

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número 289**

**Panamá, 26 de mayo de 2015**

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Lorgio Bonilla Quijada, actuando en representación de **Melvin Alberto Brown Bell**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 52-2012 (Cargos) de 24 de agosto de 2012, emitida por el **Tribunal de Cuentas**, el acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

**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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No consta; por tanto, se niega.

**Segundo:** No consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** No consta; por tanto, se niega.

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

**Quinto:** No consta; por tanto, se niega.

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

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

**Octavo:** No consta como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Noveno:** No consta; por tanto, se niega.

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

**Undécimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 164 a 178, 179 a 184 y 185 del expediente judicial).

## **II. Antecedentes.**

De acuerdo con las constancias procesales, en virtud de una solicitud presentada por el Director Ejecutivo del Fondo de Inversión Social, el Contralor General de la República ordenó efectuar una auditoría relacionada con el manejo de los proyectos 22709, denominado "*Centro Afro Panameño para el Desarrollo Tecnológico, Ciudad de Panamá*", y 23679, denominado "*Centro para la Preservación y Divulgación de la Historia y Cultura Afro Panameña, Ciudad de Panamá*", administrados por la asociación Diggers Museum (Museo de los Excavadores) y financiados por el Fondo de Inversión Social (Cfr. fojas 164 y 189 del expediente judicial).

Los resultados de la investigación realizada, misma que cubrió el período comprendido entre el 1 de junio de 2001 y el 31 de agosto de 2004, quedaron plasmados en el **Informe de Auditoría Especial 251-003-2008/DAG-DAAG de 30 de enero de 2009**, según el cual, mediante el inventario físico de los equipos adquiridos por la mencionada asociación, no se ubicaron aparatos informáticos, mobiliarios de oficina y un mini componente; se autorizaron desembolsos sin contar con la documentación sustentadora; se pagaron trabajos no ejecutados; y se desembolsó la totalidad del presupuesto de coordinación al administrador de los proyectos, a pesar que los mismos no culminaron; hechos a los cuales resultaron vinculados **Melvin Alberto Brown Bell**, Leroy Joseph Husband King y Agatha Marcela Williams Springer. Cabe señalar, que estas acciones ocasionaron un perjuicio económico al erario público por el monto de veintitrés mil cuatrocientos setenta balboas con noventa y cuatro centésimos (B/.23,470.94) (Cfr. fojas 165 y 190 del expediente judicial).

En atención a estas irregularidades, la Fiscalía de Cuentas inició una investigación, la cual culminó con la Vista Patrimonial 039-10 de 5 de febrero de 2010, por medio de la cual dicha entidad solicitó al Tribunal de Cuentas que se pronunciara con un auto de llamamiento a juicio en contra de los involucrados (Cfr. foja 170 del expediente judicial).

Posteriormente, el referido Tribunal dictó la Resolución de Reparos 09-2010 de 20 de abril de 2010, a través de la cual resolvió, entre otras cosas, llamar a juicio a **Melvin Alberto Brown Bell**

y Leroy Joseph Husband King, por la lesión patrimonial ocasionada al Estado; y establecer que éstos deberán responder solidariamente por la suma de treinta y tres mil trescientos nueve balboas con noventa y seis centésimos (B/.33,309.96), en concepto de lesión patrimonial. En contra de esta resolución de reparos, el primero de los encausados presentó un recurso de reconsideración que fue desestimado mediante el Auto 11-2010 (Cfr. foja 170 del expediente judicial).

Cumplidos los trámites de rigor, el Tribunal de Cuentas emitió la **Resolución 52-2012 de 24 de agosto de 2012 (Cargos)**, mediante la cual declaró a **Melvin Alberto Brown Bell** y a Leroy Joseph Husband King, como responsables solidarios de la lesión ocasionada al patrimonio del Estado, fijada en la suma de treinta y siete mil ocho balboas con noventa y ocho centésimos (B/.37,008.98) (Cfr. fojas 175 a 176 del expediente judicial).

