



República de Panamá

TRIBUNAL DE CUENTAS (PLENO). PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).

PLENO

RAINIER A. DEL ROSARIO FRANCO
Magistrado Sustanciador

EXPEDIENTE 26-2018

RESOLUCIÓN N°9-2022
(Reparos)

VISTOS:

Corresponde al Tribunal de Cuentas, de conformidad a lo establecido por el artículo 280, numeral 13 y artículo 281 de la Constitución Política, estructurado por la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, según lo dispone el artículo 1 de la referida excerta legal, el ejercicio de la Jurisdicción de Cuentas para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada del Informe de Auditoría de Cumplimiento Núm. 240-2017-DINAI de 18 de enero de 2018, relacionado con *“todos los actos de manejo de fondos, bienes públicos, ingresos, gastos y otros que hayan sido otorgados al Municipio de Natá, provincia de Coclé, con la finalidad de determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos, para el período 2009-2014”*.

ANTECEDENTES

La Contralora General de la República, mediante la Resolución N°329-2014-DINAG de 20 de junio de 2018, modificada por la Resolución Núm. 264-15-Leg. de

30 de abril de 2015, en atención a la solicitud formulada por la Procuradora General de la Nación, a través de la Nota DPGN-203-2014 de 16 de junio de 2014, con base en el Oficio Núm. 1015/F1A de 23 de enero de 2015, de la Fiscalía Primera Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, realizó conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá, específicamente las directrices para la auditoría de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros, la diligencia de auditoría del proceso de traslado de partidas, asignación, desembolsos y utilización de los fondos recibidos por la Alcaldía del Municipio de Natá, durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2014.

Como resultado del examen de auditoría se comprobó que el municipio de Natá recibió B/ 499,183.00, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de 22 traslados de partidas presupuestarias, transferidos mediante el Sistema ACH del Banco Nacional de Panamá, a la cuenta denominada Municipio de Natá- Programa de Gestión Comunitaria e identificadas con el Núm. 01000016072943(06-10-0862-4), como apoyo a la gestión de proyectos de interés comunitario; no obstante la investigación revela que no habían controles establecidos por la Alcaldesa de Natá, para la aprobación y autorización de los desembolsos realizados, y tampoco existen constancias de reuniones entre los miembros de dicho Municipio, ni constancias de que hubiesen presentado informes mensuales de las actividades financieras que permitiesen llevar un control de los fondos manejados.

PERSONAS VINCULADAS EN LAS IRREGULARIDADES

El Informe de Auditoría de Cumplimiento Núm. 240-2017-DINAI de 18 de enero de 2018, vinculó con las irregularidades investigadas a la señora [REDACTED] [REDACTED] en su calidad de Alcaldesa electa para el periodo 2009-2014, quien autorizaba los desembolsos emitidos por el Municipio de Natá y firmaba los cheques; y a la señora [REDACTED] en su calidad de Tesorera Municipal, como las personas vinculadas a las irregularidades detectadas relacionadas con la autorización y firma de cheques de

los fondos públicos que administraron sin contar con la documentación que justificara su utilización o destino final.

DESCRIPCIÓN DE LAS IRREGULARIDADES

El Informe de Auditoría de Cumplimiento Núm. 240-2017-DINAI de 18 de enero de 2018, relacionado con "todos los actos de manejo de fondos, bienes públicos, ingresos, gastos y otros que hayan sido otorgados al Municipio de Natá, provincia de Coclé, con la finalidad de determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos, para el período 2009-2014", establece que por parte del Municipio de Natá se giraron 396 cheques por un monto total de B/.499,157.14, de los cuales 30 cheques cuya totalidad asciende a la suma de B/. 59,280.00, no contaban con documentos sustentadores tal como se detalla en el expediente.

