

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 544

Panamá, 15 de marzo de 2024

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

**Expediente 957392023**

La Licenciada Dionisia Barrios, actuando en nombre y representación de la Licenciada Waleska R. Hormechea B., en calidad de **Fiscal General de Cuentas**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Auto 11-2023, de 11 de enero de 2023, dictado por el **Tribunal de Cuentas**.

**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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en la acción contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

Las referencias que se describen a continuación se obtienen de los hechos de la demanda y de las constancias documentales allegadas al proceso.

La causa patrimonial inició con el informe de Auditoría Especial 050-009-2018-DINAG-DSTVAG de 3 de agosto de 2018, relacionado con "... la compra de bienes efectuados a través de las órdenes de compras número 21597, 21609, 21641, 21661, 21673 ...", y en el cual se determinó que:

**"Segundo:** El referido informe de auditoría concluyó que el Ministerio de Obras Públicas emitió las órdenes de compra mencionadas, utilizando la figura del procedimiento excepcional de contratación directa fundamentado en la Resolución Núm.214-2010 de 10 de diciembre de 2010, que declaró un estado de emergencia nacional, en áreas del país donde se habían registrado fuertes lluvias, que ocasionaron inundaciones, deslizamientos de tierra, y afectaciones tales como pérdidas materiales de considerable valor, destrucción y daños a vivienda, equipos y enseres materiales, sin que exista evidencia de la necesidad urgente de tales compras, debido a que se confeccionaron con el objetivo de atender las labores propias de la entidad, en cada uno de los departamentos solicitantes, contraviniendo así el procedimiento de contratación pública establecido en la Ley 22 de 27 de julio de 2006. La auditoría analizó el proceso

*de solicitud, convocatoria, adjudicación, desembolso, entrega y recepción de los bienes adquiridos por el Ministerio de Obras Públicas de las referidas órdenes de compra, identificando un perjuicio económico al Estado por un monto de ciento treinta y ocho mil ciento cincuenta y cuatro balboas con dos centésimos (B/.138.154.02), debido a que las empresas contratadas no ofrecían el mejor precio a la entidad contratante, resultando un sobrecosto en todas las órdenes de compra.” (Cfr. fojas 4 y 85 del expediente judicial).*

Que una vez se declaró la apertura de la investigación patrimonial, a través de la Resolución de de diecisiete (17) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), la **Fiscalía General de Cuentas**, dio inicio a la investigación correspondiente y ordenó la práctica de las diligencias necesarias, a fin de comprobar o esclarecer los hechos contenidos en el Informe de Auditoría Especial 050-009-2018-DINAG-DSTVAG de 3 de agosto de 2018; así como la probable afectación de fondos o bienes públicos y la participación de la persona o las personas que aparecen vinculadas en dicho informe (Cfr. foja 85 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, cumplido el termino de investigación, la **Fiscalía General de Cuentas** solicitó la extensión del plazo para llevar a cabo las diligencias tendientes a la comprobación de la presunta lesión, la cual fue concedida por el **Tribunal de Cuentas** mediante Auto 152-2019 de 27 de mayo de 2019 (Cfr. foja 86 del expediente judicial).

Una vez concluida la investigación, la **Fiscalía General de Cuentas** mediante la **Vista Fiscal Patrimonial 70-2020 de 30 de octubre de 2020**, solicitó el llamamiento al juicio de responsabilidad patrimonial entre otros, para **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera**, con cédula de identidad personal 6-57-2264, en calidad de ex jefa de Compras y Proveeduría, durante el periodo que abarcó el audito de contraloría y cuyas funciones dadas mediante Resolución 325-10 de 11 de octubre de 2011.

En ese sentido, la referida podía actuar en los actos de selección de contratista y de contratación, por lo que en ejercicio de su cargo, autorizó el trámite para gestionar las órdenes de compra 21673, 21661, 21609, 21641 y 21597, a través del procedimiento excepcional a través del procedimiento excepcional de contratación directa con base en la Resolución Núm 214-2010 de 10 de diciembre de 2010, sin que exista evidencia que justificara la necesidad real de urgencia para utilizar dicho procedimiento, por lo que el Ministerio de Obras Públicas contrató con empresas que ofrecieron precios superiores al os existentes en el mercado, lo que dio lugar a que se ocasionara el

