

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 060

Panamá, 20 de enero de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de Conclusión.**

El Licenciado Reynaldo O. Cedeño, actuando en representación de **Marcos Abel Castillo Muñoz**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Cargos 14-2013 de 22 de marzo de 2013, emitida por el **Tribunal de Cuentas**, el acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

**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 de plena jurisdicción 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 dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Cargos 14-2013 de 22 de marzo de 2013, por medio de la cual el Tribunal de Cuentas declaró a **Marcos Abel Castillo Muñoz**, como responsable de una lesión ocasionada al patrimonio del Estado, fijada en la suma de dos mil doscientos trece balboas con ochenta y siete centésimos (B/.2,213.87), sobre la base del **Informe de Antecedentes 06-04-2002-DGA-DASS de 5 de julio de 2002**, elaborado por la Contraloría General de la República y relacionado con el proceso de adquisición, recepción, despacho y registro de combustible para aeronaves particulares en el Servicio Aéreo Nacional (SAN), durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1996 y el 31 de marzo de 2001.

Tal como lo indicamos en la Vista 1003 de 19 de octubre de 2015, en el citado informe de antecedentes se señaló que a través de la auditoría realizada **se determinó la**

**entrega de quince mil doscientos doce punto sesenta (15,212.60) galones de combustible, lo cual ascendió a la suma de veintiún mil setecientos cincuenta y cuatro balboas con cuarenta y cinco centésimos (B/.21,754.45), a favor de aeronaves que no pertenecían al antiguo Servicio Aéreo Nacional, sin contar con las autorizaciones requeridas, los registros contables y sin especificar en calidad de qué se les suministraba el combustible, no encontrando evidencia alguna de recuperación, reintegro o gestiones de cobro por parte de la referida entidad. Igualmente, se detectó la entrega de combustible contaminado por la cantidad de seiscientos setenta y un (671) galones, equivalente al monto de novecientos cincuenta y nueve balboas con cincuenta y tres centésimos (B/.959.53), despachado a funcionarios del Servicio Aéreo Nacional (SAN) para uso en sus residencias y para lavar piezas de la institución, sin contar con las autorizaciones necesarias para el suministro del mismo.**

En la citada Vista Fiscal, respetuosamente solicitamos a la Sala Tercera que descartara la presunta violación del artículo 41 de la Ley 67 de 2008, invocada por el recurrente en su demanda, la cual sustentaba en el argumento que el Informe de Antecedentes 06-04-2002-DGA-DASS de 5 de julio de 2002 había sido elaborado sobre la base de declaraciones, informaciones, datos y cifras contables falsas; puesto que **dicha norma atañe exclusivamente a las facultades del Fiscal de Cuentas durante el curso de una investigación encaminada a determinar la existencia de una lesión patrimonial causada al Estado panameño**, por lo que mal podía el demandante pretender que el referido cuerpo colegiado atribuyera al Tribunal de Cuentas el quebrantamiento de un precepto legal que no le incumbe, haciendo énfasis en el hecho que en el proceso en estudio la institución demandada es el Tribunal de Cuentas, por ser la entidad emisora del acto administrativo impugnado y, por lo tanto, son las actuaciones de éste y no las de la Fiscalía de Cuentas, las que en esta oportunidad corresponde revisar para determinar si están apegadas o no a Derecho.

Aunado a lo anterior, manifestamos que la ilicitud que el accionante le atribuye al referido informe de antecedentes, por ser constitutivo del supuesto delito de falsificación de documento público, **es un tema que, en su momento, debió ser planteado y resuelto en la esfera penal, mas no en la Jurisdicción de Cuentas, ni tampoco en la vía Contencioso Administrativa, como ahora lo intenta el actor.**

Sin perjuicio de lo expuesto, también expresamos que los cuestionamientos hechos por el recurrente en relación con el Informe de Antecedentes 06-04-2002-DGA-DASS de 5 de julio de 2002, habían sido utilizados al sustentar varias acciones presentadas por él mismo ante el Tribunal de Cuentas, entre éstas, *“Incidente de Nulidad Tacha de Documento Público”*, e *“Incidente de Nulidad por Incompetencia”*, resueltos, respectivamente, mediante el Auto 11-2011 de 14 de octubre de 2011 y el Auto 12-2011 de 14 de octubre de 2011, a través de los cuales la referida entidad resolvió **rechazarlos por extemporáneos**, de conformidad con lo establecido en los artículos 114 y 115 de la Ley 38 de 2000, aplicable supletoriamente en los procesos de cuentas, por así disponerlo el artículo 66 de la Ley 67 de 2008.