En virtud de dichos hallazgos se inicia la investigación patrimonial por parte de la Fiscalía General de Cuentas y se recibe declaración jurada a los señores Concepción Serafin Flores Villarreal y Eustorgio González Calderón, auditores de la Contraloría General de la República que suscribieron el Informe de Auditoría de Cumplimiento Núm. 240-2017-DINAI de 18 de enero de 2019, quienes al ratificarse del mismo, manifestaron que no se verificaron controles establecidos por la Alcaldesa de Natá, para la aprobación y autorización de los desembolsos efectuados como tampoco constancias de reuniones entre la Alcaldesa, Tesorera, Departamento de Compras, Ingeniería Municipal y Presidencia del Consejo Municipal, ni informes mensuales de las actividades financieras, que permitieran llevar un control de los fondos manejados de conformidad a lo establecido en la Norma de Control Interno 3.2.4.3. la cual señala que las transacciones realizadas deben estar debidamente documentadas; pero en el caso en análisis, se detectaron 30 desembolsos por un monto de B/.59,280.07 (fs.144-173) que no cuentan con la documentación requerida, constituyéndose en un presunto perjuicio contra el Estado.

De igual manera, fueron detectadas irregularidades con el cheque 369 por un monto de B/. 2,341.77, para la compra de implementos deportivos; y, el cheque 326

por un monto de B/. 6,799.85 destinados a la compra de materiales de construcción, los cuales, si bien contaban con su documentación sustentadora, no se evidenció su respectiva entrega a los beneficiarios.

Por otro lado, a requerimiento de la Fiscalía General de Cuentas, el Banco Nacional de Panamá, remitió copia autenticada de los cheques girados contra la cuenta corriente 10000160729 (antes 06-10-0862-4), a nombre del Municipio de Natá, Programa de Gestión Comunitaria, e informó que no suministraron los cheques 002, 0003, 0004, 122 y 124, debido a que no se encontró su imagen en el sistema de búsqueda (fs. 360-385), mientras que fue remitida copia autenticada del historial de movimiento y la tarjeta de firma de la referida cuenta, como también la copia de los cheques 369 girado a favor del Almacén Jordania y 326 girado a favor de Ferretería El Gran Nazareno. (fs. 516-518).

Según se deduce de las constancias analizadas, seis (6) cheques que suman un total de B/. 7,050.00, corresponden a desembolsos en concepto de apoyo económico, existiendo constancia documental de que los mismos fueron recibidos por sus beneficiarios, de manera que esto refleja una disminución en el monto de cincuenta y nueve mil doscientos ochenta balboas con siete centésimos (B/.58,280.07) quedando en un total de cincuenta y dos mil doscientos treinta balboas con siete centésimos (B/. 52,230.07) tal y como se aprecia de fojas 667 a 690 y 706 a 716 del expediente; sin embargo, al mismo tiempo se constata, que se efectuaron otros desembolsos por parte del Municipio de Natá, que ascienden a un total de B/. 9,141.62, los cuales no cuentan con la documentación que los sustente, de manera que este hallazgo incrementa la cuantía antes indicada a un monto de **sesenta y un mil trescientos setenta y un balboas con sesenta y nueve centésimos (B/. 61.371.69).**

En virtud de las circunstancias descritas, fueron llamadas a rendir declaración sin apremio ni juramento, las señoras [REDACTED] [REDACTED] quienes se acogieron a las prerrogativas del artículo 25 de la Constitución Nacional, por tanto, no declararon.

Con la instrucción del presente proceso patrimonial, la Fiscalía General de Cuentas logra corroborar que las señoras [REDACTED] se desempeñaban como funcionarias de manejo conforme lo establece el artículo 2 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, en virtud de lo cual estaban obligadas a rendir cuentas de los fondos y bienes públicos que recibieron, custodiaron y controlaron, tal como lo disponen los artículos 17 y 20 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.

En ese orden se concluye que las vinculadas incumplieron con el deber establecido en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, que dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos para los que laboran en entidades del Estado, e incurrieron en la omisión de incumplir con los procedimientos establecidos para el manejo de fondos públicos, según ha quedado demostrado con la inexistencia de documentos que sustenten, justifiquen y respalden los pagos auditados, tal y como lo exigen las Normas de Control Interno 3.2.4.3 y 3.3.4.6. que guardan relación con la obligatoriedad de documentar todas las transacciones que se realicen con fondos del Estado.

DESCARGOS DE LOS VINCULADOS PATRIMONIALMENTE

Mediante resolución de 4 de septiembre de 2018, la Fiscalía General de Cuentas dispuso citar a las señoras [REDACTED] a fin de que rindieran declaración sin apremio ni juramento de manera que pudieran esclarecer los hechos investigados.

No obstante, las mismas comparecieron en la fecha programada de la citación, según se aprecia a fojas 832-834 y 836-838, se acogieron a las prerrogativas del artículo 25 de la Constitución Nacional, razón por la cual no fue posible conocer sus descargos respecto al caso en análisis.