perjuicio económico al Estado, acreditándose de esta manera la condición de empleado de manejo, y su obligación de rendir cuentas de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 17 y 20 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República y los artículos 1089 1090 del Código Fiscal, por no garantizar con su actuar el mejor beneficio para el Estado y el interés público (Cfr. fojas 6 y 86 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expuesto, el **Tribunal de Cuentas**, al calificar el mérito de la investigación, decidió a través de la Resolución de Reparos 35-2021 de 24 de septiembre de 2021, ordenar el llamamiento a juicio a la señora **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera**, entre otras personas, para establecer la responsabilidad patrimonial que le pudiera corresponder por la lesión que se le atribuye en contra del Estado y le estableció una cuantía por la que debía responder por el monto de ciento treinta y ocho mil ciento cincuenta y cuatro balboas con dos centésimos (B/. 138,154.02) (Cfr. fojas 6, 73-74 y 86 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, la señora **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera**, a través de su apoderado judicial interpuso recurso de reconsideración en contra de la Resolución de Reparos 31-2021 de 24 de septiembre de 2021, del cual se le corrió traslado a la **Fiscalía General de Cuentas**.

El referido recurso fue resuelto por el **Tribunal de Cuentas** a través del Auto 11-2023 de once (11) de enero de dos mil veintitrés (2023), y se decidió lo siguiente:

**“PRIMERO: CONCEDER** el recurso de reconsideración interpuesto por el licenciado **CESAR A. RUILOBA**, en representación de, **IBETH DEL CARMEN VÁSQUEZ BARRERA**.

**SEGUNDO: REVOCAR** los numerales **TERCERO Y CUARTO** de la Resolución de Reparos N° 35-2021 de 24 de septiembre de 2021, por la cual este Tribunal ordenó el llamamiento a juicio de **IBETH DEL CARMEN VÁSQUEZ BARRERA**, con cédula de identidad personal **6-57-2264**.

**TERCERO: ORDENAR** el Cierre y Archivo respecto de la situación jurídica de **IBETH DEL CARMEN VÁSQUEZ BARRERA**, con cédula de identidad personal **6-57-2264**.

**QUINTO (sic): ORDENAR** el levantamiento de las medidas cautelares decretadas contra **IBETH DEL CARMEN VÁSQUEZ BARRERA**, con cédula de identidad personal **6-57-2264**, contenidas en el numeral **SEGUNDO** del Auto 91-20 de 13 de marzo de 2020....” (Cfr. foja 24 del expediente judicial)

Conforme advierte este Despacho, el 31 de enero de 2023, la Licenciada Dionisia Barrios, actuando en nombre y representación de la Licenciada **Waleska R. Hormechea B.**, en calidad de **Fiscal General de Cuentas**, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa

de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare la nulidad, por ilegal, del **Auto 11-2023 de 11 de enero de 2023 de Cierre y Archivo**, respecto a la situación jurídica de **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera**, y en consecuencia se mantenga la Resolución de Reparos 35-2021 de 24 de septiembre de 2021, dictada por el **Tribunal de Cuentas** (Cfr. fojas 2 a la 15 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, este Despacho advierte que a través de la Resolución veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), fue admitida la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención, y se envió copia de la misma por cinco (5) días al **Magistrado Presidente del Tribunal de Cuentas**, quien a través del oficio número 985-SG-09-19 de 4 de octubre de 2023, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 85 - 94 del expediente judicial).

## II. Normas que se aducen vulneradas.

La apoderada judicial de la recurrente invoca como infringidas las siguientes disposiciones:

A. **Los artículos 1, 2, 3 (numeral 4) y 52 (numeral 3) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas**, los que respectivamente disponen que, la Jurisdicción de Cuentas se instituye para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidos en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos; se considerara empleado de manejo todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos; la Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar, entre otras causas, por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por usos ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público; que señala que no encontrar fallas o vicios, el Magistrado Sustanciador, fundado en las pruebas recabadas, elaborará un proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Pleno para calificar el mérito de la investigación. En este sentido, el Tribunal de Cuentas podrá, dentro del término de quince (15) días hábiles,

adoptar alguna de las medidas, entre otras, llamar a juicio a la persona investigada cuando existan razones fundadas para ello o cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas sean infundadas; las pruebas presentadas por el Fiscal de Cuentas o por los procesados, así como las practicadas de oficio, serán apreciadas de conformidad con las reglas de la sana crítica (Cfr. fojas 7-14 del expediente judicial).