Por consiguiente, en aquella oportunidad procesal dijimos que resulta claro que **la situación planteada por el demandante**, en el sentido que el informe de antecedentes en mención adolece de una serie de fallas o vicios, **deviene en extemporánea**; sobre todo, porque que el artículo 37 de la Ley 67 de 2008, modificado por el artículo 8 de la Ley 81 de 2013, establece que el proceso de cuentas inicia con el informe o la auditoría que la Contraloría General de la República presente ante el Tribunal de Cuentas, y el artículo 50 del mismo texto legal contempla el derecho del investigado de presentar un memorial advirtiendo las fallas o los vicios de la investigación, después que la Fiscalía de Cuentas ha remitido el expediente y la Vista Fiscal al Tribunal de Cuentas, y antes que este último dicte la resolución de reparos; de lo que se infiere con certeza que **la mencionada ley establece el mecanismo y el momento oportuno para que el afectado pueda hacer valer cualquier réplica respecto a la auditoría practicada por la Contraloría General de la**

**República y a la investigación realizada por la Fiscalía de Cuentas; lo que no ocurrió en el caso bajo examen.**

De igual manera, destacamos que los artículos 51 y 72 de la Ley 67 de 2008 se refieren a la obligación oficiosa que tiene el Tribunal de Cuentas de verificar la existencia de fallas o vicios que pudieran producir la nulidad del proceso; **deber que dicho cuerpo colegiado cumplió en el proceso de cuentas que se analiza**, tal como se indicó en la Resolución de Cargos 14-2013 de 22 de marzo de 2013. En efecto, manifestamos ser del criterio que el Informe de Antecedentes 06-04-2002-DGA-DASS de 5 de julio de 2002, el cual fue presentado por el Contralor General de la República al Tribunal de Cuentas para su juzgamiento, en ejercicio de la función que le atribuye el numeral 13 del artículo 280 de la Constitución Política de la República, **es una prueba legítima, por estar debidamente autorizada y elaborada de conformidad con la ley**. Así, consta en autos que la primera de las autoridades aludidas emitió la Resolución 212-2001-DGA-DASS de 22 de marzo de 2001, por medio de la cual ordenó realizar una auditoría relacionada con el proceso de adquisición, recepción, despacho y control de combustible para aeronaves particulares en el antiguo Servicio Aéreo Nacional, adscrito al entonces Ministerio de Gobierno y Justicia, durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1996 y el 31 de marzo de 2001, la cual se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental y de Control Interno para la República de Panamá, y el Manual de Auditorías Especiales para la Determinación de Responsabilidades.

Por otra parte, reiteramos que el argumento expuesto por el accionante, en el sentido que el artículo 10 del Código Fiscal no le resultaba aplicable, por haber actuado en atención al principio de obediencia debida, también **carece de sustento**; ya que el segundo párrafo de esa norma precisamente establece que: *“De tal responsabilidad no se eximirán aún cuando aleguen haber actuado por orden superior al disponer de los bienes por cuyo manejo son directamente responsables...”*, de lo cual se desprende con claridad que **la eximente de culpabilidad invocada por el actor, esto es, la obediencia debida, no opera**

**en los procesos patrimoniales como el que ocupa nuestra atención;** mismos que, en atención a lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 67 de 2008, según el cual *“La responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente Ley es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que éstos conlleven”*, se surten con independencia de los procesos penales que se originen de los mismos hechos (La negrilla es nuestra).

Con independencia de lo anterior, en la Vista 1003 de 19 de octubre de 2015, también indicamos que entre las constancias procesales **no se advierte prueba alguna que acredite que la conducta en la cual incurrió el actor haya sido producto de una orden impartida por su superior jerárquico.** Contrario a ello, lo que se observa es que su vinculación a las irregularidades consignadas en el Informe de Antecedentes 06-04-2002-DGA-DASS de 5 de julio de 2002, obedeció al hecho que, **durante el tiempo en que se desempeñó como Director General del Servicio Aéreo Nacional, esto es, desde septiembre de 1996 hasta junio de 1998, no estableció los controles para el manejo, el despacho y la recuperación de combustible para aeronaves particulares;** de ahí que no cabe la menor duda que al mismo le era perfectamente aplicable el artículo 10 del Código Fiscal, el cual señala que: *“Las personas que tengan a su cargo la administración de bienes nacionales serán responsables por su valor monetario en casos de pérdida o de daños causados por negligencia o uso indebido de tales bienes, aún cuando éstos no hayan estado bajo el cuidado inmediato de la persona responsable al producirse la pérdida o el daño...”*.

