

27 de diciembre de 2004

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Concepto**

El Licenciado Roberto Fuentes, en representación de **Chen, Gordón y Asociados**, para que se declare nulo, por ilegal, el Informe Preliminar fechado 14 de octubre de 2003, dictado por la **Comisión Nacional Valores**, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

Concurrimos respetuosamente ante Vuestro Alto Tribunal de Justicia con el propósito de dar formal contestación a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Roberto Fuentes, en representación de Chen, Gordón y Asociados, para que se declare nulo, por ilegal, el informe preliminar fechado 4 de octubre de 2003, dictado por la Comisión Nacional de Valores.

Este Despacho, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 5, de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, interviene en este proceso, en defensa del acto impugnado emitido por la Comisión Nacional de Valores.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

**I. En cuanto a la pretensión:**

A través de esta demanda el apoderado judicial de la Sociedad Chen, Gordón y Asociados, pretende que Vuestra Honorable Sala, realice las siguientes declaraciones:

"1)- Que es **ILEGAL** y, por lo tanto **NULO**, el acto administrativo contenido en el 'Informe Preliminar', en lo que concierne a CHEN, GORDON Y ASOCIADOS,

expedido por la Dirección Nacional de Fiscalización y Auditoría del Mercado de Valores de la Comisión Nacional de Valores, el día 14 de octubre de 2003, confirmado por las Resoluciones No. CNV-304-03 de 4 de diciembre de 2003, y No. 317-03 de 22 de diciembre de 2003, ambas dictadas por la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES...

2)- Que, como consecuencia de la declaración anterior, CHEN, GORDON Y ASOCIADOS, en el ejercicio de su profesión, y por no estar expresamente señalada en la Ley como persona sujeta a la fiscalización de la Comisión Nacional de Valores, no es sujeto vinculable a la investigación ordenada por la Comisión Nacional de Valores en contra del emisor registrado, AUTOFINANZAS, S.A., a que se refiere la Resolución No. CNV-21-03 de 27 de enero del 2003, y, por tanto, no es tampoco sujeto de responsabilidad alguna ante la Comisión Nacional de Valores ni susceptible de sanción alguna por parte de ésta." (Ver fojas 60 y 61).

- o - o -

Este Despacho se opone a las pretensiones de la parte demandante, ya que afirmamos que carecen de fundamento jurídico y fáctico, tal como lo demostraremos en el transcurso del presente proceso.

**II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción lo contestamos así:**

**Primero:** En cuanto a la existencia de la Ley No. 57 de 1 de septiembre de 1978, este hecho lo tenemos. Sin embargo, yerra el demandante en cuanto a la interpretación que hace de la misma.

**Segundo:** Este hecho lo contestamos igual que el hecho primero.

**Tercero:** Éste constituye una interpretación errada del demandante; por tanto, la rechazamos.

**Cuarto:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**III. En cuanto a las disposiciones legales supuestamente infringidas y el concepto en que lo han sido:**

El demandante alega que el Informe Preliminar fechado 14 de octubre de 2003, dictado por la Comisión Nacional de Valores, infringe una serie de disposiciones legales, las cuales citamos de la siguiente manera:

1. El apoderado judicial de Chen, Gordón y Asociados, estima que los literales a, b y f del artículo 14 de la Ley No. 57 de 1° de septiembre de 1978 "Por la cual se reglamenta la profesión de Contador Público Autorizado", son infringidos por el Informe Preliminar impugnado, en el concepto de violación directa por omisión, pues a su juicio la norma "atribuye a la Junta Técnica de Contabilidad la competencia privativa para velar por la efectiva vigencia y eficaz aplicación de las normas de la expresada Ley." (v. f. 62)

De igual manera señala, que la Dirección Nacional de Fiscalización y Auditoría del Mercado de Valores de la Comisión Nacional de Valores, *"al considerar que, por un indebido ejercicio de su profesión, la parte recurrente violó normas del Decreto-Ley No. 1 de 1999, y de sus Acuerdos; lo que aún, si fuera cierto, su conocimiento no es del ente acusado, sino de la Junta Técnica de Contabilidad, a la que el ente acusado, en todo caso, estaría obligado a darle traslado."* (Ver foja 62).

A juicio del demandante, el Informe Preliminar, contiene una *"clara usurpación de funciones, al pretender la Dirección Nacional de Fiscalización y Auditoría del Mercado de Valores de la Comisión Nacional de Valores ejercer funciones de vigilancia y/o fiscalización sobre el ámbito técnico del ejercicio de la profesión de contadores públicos autorizados,*

*función que, sabiamente, la Ley No. 57 de 1978, en literal b) de su artículo 14, reserva -por razones obvias- a la Junta Técnica de Contabilidad". (Ver foja 64).*

En cuanto a las normas citadas de la Ley No. 57 de 1978, finalmente, advierte que: *"es la Junta Técnica de Contabilidad la autoridad competente para atender cualquier investigación dirigida contra un Contador Público, por actos propios de su profesión, realizados por comisión u omisión, que impliquen infracción de las disposiciones de la Ley No. 57 de 1978, juzgarle y sancionarle y, cuando los hechos así los ameriten, a procurar su juzgamiento ante las autoridades competentes."* (Ver foja 65).