### III. Concepto de la violación de las normas invocadas por la actora.

La apoderada judicial de la demandante, alega que el Auto impugnado viola directamente, por omisión, los artículos 1, 2, 3 (numeral 4) y 52 (numerales 2 y 3) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas, porque considera:

a). Alega la demandante la violación de los artículos 1, 2 y 3 (numeral 4) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, ya que considera que con la emisión del Auto 11-2023, de 11 de enero de 2023, se impidió que se determinara la responsabilidad patrimonial de **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera** en su condición de empleado de manejo, quien en el periodo auditado ejercía el cargo de Jefa de Compras y Proveeduría en el Ministerio de Obras Públicas, debidamente delegada por la autoridad nominadora para la celebración de actos de selección de contratista, firmar órdenes de compra y contratos a través de la Resolución 325-10 de 11 de octubre de 2010, lo que acredita su calidad de empleado de manejo y la responsabilidad de ejercer el control sobre los fondos públicos, lo que no cumplió y permitió con su actuar que se causara un perjuicio económico al Estado (Cfr. foja 11 del expediente judicial)

La empleada de manejo, desatendió sus deberes y obligaciones inherentes a su cargo; puesto que al llevar a cabo el control de fondos públicos, estaba obligada a garantizar el mejor beneficio e interés público para el Estado, en los actos de contrataciones públicas, lo que no cumplió la señora Vásquez Barrera, al permitir la contratación de bienes con un precio mayor al ofrecido en el mercado para la fecha de la contratación, a través de 5 órdenes de compras amparadas bajo la figura de la contratación directa con fundamento en la Resolución de Gabinete 214 de 10 de diciembre de 2010, por la cual se decretó Estado de Emergencia Nacional y declaró la excepción del

procedimiento de selección de contratista y autorizó la contratación directa para la ejecución de obras y adquisición de bienes y/o servicios (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

b). Que el cierre y archivo de la investigación patrimonial del proceso en lo que concierne a la señora **Vásquez Barrera**, vulnera el numeral 3 del artículo 52 de la Ley 67 de 2008, toda vez que en primer lugar fue emitida la Resolución de Reparación 32-2021 de 24 de septiembre de 2021, la cual ordenó el llamamiento a juicio de la señora **Vásquez Barrera** y otras personas naturales y jurídicas, puesto que esta última no ejerció el control efectivo de los fondos públicos y permitió que se adquirieran dichos bienes a un precio oneroso, son garantizar el mejor beneficio para el Estado y el interés público. Sin embargo, el **Tribunal de Cuentas**, consideró que lo que concierne a la señora **Vásquez Barrera**, la contratación directa no se encuentra descrita entre los supuestos establecidos en el artículo 3 de la Ley 67 de 2008 y señaló que de las piezas procesales analizadas no contienen elementos de convicción que acrediten que el hecho señalado como irregular por la Fiscalía General de Cuentas, haya causado la lesión endilgada, lo cual a juicio del recurrente, esta decisión no está debidamente sustentada ni motivada, puesto que no refiere al porque se consideran infundadas las irregularidades investigadas por la **Fiscalía General de Cuentas**, lo que general denegación de justicia, aplicando una formalidad o requisito que la ley no exige o no contempla (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

#### **IV. Del Informe de Conducta remitido por el Magistrado Presidente del Tribunal de Cuentas, mediante el Oficio 985-SG-09-19 de 4 de octubre de 2023.**

Por otra parte, se observa que en el Informe Explicativo de Conducta remitido al Tribunal Contencioso Administrativo, la autoridad demandada señaló lo que a continuación transcribimos:

*“...Finalizada la prórroga del término de investigación, la Agencia de instrucción remitió la Vista Fiscal Patrimonial No.70-2020 de 30 de octubre de 2020 solicitando llamamiento a juicio para **Luis Alexander Saavedra Ortega, Ibeth del Carmen Vásquez Barrera, Importaciones y Ventas, S.A., Inverton & Consulting West, Inc, Morvet, S.A. Adonis Caballero Checa, Carlos Arturo Landau Valdelamar**, con fundamento en los artículos 1 y 2, numeral 6 del artículo 3, numeral 4 del artículo 26, los artículos 37, 47, 48, 49, 80 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008; artículos 17 y 20 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984; artículos 1098, y 1090 del Código Fiscal; y, el artículo 842 del Código de Judicial.*

...

En la fase intermedia del proceso, le correspondió al Pleno del Tribunal de Cuentas la calificación del mérito de la investigación de conformidad con el artículo 52 *lex cit*, con sustento en los elementos de convicción recabados hasta esa etapa. Se ordenó llamar a juicio **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera**, y otros, mediante la Resolución de Reparos No.35-2021 de 24 de septiembre de 2021 y se estableció el monto de la presunta afectación patrimonial en ciento treinta y ocho mil ciento cincuenta y cuatro balboas con 02/100(B/.138,154.02).

En el ejercicio del derecho a recurso, la defensa técnica de **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera** impugnó la mencionada resolución judicial a través del recurso de reconsideración, mecanismo procesal idóneo, que por disposición del legislador, únicamente procede contra la Resolución de Reparos, conforme lo establece el artículo 60 de la Ley 67 de 2008.