Después de notificarse de esta decisión, el afectado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue negado por el Tribunal de Cuentas mediante el Auto 298-2014 de 13 de agosto de 2014, manteniéndose en todas sus partes lo dispuesto en la citada resolución de cargos, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 179 a 185 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, **Melvin Alberto Brown Bell**, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 52-2012 de 24 de agosto de 2012 (Cargos)**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones, entre éstas, que el mismo no causó ningún tipo de lesión al patrimonio del Estado y, por ende, que se le exima del pago de la suma de dinero que le fue fijada como condena (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

### **III. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El actor estima que la Resolución 52-2012 de 24 de agosto de 2012 (Cargos), vulnera las siguientes normas:

**A.** El artículo 2 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, relativo a la acción que dicha entidad ejerce sobre: 1) las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas; 2) las personas u

organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas; 3) las personas que reciban subsidio o ayuda económica de tales entidades; y 4) las personas que realicen colectas públicas, para fines públicos (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial 20,188 de 20 de noviembre de 1984 y fojas 6 a 7 del expediente judicial).

**B.** El artículo 2 (numeral 8 del literal c y numerales 3 y 6 del literal d) de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, *“Por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones”*, los cuales se refieren a las funciones de esa entidad de establecer mecanismos eficaces para la recuperación de los créditos a favor del Estado; de administrar, conservar y vigilar todos los bienes que pertenecen a la República, con excepción de aquellos bienes cuya administración esté atribuida expresamente a otros ministerios o a entidades del sector descentralizado; y cualquier otro asunto expresamente atribuido en virtud de ley, decreto de gabinete o decreto ejecutivo (Cfr. páginas 147 a 148 de la Gaceta Oficial 23,698 de 23 de diciembre de 1998 y foja 7 del expediente judicial).

**C.** Los artículos 37 (modificado por el artículo 8 de la Ley 81 de 2013), 66 y 72 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas; normas que, respectivamente, establecen: que el proceso de cuentas se inicia con el informe o la auditoría que presente la Contraloría General de la República; que las dudas o los vacíos del proceso de cuentas se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las que sean aplicables, según el caso; y que luego de verificar que no existe falla o vicio que pudiera producir la nulidad del proceso, el Pleno del Tribunal de Cuentas debe proferir la resolución que decida la causa en un término de treinta (30) días y con base en las pruebas que reposen en el expediente (Cfr. páginas 3 de la Gaceta Oficial 27,403 de 25 de octubre de 2013 y 14 a 15 de la Gaceta Oficial 26,169 de 20 de noviembre de 2008, y fojas 8 a 10 del expediente judicial); y

**D.** El artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, según el cual se incurre en vicio de nulidad absoluta si los actos administrativos se dictan con omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación

del debido proceso legal (Cfr. página 15 de la Gaceta Oficial 24,109 de 2 de agosto de 2000 y foja 10 del expediente judicial).

#### **IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones listadas en el apartado anterior, el apoderado judicial del actor afirma que la Contraloría General de la República inició una investigación en contra de su representado y otros miembros directivos de la organización no gubernamental denominada Diggers Museum, por supuesta lesión patrimonial en perjuicio del Estado, a pesar que dicha entidad, al tenor de las normas que se aducen infringidas, estaba impedida para ejercer tal acción; ya que, según expresa, la fiscalización de ese tipo de organizaciones le corresponde a los Ministerios de Gobierno y de Economía y Finanzas; situación que advirtió ante el Tribunal de Cuentas, mediante una solicitud de nulidad del proceso, sin que la misma haya sido subsanada; lo que, en su opinión, constituye un vicio de nulidad absoluta, por violación al debido proceso legal (Cfr. fojas 7 a 11 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, este Despacho considera que los mismos deben ser desestimados por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

Tomando en consideración que los argumentos expuestos por el recurrente giran en torno a la supuesta existencia de un vicio de nulidad del proceso de cuentas, porque, en su opinión, la Contraloría General de la República no era competente para instruir una investigación patrimonial en contra de la asociación denominada "*Diggers Museum*" (Museo de los Excavadores); y que el artículo 37 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, modificado por el artículo 8 de la Ley 81 de 2013, establece que **dicho proceso inicia con el informe o la auditoría que la mencionada entidad presente ante el Tribunal de Cuentas**, resulta claro que **la situación planteada por el demandante deviene en extemporánea**; puesto que la citada ley no solo establece los mecanismos y el término oportuno para que el afectado pueda hacer

valer tales reparos, sino 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 caso que se analiza.