2. La demandante también esgrime la supuesta infracción a los numerales 6 y 8 del artículo 8 del Decreto Ley No. 1 de 8 de julio de 1999, en el concepto de indebida aplicación, puesto que el Informe Preliminar elaborado por la Dirección Nacional de Fiscalización y Auditoría del Mercado de Valores de la Comisión Nacional de Valores, considera que la situación en la que se encuentra Chen, Gordón y Asociados, era procedente su aplicación; sin embargo, esta firma de contadores públicos autorizados no está regulada en la norma de la Comisión Nacional de Valores; sino, en la Ley No. 57 de 1978.

De igual manera advierte que: *"la Comisión Nacional de Valores, o la Dirección o el funcionario que ésta delegue, solo tiene competencia para realizar las inspecciones, investigaciones y diligencias contempladas en dicho Decreto-Ley que se refieran -exclusivamente- a las organizaciones o agentes registrados en dicha entidad pública, entre las cuales no está incluida la facultad de investigar y sancionar*

a los contadores o firmas de contadores públicos autorizados” (Ver f. 67 - 68).

3. El apoderado judicial de Chen, Gordón y Asociados señala que la supuesta infracción al artículo 263 del Decreto Ley No. 1 de 1999, y para lo cual anota, que la Dirección Nacional de Fiscalización y Auditoría del Mercado de Valores, sólo tiene competencia para investigar hechos relacionados con el ejercicio de las funciones mencionadas en los numerales 6 y 8 del artículo 8 del Decreto-Ley. Esta Dirección no tiene facultad para la formulación de cargos a ninguna persona, y menos a aún aquellas que no están registradas en la Comisión Nacional de Valores, y que, por lo tanto, no están sujetas a investigación y sanción a ésta, como lo son los contadores o firmas de contadores públicos autorizados.

### **III. Contestación de la Procuraduría de la Administración:**

Es evidente que carecen de fundamento los cargos de ilegalidad que la parte actora ha formulado contra el Informe Preliminar fechado 14 de octubre de 2003, dictado por la Comisión Nacional de Valores, por las razones que a seguidas se detallan:

Mediante la Resolución CNV-021-03 de 27 de enero de 2003, la Comisión Nacional de Valores, ordena la investigación al emisor registrado Autofinanzas, S.A., así como a terceras personas (naturales o jurídicas) que han actuado por y para o en representación del emisor registrado, incluyendo entre éstos a auditores o firmas de auditores que han ofrecido sus servicios profesionales al emisor registrado.

Es así, que como consecuencia, del procedimiento administrativo de investigación, la Comisión Nacional de Valores, a través de la Dirección Nacional de Fiscalización y Auditoría, emite el Informe Preliminar, en el cual se señalan las posibles vinculaciones con los hechos que se investigan por la infracción a las normas que rigen el mercado de valores en Panamá, y de las cuales se concluye la posible responsabilidad de Chen, Gordón y Asociados.

A este respecto, el Informe Explicativo de Conducta rendido por la autoridad demandada, aclara lo siguiente:

"...La Dirección Nacional de Fiscalización y Auditoría ejecuta los mandatos que le ordena la Comisión en pleno, a saber, la conducción de las investigaciones que se consideren necesarias cuando la Comisión conoce de hechos que pueden constituir transgresiones del ordenamiento jurídico especial que es el Decreto Ley 1 de 1999. No nos encontramos ante una delegación de funciones, habida cuenta que en ningún momento se señala que se delegará a la Dirección Nacional de Fiscalización la competencia para tomar decisiones en torno al resultado de la investigación. La resolución se limita a ordenar a la Dirección Nacional de Fiscalización el desarrollo de la investigación, lo cual nos indica que los Comisionados, en ningún momento delegaron su potestad decisoria." (Ver foja 117).

- o - o -

Consideramos que este Informe Preliminar de la Investigación, es un acto preparatorio e inicial de toda la actividad posterior que se llevará a cabo ante la Comisión Nacional de Valores, y a través de la cual, en definitiva, se establecerán las sanciones correspondientes. Este informe preliminar, es el instrumento escrito elaborado por la Dirección Nacional de Fiscalización y Auditoría, en el cual se consigna los resultados de la investigación, y se señalan

los posibles infractores; y se le otorga, asimismo, la posibilidad de aportar las pruebas que se estimen oportunas para realizar los descargos.