...  
Luego de ello, el Tribunal de Cuentas mediante Auto N°11-2023 de 11 de enero de 2023 Concedió el recurso de reconsideración, revocó los ordinales tercero y Cuarto de la Resolución de Reparos N°35-2021 de 24 de septiembre de 2021 y en su lugar ordenó el cierre y archivo respecto de la situación jurídica de **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera** así como el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en su contra. Contra esta especial de la Jurisdicción de Cuentas, no contempla recurso alguno.

...  
Concluida la etapa probatoria, el Tribunal de Cuentas con sustento en los elementos probatorios que reposan en el expediente, encontró que no existe afectación patrimonial en perjuicio del Estado y decidió emitir Resolución de descargos No.6-2023 de 8 de mayo de 2023, declarando no responsable patrimonialmente a **Luis Alexander Saavedra Ortega**, con cédula de identidad personal 8-235-2502, a la empresa **Invertion & Consulting West, Inc**, con RUC, **1237579-1 5903 18**, representada legalmente por **Marieen Indira Chu** con cédula de identidad personal 8-812-446, y **Carlos Arturo Landau Valdelamar** con cédula de identidad personal 8-700 1752.

...  
Del recuento del proceso, debemos anotar que las actuaciones procesales en la causa que nos ocupa se realizaron de conformidad con los principios de Debido Proceso, Legalidad y Taxatividad.

Decimos lo anterior toda vez que **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera** a través de su apoderado judicial ejerció el derecho a defensa al interponer el recurso de reconsideración que la ley prevé contra la Resolución de Reparos, decisión que fue revocada por el Tribunal Competente, esto es, el Tribunal de Cuentas que ordenó el cierre y archivo del proceso respecto de su situación jurídica, debido a que las irregularidades investigadas son infundadas, decisión judicial contra la cual no cabe recurso alguno.

En ese sentido, por considerarlo oportuno, queremos ocuparnos de la clase de resolución impugnada y del momento procesal en el que se ejerce la acción contencioso administrativa de nulidad en el proceso de cuentas.

Como bien se detalló, la situación jurídica de **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera** finalizó con un Auto de Cierre y Archivo. La Ley 67 de 2008 no contempla recurso alguno contra esta resolución judicial. Y queremos ser enfáticos en este aspecto: las decisiones dictadas por el Tribunal de Cuentas no son actos administrativos, son resoluciones judiciales..." (El resaltado es de la cita) (Cfr. fojas 85-94 del expediente judicial)

## V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez expuestos los argumentos que plantea la recurrente para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, esta Procuraduría considera oportuno realizar algunas reflexiones en relación con el acto que se acusa de ilegal; el procedimiento que dio lugar a su emisión, y las disposiciones que le sirvieron de fundamento para su expedición, los que pasamos a explicar. Veamos.

Para dar inicio a nuestro análisis correspondiente al proceso bajo examen, debemos señalar que la reforma constitucional que tuvo lugar en nuestro país en el año 2004, instauró la nueva Jurisdicción de Cuentas y, además creó su organismo principal denominado Tribunal de Cuentas, al cual le corresponde la delicada misión de juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos, por irregularidades, tal como lo señala el artículo 281 de la Constitución Política, el cual es del tenor siguiente:

***“ARTÍCULO 281.** Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades.*

*El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serán designados para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia.*

*La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.”*

En cuanto al alcance del marco regulatorio aplicable, debemos señalar que la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, desarrolla esta Jurisdicción de Cuentas, de tal forma que estructuró dicho Tribunal de Cuentas, como entidad jurisdiccional, así como la Fiscalía General de Cuentas, como agente de investigación, tal como lo dispone el artículo 19 de la mencionada excerpta legal, que indica lo siguiente:

***“Artículo 19.** Se crea la Fiscalía de Cuentas con sede en la ciudad de Panamá, la cual ejercerá sus funciones en todo el territorio de la República. Esta Fiscalía estará a cargo de un Fiscal de Cuentas, quien tendrá un suplente y será asistido por un Secretario General y los servidores públicos que se requieran para el desempeño de sus atribuciones.”*

En el marco de lo antes indicado debemos observar, que el Proceso de Cuentas establece tres (3) fases, a saber: la **Fase de Investigación**, la **Fase Intermedia** y la **Fase Plenaria**. La primera

de ellas está bajo la responsabilidad de la **Fiscalía de Cuentas**, y las otras, a cargo del **Tribunal de Cuentas**.

En ese orden de ideas, es preciso advertir que, tal como lo señala el artículo 37 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, el proceso de cuentas inicia con el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas. Este último los trasladará al Fiscal de Cuentas, quien declarará abierta la investigación y ordenará la práctica de pruebas, diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar.