CONSIDERACIONES DE LA FISCALÍA GENERAL DE CUENTAS

La Fiscalía General de Cuentas, a través de su Vista Fiscal N°053/18 de 11 de diciembre de 2018 /14 (fs. 845-857), imputa un perjuicio económico al patrimonio del Estado, por un monto de sesenta y un mil trescientos setenta y un balboas con sesenta y nueve centésimos (B/.61,371.69), debido a desembolsos realizados con los fondos transferidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de traslados de partidas al municipio de Natá, sin que conste documentación sustentadora de dichos pagos.

En su Vista, la Fiscalía General de Cuentas alega lo siguiente:

"Es así que quedó debidamente acreditado que el municipio de Natá recibió por parte del Ministerio de Economía y Finanzas durante el período comprendido del 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2014, B/.499.183.00 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de 22 traslados de partidas presupuestarias, que fueron transferidos mediante el Sistema ACH del Banco Nacional de Panamá, a la cuenta denominada Municipio de Panamá, a la cuenta denominada Municipio de Natá Programa de Gestión Comunitaria e identificada con el Núm. 010000160729(06-10-0862-4), tal cual consta en los documentos visibles a fojas 118-141.

Igualmente, consta en el informe de auditoría génesis del proceso que nos ocupa, que, con los referidos fondos, fueron girados un total de 396 cheques, por B/.499,157.14, de los cuales, los auditores determinaron inicialmente un perjuicio económico al Estado, por B/.59,280.07, toda vez que algunas transacciones no están debidamente respaldadas con los elementos sustentadores, conforme establecen las Normas de Control Interno Gubernamental 3.2.4.3 y 3.3.4.6., que acrediten el uso transparente y eficaz de dichos fondos, así como la prestación de los servicios contratados, ni la entrega real y efectiva de los bienes adquiridos por el municipio, ni la distribución y entrega final a los beneficiarios; no obstante, del análisis de los elementos que obran en el expediente, se evidenció que algunos cheques corresponden a desembolsos en concepto de apoyo económico, realizados en virtud de solicitudes escritas presentadas por los presidentes de bandas de músicas independiente de Panamá, que aceptaron la invitación extendida por el municipio de Natá para participar en los desfiles patrios del 5 de noviembre de 2013 en se distrito, con la finalidad de cubrir los gastos de transporte de sus integrantes, por lo cual, existiendo las evidencias documentales de que los mismos fueron debidamente recibidos por sus beneficiarios, resultan excluidos del perjuicio económico los desembolsos que se detallan a continuación:
(ver cuadro a foja 855)

No obstante, al verificar otros desembolsos pagados por el municipio de Natá durante el periodo auditado, se comprobó que los cheques 326 de 25 de 2013, por B/. 6,799.85, a favor de Ferretería El Gran Nazareno S.A., por la compra de materiales de construcción; y 369 de 26 de septiembre de 2010, por B/. 2,341.71, a nombre de Almacén Jordania, por la compra de implementos deportivos, carecen de la documentación que evidencie el detalle de los beneficiarios ni agrupaciones que se hayan favorecido con los materiales y artículos adquiridos, ni acta que acredite la entrega de los bienes pagados por el municipio a sus destinatarios finales, por lo que se presume como faltante por nueve mil ciento cuarenta y un balboa con sesenta y dos centésimos (B/.9,141.62),

el cual incrementa la cuantía del perjuicio económico de cincuenta y dos mil doscientos treinta balboas con siete centésimos (B/.61,371.69), cuyo detalles se aprecia en el cuadro siguiente:

(...)

En ese contexto, quedó igualmente acreditado que no se cumplió con el contenido de las Normas de Control Interno Gubernamental, respecto a documentos, archivos y la documentación sustentadora, específicamente en su puntos 3.2.4.3 y 3.3.4.6; puesto que en el caso que nos ocupa, tal como ha quedado evidenciado, las señoras

[REDACTED]

[REDACTED] alcaldesa y tesorera del municipio de Natá, respectivamente, autorizaron y firmaron desembolsos de fondos provenientes de los traslados recibidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, los cuales carecen de documentación sustentadora que permita justificar los mismos, acreditándose la omisión de controles adecuados encaminados a garantizar que toda transacción además se completa, esté debidamente registrada.

