregular ejecutada por la accionante es una conducta que infringe lo establecido en los artículos 1089 y 1090 del Código Fiscal; ya que ésta se constituyó en un **agente de manejo**, porque tenía bajo su custodia o control fondos del Tesoro Nacional, circunstancia que la convierte en responsable de los mismos, así como de las pérdidas que ocurran a causa de su negligencia o el uso ilegal de tales fondos, situación que es considerada por la entidad demandada como una conducta irregular realizada por la recurrente que afectó el patrimonio del Estado (Cfr. foja 83 del expediente judicial).

También se indica en dicha resolución, que la recurrente vulneró lo establecido en los numerales 3 y 6 de artículo 3 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que señalan que serán juzgadas por el Tribunal de Cuentas los reparos que surjan en la administración de las cuentas de los agentes de manejo, en razón de la auditoría especial realizada por la Contraloría General de la República; por el uso ilegal o indebido de fondos públicos recibidos, manejados o confiados a la administración, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica; y, por lo tanto, debe responder por la lesión ocasionada al patrimonio del Estado, derivada de las anomalías detectadas en la investigación que fue realizada por el Departamento de Auditoría de la

Administración General de la Contraloría General de la República, y consolidada en el Informe de Antecedentes número 257-019-2007-DAG-DASS de 14 de agosto de 2008, a través del cual se determinó un perjuicio económico, que fue establecido en la suma de cuarenta y ocho mil trescientos cincuenta y cuatro balboas con trece centésimos (B/.48,354.13), que se resumen en los subsidios estatales otorgados por el Ministerio de Desarrollo Social y el Programa de Ayuda Nacional (Cfr. fojas 83 y 84 del expediente judicial).

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que evidenciar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regulaba la materia, por lo que no se ha producido la infracción aducida, como de manera equívoca asevera el actor, razón por la que solicitamos que dicho cargo de infracción sea desestimado por la Sala Tercera.

#### **V. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que a través del **Auto de Pruebas 190 de 22 de abril de 2016**, se admitieron como **pruebas documentales del demandante**, las **copias autenticadas de los siguientes documentos**: la copia autenticada de la Resolución de Cargos 7-14 de 25 de marzo de 2014, emitida por el Tribunal de Cuentas de la República de Panamá, con las constancias de notificación; la copia autenticada del Auto 142-2015 de 18 de marzo de 2015, emitido por el tribunal de Cuentas de la República de Panamá, con las constancias de notificación; la copia autenticada del Informe de Auditoría Especial 257-019-2007-DAG-DASS de 14 de julio de 2009, realizado por la Dirección Nacional de Auditoría General de la Contraloría General de la República de Panamá; la copia autenticada del Informe de Complementación 287-019-2010-DINAG-DESAEDS, elaborado por el Departamento Sectorial de Auditoría de Educación de la Dirección Nacional de Auditoría General de la Contraloría General de la República (Cfr. fojas 45-90; 91-112; 204-302; 304-315 del expediente judicial).

De igual manera, se advierte que por conducto de la citada resolución, **el Tribunal admitió las siguientes pruebas de informe: dirigida a la Asamblea Nacional de Diputados**, para que remitiera certificación de los periodos que ejerció Gloria Del Carmen Young Chizmar, como Legisladora de la República de Panamá (hoy Diputada) (Cfr. foja 328 del expediente judicial).

También, se admitió prueba de informe dirigida a la **Dirección General del Registro Público de Panamá**, para que remitiera certificación de quiénes formaban parte de la Junta Directiva del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada, durante el periodo abril de 2001 hasta 2005; y certifique los Estatutos del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada **mismas que a la fecha de vencimiento del término probatorio, no han sido incorporadas al expediente judicial** (Cfr. foja 324 del expediente judicial).

En igual sentido, **se admitió la prueba aducida por la actora y la Procuraduría de la Administración, el expediente administrativo** que guarda relación con la Resolución de Cargos 7-14 de 25 de marzo de 2014, emitida por el Tribunal de Cuentas de la República de Panamá (Cfr. 3 tomos aportados en documento aparte).

Por otra parte, **se admitieron los testimonios** de Elaine Bressan (**misma que no compareció al Tribunal a rendir su testimonio**), Verona Salmón de Haynes, Ernesto Ventura y Nereida García (**misma que no compareció al Tribunal a rendir su testimonio**) (Cfr. foja 317 del expediente judicial).

De las constancias procesales se desprende que **no se logra acreditar lo señalado por la demandante en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que no asumió en forma alguna **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala)

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’.* (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’.* (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Gloria del Carmen Young Chizmar por medio de su apoderado judicial**, esta Procuraduría reitera respetuosamente su solicitud a los Honorables Magistrados para que se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución de Cargos 7-2014 del 25 de marzo de 2014**, emitida por el Tribunal de Cuentas.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

**Mónica I. Castillo Arjona**  
 Secretaria General