Concluida la Fase de Investigación, el Fiscal General de Cuentas con base en el caudal probatorio, podrá solicitar al Tribunal de Cuentas que se llame al investigado o a los investigados a responder por la lesión patrimonial imputada, o solicitar el cierre y archivo de la investigación o que cese el procedimiento contra cualquiera de las personas investigadas cuando hubiera motivo para ello (Cfr. artículo 48 de la Ley 67 de 2008)

Por otro lado, debemos indicar que tal como lo establecen los artículos 50, 51 y 52 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, la **Fase Intermedia** del proceso de cuentas da inicio con la remisión del expediente por parte de la Fiscalía General de Cuentas, con su respectiva Vista Fiscal, al Tribunal de Cuentas, quien examina que se hayan cumplido los trámites exigidos por ley y que no existan vicios que puedan causar la nulidad del proceso. De no encontrarse fallas o vicios, el Magistrado Sustanciador, fundado en las pruebas recabadas, elaborará un proyecto que someterá al Pleno del Tribunal, para calificar la investigación y en el cual se podrá adoptar cualquiera de las siguientes medidas:

1. Ordenar, por una sola vez, la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación de cuentas cuando ello sea necesario para perfeccionar la investigación.
2. Llamar a juicio a la persona o las personas investigadas cuando existen razones fundadas para ello;
3. Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades sean infundadas; u,

4. Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca responsabilidad alguna.

Concluida esta etapa, como se indicó anteriormente, el Fiscal General de Cuentas podrá solicitar al Tribunal de Cuentas el llamamiento a las personas investigadas para responder por la lesión patrimonial imputada o solicitar el cierre y archivo de la investigación, así como el cese del procedimiento cuando hubiere motivo para ello.

En ese sentido, a través de la **Vista Fiscal Patrimonial 70-2020 de 30 de octubre de 2020**, la Fiscalía General de Cuentas, solicitó a los Magistrados del Tribunal de Cuentas dictara Llamamiento a Juicio, entre otros, a la señora **Ibeth Del Carmen Vásquez Barrera**, a quien se le atribuyó responsabilidad directa, por la lesión patrimonial ocasionada al Estado, por ciento treinta y ocho mil ciento cincuenta y cuatro balboas con 02/100 (B/. 138,154.02), puesto que la misma estaba autorizada por el Ministerio de Obras Públicas, como representante legal, para firmar contratos y órdenes de compras en el Departamento de Compras y Combustibles; en razón de ello y dada su condición de jefa de compras y proveeduría *“tenía funciones de control que exige de las personas que las ocupan suma responsabilidad porque en sus manos esta administrar los bienes del Estado con prudencia...”(sic); empero, permitió que el Ministerio “contratara con empresas que ofrecieron precios superiores a los existentes en el mercado”* (Cfr. fojas 57-58 del expediente judicial)

Expuestas las consideraciones anteriores, resulta importante indicar que dentro de la presente acción la Procuraduría de la Administración actúa en interés de la ley; por lo que corresponde, en esta oportunidad, analizar las disposiciones que se estiman violadas por parte de la activadora jurisdiccional.

Dentro de este contexto, podemos observar que, la señora Fiscal General de Cuentas considera que se han transgredido los **artículos 1, 2, 3 y 52 (numeral 3) de la Ley 67 de 2008**, que se refieren a las funciones de la Jurisdicción de Cuenta; los tipos de responsabilidad patrimonial; la calidad y responsabilidad de los empleamos de manejo y, la facultad que posee el Tribunal de Cuentas respecto a ordenar el cierre y archivo del expediente cuando las irregularidades sean infundadas.

En ese sentido resulta importante anotar que, el Tribunal de Cuentas contrario a lo manifestado por la **Fiscalía de Cuentas**, al decidir absolver de los cargos por presunta lesión patrimonial endilgados a la señora **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera**, tomó en consideración todo el caudal probatorio aportado por la entidad demandante, dentro de las cuales se encuentran aquellas que fueron practicadas durante la Fase de Investigación, muestra de ello fue que a través de la Resolución de Reparos 35-2021 de 24 de septiembre de 2021, se ordenó el llamamiento a juicio a la señora **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera**, entre otras personas, para establecer la responsabilidad patrimonial que le pudiera corresponder por la lesión que se le atribuyó en contra del Estado, por ciento treinta y ocho mil ciento cincuenta y cuatro balboas con dos centésimos (B/. 138,154.02); sin embargo, al resolverse el recurso de reconsideración interpuesto por la prenombrada, el cual fue resuelto por el **Tribunal de Cuentas** a través del Auto 11-2023 de once (11) de enero de dos mil veintitrés (2023), consideró y decidió lo siguiente:

