

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 748

Panamá, 29 de diciembre de 2014

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación de  
la Demanda**

El Licenciado Carlos Carrillo Gomila, actuando en representación de **Francisco Burac**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Reparos número 13-2011 de fecha 6 de diciembre de 2011, emitida por el **Tribunal de Cuentas** 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativas de plena jurisdicción, descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda los contestamos así:**

**Primero:** No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 33-35 del expediente judicial).

**Quinto:** No es un hecho como se expone; por tanto se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** El demandante omitió este hecho.

**Décimo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 19-99 del expediente judicial).

**Undécimo:** No es cierto como es expone; por tanto, se niega.

**Duodécimo:** No es cierto como es expone; por tanto, se niega.

**Décimo Tercero:** No es cierto como es expone; por tanto, se niega.

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

El apoderado judicial de la parte actora aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de ilegalidad se demanda, infringe las disposiciones que a seguidas se indican:

**A.** Los artículos 10 y 1073 del Código Fiscal que, en su orden, guardan relación con la responsabilidad que tienen las personas que están a cargo de la administración de los bienes nacionales, en caso de pérdida o daños causados por su negligencia o uso indebido de los mismos, los cuales deberán responder por su valor monetario y las causas que dan lugar a la extinción de los créditos a favor del Tesoro Nacional (Cfr. fojas 8-9 y 15-16 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 34 y 36 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, la cual desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, que de manera respectiva, establecen el término de prescripción de la acción de Cuentas; y que dicho plazo se interrumpe, entre otros, por la Resolución de Reparos debidamente ejecutoriada (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial); y,

**C.** Los artículos 36 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que, respectivamente, establecen la prohibición de emitir o celebrar actos administrativos con infracción de una norma jurídica vigente o falta de competencia; y que los actos administrativos incurren en un vicio de nulidad

absoluta cuando se vulnera el principio del debido proceso legal (Cfr. fojas 12-15 del expediente judicial).

### **III. Antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en defensa de la institución demandada.**

Conforme se desprende de autos, mediante el Informe de Antecedentes número 278-008-2002-DAG-DAAG la Contraloría General de la República determinó la existencia de irregularidades en la adquisición de bienes y servicios para la ejecución de varios proyectos promovidos a través de las partidas circuitales asignadas al entonces Legislador Miguel Bush Ríos, y las asignadas por la Junta Asesora del Presidente para Asuntos de Colón (JAPAC), en el período comprendido entre 1995 a 2001 (Cfr. fojas 19-20 y 129 del expediente judicial).

Consta igualmente, que de acuerdo con el informe de auditoría antes mencionado Francisco Burac y otras personas estaban vinculadas con las irregularidades objeto de la investigación y auditoría (Cfr. fojas 34-35 y 130 del expediente judicial).

También aparece registrado en autos, que el Tribunal de Cuentas, actuando por medio de la Resolución número 209-2009 de 24 de noviembre de 2009, le ordenó al Fiscal de Cuentas la ampliación de esa investigación, debido a que algunos aspectos vinculados con las sociedades Rigall, S.A., Ferretería Jonathan, Producciones Agropecuarias y Agroforestales, S.A., y sus respectivos representantes legales, no habían sido determinados en el citado informe de antecedentes, lo que dio lugar a que la Contraloría General de la República emitiera el Informe de Complementación número 206-003-2010/DINAG-DESAAG de 17 de agosto de 2010 (Cfr. fojas 20 y 130-131 del expediente judicial).

Con fundamento en el citado informe de antecedentes, la Fiscalía de Cuentas emitió la Vista Patrimonial número 103 de 7 de abril de 2010, en la que

señaló, entre otras cosas, que los sujetos encausados como producto de esta lesión patrimonial no habían podido desvirtuar la responsabilidad que les había sido atribuida tanto por el Informe de Antecedentes antes descrito, como en su ampliación, por lo que recomendó la apertura de la correspondiente causa patrimonial en contra de los implicados, entre ellos, Francisco Burac (Cfr. fojas 50-58 y 131 del expediente judicial).

Producto de esa actuación, el Tribunal de Cuentas emitió la Resolución de Reparos número 13-2011 de 6 de diciembre de 2011, por cuyo conducto ordenó llamar a juicio a Francisco Burac y otras personas, por la presunta responsabilidad patrimonial que les pudiese corresponder por la lesión que se les atribuyó en contra del Estado, cuya cuantía ascendía a la suma de B/.78,992.71, más B/.68,338.17, en concepto de intereses, conforme lo establece el artículo 75 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2009, lo que arrojó un total de B/.147,330.88, calculado a partir del momento en que se produjo la irregularidad hasta la fecha en que se emitió el acto administrativo demandado (Cfr. fojas 19, 91 y 93 del expediente judicial).