En cuanto a la supuesta infracción a los literales a, b y f, del artículo 14 de la Ley No. 57 de 1978, este Despacho no comparte los argumentos del demandante, ya que a través de este Informe Preliminar lo que se está realizando es la determinación de las responsabilidades que posee Chen, Gordón y Asociados, con respecto a la infracción cometida por los auditores de la empresa Autofinanzas, S.A.

Es indudable que Chen, Gordón y Asociados como responsables de la auditoría de Autofinanzas, S.A., correspondiente al año 2001 y 2002, que forman parte del denominado Grupo De la Guardia de Obarrio, no cumplieron con las normas internacionales de auditoría, las cuales son de imperativa observancia cuando se trata del mercado de valores de Panamá, del cual, cuya fiscalización se encarga la Comisión Nacional de Valores.

En esta etapa incipiente del proceso en la vía gubernativa, se ha logrado determinar la posible responsabilidad de Chen, Gordón y Asociados, al no obtener suficiente evidencia de auditoría sobre el registro de forma apropiada de las transacciones entre empresas afiliadas y relacionadas de manera que los montos que aparecen en sus estados financieros exhiban la transparencia requerida para poder suministrar información acerca de la situación y desempeño financieros del negocio en forma integral.

Consideramos que de acuerdo a la normativa vigente en el mercado de valores de Panamá, Chen, Gordón y Asociados, al incumplir con los requerimientos de los estados financieros,

puede ser investigada por la Comisión Nacional de Valores. A este respecto, las normas legales visibles a fojas 12, 13 y 14 del expediente judicial, entre otros aspectos, indican que los estados financieros de los emisores registrados **deberán** ser auditados de conformidad con las normas internacionales de auditoría.

En relación a la importancia de los auditores externos en la presentación de los estados financieros ante la Comisión Nacional de Valores, el informe explicativo de conducta rendido por la autoridad demandada, señala:

“La labor del auditor externo es, por tanto, esencial para garantizar la transparencia e integridad de la información que fluye al mercado de valores; habida cuenta que el usuario final de los estados financieros de un emisor registrado en la Comisión no es otro que el público inversionista, quien recurre a la información contenida en los mismos, así como a las notas y observaciones hechas por el auditor externo e independiente, procurando tomar decisiones de inversión acertadas.” (Ver foja 119).

- o - o -

Por tanto, la Comisión Nacional de Valores, es competente para conocer la posible infracción a las normas del mercado de valores, cometidas por Chen, Gordón y Asociados, lo cual no es óbice para que se remita dicha denuncia ante la Junta Técnica de Contabilidad, para que ante ésta, igualmente, se investigue por la infracción a las normas de la Ley No. 57 de 1978.

Valga precisar, que la sanción que impone la Comisión Nacional de Valores es de carácter pecuniario, y la Junta Técnica de Contabilidad, de conformidad con el artículo 22, las sanciones serán: amonestación privada, amonestación pública, suspensión temporal de la Licencia, y suspensión

indefinida de la Licencia. En los dos últimos supuestos, se deberán por la violación reiterada de las normas de ética profesional y de las prohibiciones contenidas en esta Ley.

Por consiguiente, el Informe Preliminar de 14 de octubre de 2003, dictado por la Comisión Nacional de Valores, no infringe los literales a, b y f del artículo 14 de la Ley No. 57 de 1° de septiembre de 1978.

En relación con la supuesta infracción a los numerales 6 y 8 del artículo 8 del Decreto Ley No. 1 de 8 de julio de 1999, estimamos que la misma no se configura, puesto que los estados financieros de los emisores registrados ante la Comisión Nacional de Valores, se encuentran dentro el ámbito de competencia de esta institución, ya que a ellos le está atribuida la suprema facultad de fiscalizar el desarrollo del mercado de valores en Panamá; en consecuencia, el contador o la firma de contadores que presente dichos estados financieros ante la Comisión Nacional de Valores, debe someterse a los lineamientos de dicho ente; su incumplimiento acarrea la sanción.

En cuanto a la aludida conculcación al artículo 263 del Decreto-Ley No. 1 de 1999, este Despacho es del criterio, que contrario a lo expuesto por el demandante, la Dirección Nacional de Fiscalización y Auditoría del Mercado de Valores de la Comisión Nacional de Valores, le ha dado pleno cumplimiento, porque ha sido, luego de una investigación prolija, por la cual se ha determinado la posible vinculación de Chen, Gordón y Asociados, en las irregularidades presentadas por el emisor registrado Autofinanzas, S.A.

Por lo expuesto, consideramos que no se producen las alegadas violaciones, y es legal el Informe Preliminar

fechado 14 de octubre de 2003, dictado por la Comisión Nacional de Valores.

**IV. Pruebas:** Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo, que debe reposar en las oficinas de la Comisión Nacional de Valores.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Doctor José Juan Ceballos  
Procurador de la Administración  
(Suplente)**

JJC/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
**Secretario General**