*“En el caso que nos ocupa, este Tribunal advierte que tanto en el Informe de Auditoría 050-009-2018/DINAG DSTVAG, la Vista Fiscal Núm. 70-2020, así como la Resolución de Reparos y Cese Núm. 35-2021, se hace referencia a que el hecho generador de la lesión patrimonial, son las irregularidades en la compra de bienes efectuadas a través de las ordenes de compras números 21597, 21609, 21641, 2161, 21673, las cuales reflejaron un precio superior a los precios del mercado al momento en que los insumos fueron comprados.*

*Ahora bien, asiste razón al recurrente cuando señala que las órdenes de compra fueron establecidas mediante la excepción de contratación directa, amparadas bajo la Resolución de Gabinete Núm. 214 de 10 de diciembre de 2010, “Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones”, precisa en los artículos 1 y 2 lo siguiente:*

*‘Artículo 1: Declarar el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los graves daños ocasionados debido a las fuertes lluvias registradas en los últimos días, y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones climatológicas.*

*Artículo 2: **Declarar la Excepción del Procedimiento de Selección de contratista y autorizar la contratación directa para la ejecución de las obras y la adquisición de bienes y servicios que se requieran para conjurar situaciones relacionadas con el Estado de Emergencia Nacional declarado en el artículo 1 de la presente Resolución de Gabinete.**’...*

*De igual forma el Texto Único de la Ley de Contrataciones Pública, vigente para el periodo auditado, establecía en el Capítulo VIII el Procedimiento Excepcional de Contratación, desarrollado en el artículo 62 lo concerniente al procedimiento excepcional de contratación directa:*

*"Artículo 62. Causales. Las entidades o instituciones públicas que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de esta Ley procurarán utilizar adecuadamente los procedimientos de selección de contratista, fundamentando sus actuaciones*

en los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, proceso, publicidad, economía responsabilidad. **No obstante, cuando se produzcan hechos o circunstancias por los cuales la celebración de cualesquiera de los procedimientos de selección de contratista, establecidos en el artículo 40, ponga en riesgo la satisfacción de los requerimientos e intereses del Estado, dichas entidades o instituciones podrán acogerse al procedimiento excepcional de contratación en los siguientes casos:**

1...

2...

**3. Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con emergencias y desastres nacionales, previa declaratoria por el Órgano Ejecutivo. (resaltado es nuestro)**

*Una lectura concatenada de la normativa citada permite concluir a este Tribunal Colegiado que la entidad sí estaba debidamente facultada para realizar la contratación directa, debido a la existencia de una Resolución emitida por el Presidente de la República y su Gabinete estableció la circunstancia del Estado de Emergencia Nacional.*

*Con base en lo anterior, se desprende que los hechos irregulares que se estiman como causante de la lesión patrimonial no configuran ninguno de los tipos patrimoniales descritos en el catálogo de causas de juzgamiento contenidas en el artículo 3 de la Ley 67 de noviembre de 2018, que desarrolla la Jurisdicción Cuentas, ya que la misma no está instituida para juzgar irregularidades en las contrataciones directas amparadas por Resoluciones de Gabinete y mucho menos determinar sobre costos en bienes adquiridos por el Estado.*

*Por lo que mal puede este Tribunal llamar a juicio a la prenombrada, cuando los hechos generadores de la posible lesión patrimonial han sido determinados como irregularidades en la contratación directa y sobre costos en los bienes adquiridos, no siendo estos objetos de examen de esta jurisdicción.*

*Siendo que las piezas procesales analizadas no contienen elementos de convicción que acrediten que el hecho señalado por la Fiscalía General como irregular haya causado la lesión endilgada a **Vásquez Barrera**, esto es, que las irregularidades investigadas sean infundadas, lo que en derecho corresponde es conceder el recurso de reconsideración, revocar la Resolución de Reparos y en su lugar ordenar el cierre y archivo del expediente, con base en el numeral 3 del artículo 52 de la Ley 67 de 2008 y sus reformas, a lo que se procede.”(Cfr. fojas 20-23 del expediente judicial)*

En ese sentido, el Tribunal Colegiado, después de examinar que se cumplieron los trámites exigidos por ley, y fundados en las pruebas recabadas, decidió a través del acto acusado de ilegal ordenar el cierre y archivo respecto de la situación jurídica de **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera** (Cfr. foja 24 y 25 del expediente judicial).