Luego de notificarse de esa decisión, el actor interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido por el Tribunal a través del Auto número 73-2013 de 7 de marzo de 2013, en el que se negó el recurso propuesto y se mantuvo en todas sus partes la Resolución de Reparos, agotándose así la vía gubernativa; por lo que, éste ha acudido a la Sala para interponer la demanda de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 1-18 y 119-126 del expediente judicial).

El demandante sustenta su pretensión en el argumento de que los hechos objeto de la auditoría ocurrieron en el año 1997, por lo que a la fecha en que la Contraloría General de la República emitió el Informe de Antecedentes 278-008-2002-DAG-DAAG, ya había transcurrido en exceso el plazo de diez años al que

alude el artículo 34 de la Ley 67 de 2008, de ahí que se estime que la Resolución de Reparos número 13-2011 fue dictada cuando ya había prescrito el término para la acción patrimonial (Cfr. fojas 8 -11 del expediente judicial).

Añade el recurrente, que sí recibió y utilizó los materiales para la construcción de la Casa Comunal de Cristóbal, por lo que la resolución acusada no puede atribuirle responsabilidad alguna por una supuesta negligencia y uso indebido en perjuicio del Estado (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Dado que se encuentran relacionadas, este Despacho procede a analizar de manera conjunta las alegadas infracciones de los artículos 10 y 1073 del Código Fiscal; 34 y 36 de la Ley 67 de 2008; al igual que el 36 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000, advirtiendo que, conforme quedará demostrado, no le asiste razón al demandante.

De acuerdo con el Informe Explicativo de Conducta rendido al Magistrado Sustanciador, mediante la **Resolución número 28-2002/DGA de 25 de enero de 2002** la Contraloría General de la República ordenó a su Dirección de Auditoría que llevara a cabo una investigación de las partidas circuitales que le fueron asignadas al entonces Legislador Miguel Bush Ríos **en el período comprendido del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 2001** (Cfr. foja 143 del expediente judicial).

Una vez que finalizó la investigación, la Dirección de Auditoría emitió el Informe de Antecedentes número 278-008-2002-DAG-DAAG, en el que dejó establecido que en el periodo auditado se originaron ciertas irregularidades en la adquisición de bienes y servicios para la ejecución de varios proyectos promovidos con cargo a las partidas circuitales que le habían sido asignadas a dicho Legislador (Cfr. foja 143 del expediente judicial).

Lo anteriormente expuesto demuestra, en primer lugar, que **los hechos objeto de la investigación por la posible lesión patrimonial ocasionada en**

**perjuicio del Estado, ocurrieron antes de que entrara a regir la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008**, por la cual se desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República; y, en segundo lugar, que los trámites administrativos para esclarecer esos hechos iniciaron el **25 de enero de 2002**, con la expedición de la citada Resolución número 28-2002/DGA; por lo que, en el caso que ocupa nuestra atención, debe aplicarse lo establecido en el artículo 95 de dicho cuerpo normativo, que dispone lo siguiente:

**“Artículo 95:** Los procesos patrimoniales que se encuentren en trámite ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, al momento de entrar en vigencia la presente Ley, pasarán al conocimiento del Tribunal de Cuentas, **pero los términos que hayan empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estén iniciadas se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación.**” (El destacado es nuestro).

De la lectura de esa disposición, se desprende que en el presente proceso y, contrario a lo expuesto por el demandante, el término para que opere la prescripción de la acción patrimonial no es el señalado en el artículo 34 de la Ley 67 de 2008, es decir, de diez años, sino el consagrado en el numeral 2 del artículo 1073 del Código Fiscal, en concordancia con el artículo 18 del Decreto de Gabinete 36 de 1990, este último vigente a la fecha en que se dieron los hechos, que corresponde a quince años. Estas normas expresan lo siguiente:

**“Artículo 1073:** Los créditos a favor del Tesoro Nacional se extinguen:

1. ...
2. **Por prescripción de quince años**, salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijen otro plazo; y,
3. ...” (El destacado es de la Corte).

**“Artículo 18:** El término de prescripción de las acciones del Estado para determinar y exigir la responsabilidad patrimonial, **quedará interrumpido a partir de la fecha de la primera diligencia escrita que se haya practicado, con motivo de un**

**examen, auditoría o investigación iniciado o que inicie la Contraloría General de la República**, aun cuando tal examen, auditoría o investigación no se haya adelantado hasta su conclusión. Esta disposición tendrá efectos retroactivos.” (El destacado es nuestro)

Respecto al concepto de la aplicación de la ley en el tiempo, es importante señalar que la doctrina establece que la ultractividad de la ley se aplica ante hechos o situaciones ocurridas luego de que haya sido derogada o modificada la norma, la cual se aplicará hasta que termine la etapa procesal correspondiente, siempre que esté corriendo un término ya iniciado, o se decide el respectivo incidente o se esté realizando el acto mismo; de tal suerte que la responsabilidad patrimonial que se imputa a Francisco Burac no se encuentra prescrita.

La Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia al proferir la Sentencia de 14 de mayo de 2007 manifestó lo siguiente con relación a la aplicación de la ley en el tiempo:

“Lo anterior reviste importancia, toda vez que el artículo 32 del Código Civil establece **como excepción, la ultractividad de la ley procesal anterior respecto de los términos que hubieran empezado a correr al momento de la entrada en vigencia de la nueva ley**. El tenor del artículo 32 es el siguiente;

‘Artículo 32. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.’

**La inmediatez de que gozan en su aplicación las normas adjetivas, desde que son puesta en vigor tiene como cortapisas**, pues, los casos que a modo de salvedad o excepción enuncia en su parte final el artículo 32 antes transcrito, valga decir, **los casos o procesos en que al tiempo de comenzar o gobernar nuevas reglas procesales tengan ya decurriendo o iniciando, sin haber concluido, algún período de tiempo determinado en la propia ley** para ejecutar o llevar a efecto un

específico acto procesal o que, simplemente, se esté realizando el acto en sí mismo o alguna otra forma de tramitación de las que se tienen previstas concatenadamente en la ley para la prosecución del negocio.” (El destacado es nuestro).

Atendiendo los razonamientos expuestos, consideramos que al emitir la Resolución de Reparos número 13-2011 de 6 de diciembre de 2011, el Tribunal de Cuentas actuó conforme lo dispone el artículo 18 del mencionado Decreto de Gabinete 36 de 1990, vigente a la fecha en que se inició la investigación por la supuesta lesión patrimonial en contra del Estado; de allí que dicho acto administrativo no infringe los artículos 1073 del Código Fiscal; 34 y 36 de la Ley 67 de 2008 ni los artículos 36 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000, de manera que los cargos de violación que aduce el recurrente con respecto a esas normas deben ser desestimados por la Sala.

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 10 del Código Fiscal, este Despacho estima que las constancias que reposan en autos ponen de relieve que Francisco Burac, en su condición de Representante de Corregimiento de Cristóbal, provincia de Colón, incurrió en irregularidades relacionadas con la certificación y uso de materiales para la construcción de la Casa Comunal de ese corregimiento, por la suma de B/.71,314.37, adquiridos por medio del Contrato número 35/JAPAC/98 de 8 de julio de 1998, los que, de acuerdo con la investigación de auditoría, no fueron utilizados en dicha edificación (Cfr. fojas 79-80 del expediente judicial).

También consta en autos, que según se expresa el acta de recepción final de 11 de julio de 1996, Burac recibió los materiales de construcción descritos en la orden de compra número 7434, por la suma de B/.7,678.34, los cuales estaban destinados para uso de la Junta Comunal de Nueva Providencia, ubicada en la provincia de Colón, aunque éstos nunca llegaron a dichas oficinas (Cfr. fojas 35 y 80 del expediente judicial).



Lo anteriormente expuesto demuestra que durante el período auditado, comprendido del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 2001, el actor, Francisco Burac, actuando en su condición de Representante del Corregimiento de Cristóbal, ejecutó de manera directa todas las operaciones administrativas y de custodia de los fondos públicos destinados a ese corregimiento a través de las partidas circuitales asignadas a Miguel Bush Ríos, y que sus funciones se enmarcaban en el numeral 1 del artículo 1 del Decreto 65 de 23 de marzo de 1990, derogado por la Ley 67 de 2008, el cual se encontraba vigente a la fecha en que ocurrieron los hechos; norma que indica quiénes son sujetos de responsabilidad, entre los que se encuentran, los agentes o empleados de manejo de la Administración Pública, centralizada o descentralizada o que administren, recauden, inviertan, paguen, custodien o vigilen fondos o bienes de un Tesoro Público.

Por consiguiente, el recurrente estaba obligado a rendir cuentas a la Contraloría General de la República con respecto al destino dado a los materiales de construcción que le fueron entregados para ser usados en la Casa Comunal del corregimiento de Cristóbal y en la Junta Comunal de Nueva Providencia, ambas ubicadas en la provincia de Colón, ya que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 32 de 1984, modificado por la Ley 67 de 2008, vigente a la fecha de los hechos, toda persona que recibiera, manejara, custodiara o administrara fondos o bienes públicos, estaba en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General de la República, en la forma y plazos que ésta determinara, de manera que somos de opinión que el Tribunal de Cuentas podía llamar a juicio a Francisco Burac por la posible responsabilidad patrimonial que le pudiese corresponder por la lesión que se le atribuye en contra del Estado, máxime si durante el procedimiento administrativo de investigación, no logró desvirtuar ninguno de los señalamientos

establecidos en el Informe de Antecedentes número 278-008-2002-DAG-DAAG, rendido por la Dirección de Auditoría de la Contraloría General de la República.

En virtud de lo anterior, esta Procuraduría solicita a la Sala se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución de Reparos número 13-2011 de 6 de diciembre de 2011, emitida por el Tribunal de Cuentas, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se deniegue el resto de las peticiones solicitadas en la demanda.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 342-13