En otro orden de ideas, estimamos pertinente retomar lo dicho en nuestra contestación de la demanda, al señalar que **de las piezas procesales incorporadas al expediente judicial se desprende el cabal cumplimiento de las garantías judiciales que conforman el principio del debido proceso legal.** Concretamente, se constata que el hoy recurrente: durante el curso de la auditoría realizada, **presentó sus descargos;** luego de ser notificado de la Resolución de Reparos 4-2011 de 24 de enero de 2011, **recurrió en contra**

**de la misma a través de un recurso de reconsideración**, el cual fue decidido mediante el Auto 28-2011 de 12 de octubre de 2011, que también le fue notificado; en el transcurso del período probatorio del proceso de cuentas, **tuvo la oportunidad de aportar y aducir las pruebas que estimara convenientes a su defensa**; fue **debidamente notificado** de la Resolución de Cargos 14-2013 de 22 de marzo de 2013, acusada de ilegal, misma que, dicho sea de paso, se encuentra **motivada de manera suficiente y razonada**; este último hecho le permitió **interponer un recurso de reconsideración** que fue decidido mediante el Auto 341-2013 de 16 de septiembre de 2013, que luego de **serle notificado**, produjo el agotamiento de la vía gubernativa y le permitió su acceso a la jurisdicción Contencioso Administrativa, por medio de la demanda que ocupa nuestra atención; circunstancias frente a las cuales es indiscutible que la entidad demandada garantizó al ahora demandante la oportunidad de **ejercer ampliamente su derecho a la defensa**, así como también cumplió con los principios de **publicidad de los actos administrativos y de contradicción**, lo que de manera alguna se traduce en el menoscabo del debido proceso legal, como equivocadamente aseveró el recurrente en su demanda.

Finalmente, insistimos en el hecho que la pretensión formulada por el actor para que la Sala Tercera le reconozca el pago de una indemnización por los supuestos daños y perjuicios que, según alega, le fueron ocasionados a raíz del proceso de cuentas instruido en su contra, **resulta a todas luces improcedente**; puesto que **la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contenciosos de indemnización y no de los de plena jurisdicción**, debido a que estos últimos, por su naturaleza, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.

### **Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar **la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por el demandante** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en el que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del Auto de Pruebas 01 de 5 de enero de 2015, el Magistrado Sustanciador admitió, entre otras pruebas documentales aportadas por el recurrente, la copia autenticada tanto del acto principal, a saber, la Resolución de Cargos 14-2013 de 22 de marzo de 2013, como del acto confirmatorio, esto es, el 341-2013 de 16 de septiembre de 2013; pruebas que, junto con el expediente administrativo aducido por esta Procuraduría y admitido por el Tribunal mediante el citado auto de pruebas, en lugar de acreditar los hechos que fundamentan la demanda que dio origen al presente proceso, **demuestran que la decisión objeto de reparo fue emitida en estricto cumplimiento de los principios de estricta legalidad y del debido proceso legal** (Cfr. fojas 266-267 del expediente judicial).

De igual manera, se advierte que por conducto de ese Auto, el Magistrado Ponente acogió la objeción formulada por esta Procuraduría en la Vista 1214 de 4 de diciembre de 2015 y, por ende, no admitió la prueba pericial aducida por el actor en su escrito de nuevas pruebas, por no ajustarse a lo dispuesto por el artículo 967 del Código Judicial (Cfr. fojas 266-267 del expediente judicial).

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen el demandante no asumió en forma alguna **la carga procesal que establece 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 la Sala Tercera en el Auto 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 la 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 deben 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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma, esta Procuraduría reitera a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución de Cargos 14-2013 de 22 de marzo de 2013, emitida por el Tribunal de Cuentas**, el acto confirmatorio y, por tanto, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**