Contrario a lo manifestado por la **Fiscalía General de Cuentas**, de las constancias procesales podemos extraer una serie de elementos probatorios que se practicó en el proceso de cuentas en contra de **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera**, y que fueron tomadas en consideración por el **Tribunal de Cuenta**, como se expuso. En ese sentido, la entidad para ejecutar la medida de cierre y archivo del expediente, respecto a **Vásquez Barrera**, indicó dentro de su razonamiento

jurídico contenido en el **Auto 11-2023 de once (11) de enero de dos mil veintitrés (2023)**, entre otras cosas, lo que a seguidas se copia:

1. Los hechos irregulares que se estiman como causante de la lesión patrimonial no configuran ninguno de los tipos patrimoniales descritos en el catálogo de causas de juzgamiento contenidas en el artículo 3 de la Ley 67 de noviembre de 2018, que desarrolla la Jurisdicción Cuentas, ya que la misma no está instituida para juzgar irregularidades en las contrataciones directas amparadas por Resoluciones de Gabinete y mucho menos determinar sobre costos en bienes adquiridos por el Estado.
2. Los hechos generadores de la posible lesión patrimonial han sido determinados como irregularidades en la contratación directa y sobre costos en los bienes adquiridos, no siendo estos objetos de examen de esta jurisdicción.
3. Las piezas procesales analizadas no contienen elementos de convicción que acrediten que el hecho señalado por la Fiscalía General como irregular haya causado la lesión endilgada a **Vásquez Barrera**, esto es, que las irregularidades investigadas sean infundadas.

Es por ello que, a criterio de esta Procuraduría, quedó evidenciado que el **Tribunal de Cuentas** realizó una correcta evaluación de las pruebas que reposaban en el expediente tal como se desprende en la Resolución de Reparos 31-2021 de 24 de septiembre de 2021, y en el posterior Auto 11-2023 de once (11) de enero de dos mil veintitrés (2023), y que, según señala en su informe de conducta la entidad demandada, la causa patrimonial iniciada con el Informe de Auditoría Especial 050-009-2018-DINAG-DSTVAG de 3 de agosto de 2018, concluyó mediante la Resolución de Descargos 6-2023 de 8 de agosto de 2023, por la cual *“el Tribunal de Cuentas con sustento en los elementos probatorios que reposan en el expediente, encontró que no existe afectación patrimonial en perjuicio del Estado”*, ordenando el cierre y archivo del expediente (Cfr. foja 87 del expediente judicial).

La **Fiscalía General de Cuentas**, interpuso recurso de reconsideración en contra de la referida Resolución de Descargos, siendo negada mediante Auto 161-2023 de 29 de julio de 2023 (Cfr. foja 87 del expediente judicial).

Bajo ese concepto, le asiste la razón al **Tribunal de Cuentas** al señalar que *“...la accionante es una servidora pública que como Fiscal General de Cuentas contó con el tiempo legal establecido por ley para su investigación y se le concedió una prórroga para concluir los actos de*

investigación, al tiempo que se le corrió traslado del recurso de reconsideración interpuesto por la defensa técnica de **Ibeth del Carmen Vásquez Barrera**, todo conforme los principios de Debido Proceso, Legalidad y Seguridad Jurídica”, puesto que se cumplieron con las etapas procesales, conforme lo preceptúa el cuerpo normativo que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas; y además fue valorado el caudal probatorio practicado en el proceso de cuentas, lo que demuestra que los cargos de ilegalidad dirigidos contra el acto que se acusa de ilegal, no se encuentra probados, pues en la esfera jurisdiccional patrimonial, la hoy actora, tuvo la oportunidad de ejercer las acciones que en derecho correspondían, mismas que fueron resueltas por parte de la entidad demandada (Cfr. fojas 93 y 94 del expediente judicial).

Por otro lado, debemos indicar que, la Sala Tercera mediante Sentencia de 30 de noviembre de 2022, dispuso en una situación similar al caso en comento, respecto a la vulneración de los artículos 1 y 3 de la Ley 67 de 2008, lo siguiente:

*“Sobre este punto, es importante mencionar que, el Tribunal de Cuentas, ejerciendo su función jurisdiccional, al tenor del referido artículo 281 de la Constitución Política y del artículo ut supra, dictó el auto atacado. De este modo, no se acredita lo citado por el demandante, porque dentro del análisis de la ley especial que rige el procedimiento patrimonial, dicho auto fue dictado en pleno uso de las facultades constitucionales y legales. Es por ello que, el recurrente se encuentra en un error cuando indicó que se violó de manera directa por omisión, habiéndose conocido que el Tribunal de Cuentas juzga la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la Republica”*

...  
*Nos permitimos citar al entonces Magistrado Óscar Vargas: ‘las irregularidades son supuestas, hasta tanto se compruebe en el juicio que son constitutivas de lesión patrimonial. Igualmente, solo hay certeza de la responsabilidad del empleado o del agente de manejo hasta tanto así se declare en virtud de sentencia firme.’ (El Tribunal de Cuentas. s/e. Panamá. 2011. pá9. 174).” (Lo subrayado es nuestro).*