Así, por ejemplo, el artículo 39 del mismo cuerpo normativo contempla el **derecho de la persona vinculada a una lesión patrimonial de ser oída desde el inicio de las investigaciones**; y el artículo 50, el **derecho del investigado de presentar 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** (Cfr. páginas 9 y 11 de la Gaceta Oficial 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

De igual manera, es preciso indicar que el artículo 51 de la Ley 67 de 2008 dispone que luego de recibido el expediente y la Vista Fiscal, **el Tribunal de Cuentas procederá a su revisión para determinar que no existen vicios que pudieran causar la nulidad del proceso** y que, de encontrarse fallas o vicios, ordenará al Fiscal de Cuentas lo que sea procedente para su saneamiento. Seguidamente, el artículo 52 señala que de no encontrarse falla o vicio alguno, el Tribunal de Cuentas procederá, entre otras medidas, a llamar a juicio a las personas investigadas cuando existan razones fundadas para ello (Cfr. páginas 11 y 12 de la Gaceta Oficial 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

En ese orden de ideas, el artículo 72 del referido texto legal reitera el **deber del Tribunal de Cuentas de verificar que no existan fallas o vicios que pudieran producir la nulidad del proceso** (Cfr. página 15 de la Gaceta Oficial 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

En este contexto, debemos señalar que si bien es cierto que en la situación en estudio, el accionante expresa haber interpuesto ante el Tribunal de Cuentas una *"Petición de Nulidad de Proceso"* el **25 de febrero de 2011**, no lo es menos, que **para esa fecha dicho Tribunal ya había emitido la Resolución de Reparos 09-2010 (20 de abril de 2010)** y, por consiguiente, ya había revisado y determinado que en el expediente no existían vicios o fallas que pudieran producir la nulidad del proceso; ejercicio que nuevamente hizo antes de dictar la **Resolución 52-2012 de 24 de agosto de 2012 (Cargos)** (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Sin perjuicio de lo expuesto, esta Procuraduría es del criterio que la asociación denominada “*Diggers Museum*” (Museo de los Excavadores) no se encontraba excluida de la acción de la Contraloría General de la República, como erróneamente asevera el actor; puesto que, según consta en autos, **dicha organización no gubernamental**, en su calidad de administradora de los proyectos 22709, denominado “*Centro Afro Panameño para el Desarrollo Tecnológico, Ciudad de Panamá*”, y 23679, denominado “*Centro para la Preservación y Divulgación de la Historia y Cultura Afro Panameña, Ciudad de Panamá*”, **había recibido fondos públicos**, particularmente, **del Fondo de Inversión Social, para la ejecución de los mismos**; situación que, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual establece que: “**La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado...**”, le adscribe competencia a dicha entidad para instruir la investigación que culminó con el Informe de Auditoría Especial 251-003-2008/DAG de 30 de enero de 2009, el cual dio origen al proceso de cuentas bajo examen (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial 20,188 de 20 de noviembre de 1984 y fojas 164 y 189 a 190 del expediente judicial) (La negrilla es nuestra).

Aunado a lo anterior, pierde de vista el recurrente que según el artículo 1 de la citada ley, modificado por el artículo 88 de la Ley 67 de 2008 es misión de la Contraloría General de la República: “...*fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los **fondos y bienes públicos**, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a éstos...*”, para cuyo cumplimiento, ejercerá, entre otras, las siguientes atribuciones:

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

...

2. Fiscalizará, regulará y controlará **todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos**, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas...

3. Examinará, intervendrá y fenecerá las cuentas de los servidores públicos, **entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos y otros bienes públicos...**

4. Realizará inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que

afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentará las denuncias respectivas. Estas investigaciones pueden iniciarse por denuncia o de oficio, cuando la Contraloría lo juzgue oportuno.

Al instruir una investigación, la Contraloría practicará las diligencias tendientes a reunir los elementos de juicio que esclarezcan los hechos, pudiendo recibir testimonios, designar peritos, realizar inspecciones y practicar cualesquiera otras pruebas instruidas por la ley.

...(Cfr. página 6 a 10 de la Gaceta Oficial 20,188 de 20 de noviembre de 1984) (Lo resaltado es de este Despacho).