De igual manera, esta Procuraduría considera que la institución tampoco conculcó lo establecido en el artículo 52 (numeral 3) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas; puesto que, es el referido artículo que faculta al **Tribunal de Cuentas** a decidir respecto a cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas sean infundadas, estando debidamente motivado mediante el acto impugnado dicho planteamiento, por lo que, no compartimos el criterio esgrimido por la actora al considerar que no fueron motivadas las irregularidades investigadas por la **Fiscalía de Cuentas**, ya que, como se observa a foja 22 y 23

del expediente judicial, dichas irregularidades expone el **Tribunal de Cuentas**, se deben a que *"...las piezas procesales analizadas no contienen elementos de convicción que acrediten que el hecho señalado por la Fiscalía General como irregular haya causado la lesión endilgada a Vásquez Barrera, esto es, que las irregularidades investigadas sean infundadas"* pues, *"los hechos generadores de la posible lesión patrimonial han sido determinados como irregularidades en la contratación directa y sobre costos en los bienes adquiridos, no siendo estos objetos de examen de esta jurisdicción"*.

Lo anterior acredita el hecho que la **Fiscalía General de Cuentas**, tuvo la oportunidad en la esfera patrimonial de ejercer su derecho, es decir, oponerse a la Reconsideración interpuesta por la señora **Vásquez Barrera**, en contra del Auto 11-2023 de 11 de enero de 2023, e interponer Recurso de Reconsideración en contra de la **Resolución de Descargos 6-2023 de 8 de agosto de 2023**, que puso fin al proceso en la jurisdicción de cuentas (Cfr. fojas 19 y 87 del expediente judicial).

En este contexto y desarrollado el concepto de esta Procuraduría, es preciso indicar que las demandas de nulidad lo que buscan es cuestionar la legalidad del acto, protegiendo dicha legalidad desde un punto de vista objetivo, pues lo que se busca es preservar el orden jurídico abstracto.

Sobre el particular, la Sala Tercera mediante Sentencia de 30 de noviembre de 2022, dispuesto respecto a ese punto, dispuso lo siguiente:

*"De lo anterior se colige que, como jurisdicción especializada, sus decisiones son finales y dictadas en el curso de un proceso judicial, con etapas debidamente delimitadas en nuestro ordenamiento jurídico aplicable, tratándose de un Tribunal de Justicia Patrimonial, como ha sido reconocido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 28 de agosto de 2017:*

*"... el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, es del criterio que por la especialidad de la Jurisdicción de Cuentas, frente a procesos de carácter patrimonial, su condición no se encuadra dentro de supuesto de competencia genérica asignada a esta Superioridad, conforme a normas constitucionales y procesales antes mencionadas, en consecuencia, se inhibe del conocimiento de la causa..."*.

*Por lo tanto, la declaración de ilegalidad que persigue la demanda de nulidad requiere que el acto haya sido proferido en inobservancia de normas objetivas, convirtiéndolo en una actuación contraria a derecho. Sin embargo, en el caso que nos ocupa de la revisión de las actuaciones del Tribunal de Cuentas, encontramos que las mismas no entrañan actuaciones en omisión de la Ley especial, como tampoco de normas Constitucionales, reiterando que se trata de una resolución proferida por la autoridad competente.*" (Lo subrayado es nuestro).

De lo anterior se colige que, en la presente acción de nulidad, las actuaciones **del Tribunal de Cuentas**, no entrañan actuaciones en omisión de la Ley especial, como tampoco de normas Constitucionales, pues se trata de una resolución proferida por la autoridad competente y en cumplimiento al debido proceso.

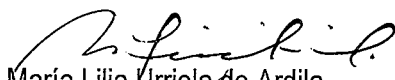
La Procuraduría de la Administración, como institución integrada al Ministerio Público, que ejerce sus competencias a nivel nacional, de acuerdo a lo establecido en la Ley 38 de 2000, que aprueba su Estatuto Orgánico, tiene entre otras funciones, la de promover y defender el Estado de derecho, fiscalizando el cumplimiento de la Constitución Política, las leyes, las sentencias judiciales y las disposiciones administrativas; coadyuvar a que la Administración Pública desarrolle su gestión con estricto apego a los principios de legalidad, calidad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad en la prestación de los servicios públicos; y defender los intereses nacionales y municipales.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría solicita, respetuosamente, al Tribunal, se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Auto 11-2023 de once (11) de enero de dos mil veintitrés (2023)**, emitido por el **Tribunal de Cuentas**, en función de los cargos relacionados con los artículos 1, 2, 3 y 52 (numerales 3) de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas.

**VI. Pruebas:** Se aduce la copia autenticada del expediente administrativo, que reposa en la entidad demandada.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Monteregro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General