En este orden de ideas, es preciso reiterar que de acuerdo con el Informe de Auditoría Especial 251-003-2008/DAG-DAAG de 30 de enero de 2009, mediante el inventario físico de los equipos adquiridos por la asociación denominada “*Diggers Museum*” (Museo de los Excavadores), no se ubicaron aparatos informáticos, mobiliarios de oficina y un mini componente; se autorizaron desembolsos sin contar con la documentación sustentadora; se pagaron trabajos no ejecutados; y se desembolsó la totalidad del presupuesto de coordinación al administrador de los proyectos, a pesar que los mismos no culminaron; situación por la cual los involucrados en esa lesión patrimonial, entre éstos, **Melvin Alberto Brown Bell**, al tenor de lo establecido en el numeral 7 del artículo 1 del Decreto 65 de 23 de marzo de 1990, “*Por el cual se dicta el Reglamento de Determinación de Responsabilidades*”, norma ésta que resulta aplicable por encontrarse vigente al tiempo en que ocurrieron los hechos investigados, era **sujeto de responsabilidad**. Citemos lo que en su parte medular establece dicha norma:

“**Artículo 1.** Conforme lo dispone la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, son sujetos de responsabilidad:

...

7. Las personas que a cualquier título o sin él, al haber tenido acceso a fondos o bienes públicos, se hubiesen aprovechado indebidamente de los mismos, en su beneficio o en beneficio de un tercero...” (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial 21,513 de 10 de abril de 1990).

Por otra parte, es necesario aclarar que, en efecto, de acuerdo con el último párrafo del artículo 2 de la Ley 32 de 1984, existen entidades cuya fiscalización, vigilancia y control son de competencia de otros organismos oficiales; sin embargo, las organizaciones no gubernamentales como la “*Diggers Museum*” (Museo de los Excavadores), de cuya administración formaba parte el

recurrente, no se enmarca en ese supuesto; máxime cuando de la lectura de los numerales 8 del literal c), 3 y 6 del literal d), del artículo 2 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, *“Por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones”*, **los cuales se aducen como infringidos, no se infiere que dicha entidad ministerial sea la competente para fiscalizar, vigilar y controlar los fondos públicos de una organización de ese tipo.**

Visto todo lo anterior, no cabe duda que la **Contraloría General de la República** era la entidad competente para instruir la investigación relacionada con el manejo de los proyectos administrados por la asociación denominada *“Diggers Museum”* (Museo de los Excavadores), y financiados por el Fondo de Inversión Social; de ahí que no concurra el vicio de nulidad absoluta del proceso de cuentas alegado por el recurrente.

Finalmente, estimamos pertinente anotar 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**; mismo que el Doctor Arturo Hoyos concibe como *“una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso -legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- **oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.**”* (HOYOS, Arturo. El Debido Proceso. Edit. Temis, S.A., Bogotá, 1996, pág. 54) (Lo resaltado es de este Despacho).

En efecto, se observa que **luego de ser notificado** de la Resolución de Reparos 09-2010 de 20 de abril de 2010, **el demandante recurrió en contra de la misma a través de un recurso de reconsideración**, el cual fue decidido mediante el Auto 11-2010 (Cfr. foja 170 del expediente judicial).

De igual manera, se aprecia que la Resolución 52-2012 (Cargos) de 24 de agosto de 2012, acusada de ilegal, **además de estar motivada de manera suficiente y razonada, fue debidamente notificada al hoy recurrente**; hecho que le permitió interponer en contra de la misma un **recurso de reconsideración** que fue decidido mediante el Auto 298-2014 de 13 de agosto de 2014, 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; razones por las cuales consideramos 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 (Cfr. fojas 164 a 178 y su reverso; 179 a 184 y su reverso; y 185 del expediente judicial).

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 52-2012 (Cargos) de 24 de agosto de 2012, emitida por el Tribunal de Cuentas, ni el acto confirmatorio, y pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

#### **IV. Pruebas:**

**A.** Se **objetan**, por ineficaces, al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, los documentos visibles a fojas 62, 65 a 75, 76 a 79, 80 a 83, 84 a 85, 115, 116 a 132, 133, 134 a 143, 144 a 149, 150 y 152 a 157 del expediente judicial; ya que los mismos constituyen copias simples de documentos públicos que no han sido autenticadas por la autoridad encargada de la custodia de su original, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial.

**B.** También, nos **oponemos** a la admisión de los documentos visibles a fojas 61, 63, 64 y 86 a 114 del expediente judicial, ya que los mismos son copias simples de instrumentos privados que no reúnen los requisitos que establece el artículo 857 del Código Judicial;

**C.** Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría la copia autenticada del expediente

administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 699-14