En conclusión, se ha logrado demostrar a través de diferentes medios de pruebas reunidos en el sumario patrimonial durante el período procesalmente hábil para ello y en las normas jurídicas aplicables, que el hecho irregular que generó un perjuicio económico en contra del patrimonio del Estado por **sesenta y un mil trescientos setenta y un balboas con sesenta y nueve centésimos (B/. 61, 371.69)**, así como la determinación de la identidad certera de las personas y empresa a las que les corresponde responsabilidad patrimonial por dichos hechos, por lo que, somos de la opinión de que está plenamente justificado el llamamiento a juicio de los vinculados por los hechos que han sido razonadamente expuestos en la parte motiva." (el énfasis es del Tribunal)

Con base a las consideraciones citadas, la Fiscalía General de Cuentas solicita se profiera LLAMAMIENTO A JUICIO en contra de las vinculadas.

CONDICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

La condición de servidores públicos de las vinculadas, se encuentra debidamente acreditada con la copia del Acta de Toma de Posesión No. 07-2009 de la señora [REDACTED] como Alcaldesa del Distrito de Natá, durante el período del 1 de junio de 2009 al 30 de junio de 2014 (fs. 355-356); y, por parte de la señora [REDACTED] con la copia autenticada del Decreto de Nombramiento y acciones de personal en su calidad de Tesorera Municipal del Distrito de Natá. (fs.603-613).

Siendo así, las mismas son consideradas funcionarias de manejo de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, que a la letra señala que *"se considera empleado de manejo todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o*

fiscalice fondos o bienes públicos.”; por lo que las vinculadas estaban obligadas a rendir cuentas de los fondos cuyo manejo que se encontraban bajo su responsabilidad.

OPOSICIÓN A LA VISTA FISCAL

De foja 867 a 872, consta el escrito de oposición a la Vista Fiscal presentado por la licenciada [REDACTED] actuando en representación de la señora [REDACTED] por medio del cual solicita se niegue lo solicitado.

La licenciada [REDACTED] se opone a las afirmaciones plasmada por la Fiscalía de Cuentas, indicando en lo medular, que sí constan dentro del expediente, documentos sustentadores de cada uno de los cheques mencionados.

De igual forma señala que del material probatorio recaudado en el proceso, se desprende la diligencia de repreguntas realizadas a los auditores de la Contraloría en la que señalan dentro de la documentación analizada, se encontraban otros documentos adjuntos a cada cheque los cuales se mantenían en sus trabajos.

Así también menciona que, mediante escrito de pruebas presentado ante la Fiscalía de Cuentas, fue aportada nueva documentación que sirve para sustentar los 30 cheques a los que hace referencia la Contraloría General y que no fue posible incorporar durante el periodo de auditoría, al mismo tiempo que solicitó la ampliación del Informe de Auditoría.

Advierte sobre haber aportado certificaciones realizadas por cada una de los beneficiarios de los cheques, copia de sus respectivas cédulas, aviso de operaciones, entre otra documentación y contrario a lo plasmado en la Vista Fiscal, considera que con base en el artículo 1 de la Ley 67 de 2008 modificada por la Ley 81 de 2013, corresponde a la Contraloría General de la República detectar las irregularidades y realizar reparos más no a la Fiscalía de Cuentas.

Considera que la Fiscalía de Cuentas actuó de forma violatoria al debido proceso al aumentar la cuantía de la lesión y examinar cuentas ya auditadas.

Por último, alegó que no hubo apreciación de valor probatorio por parte de la Fiscalía al no investigar lo favorable para su representada [REDACTED] y tomar como válidas las pruebas que obran dentro del expediente conforme lo señala el artículo 26 de la Ley 67 de 2008.

Con base a tales argumentos considera que no se ha acreditado el hecho irregular que da paso a una lesión patrimonial, toda vez que a su criterio reposa en el expediente el caudal probatorio que sustenta los cheques señalados como perjuicio, tales como las actas, órdenes de compra, cotizaciones, factura comercial, factura fiscal, gestiones de cobro, certificaciones y demás.

Siendo así solicitó que este Tribunal decrete el CIERRE Y ARCHIVO del proceso instaurado en contra de su representada [REDACTED]

CRITERIO DEL TRIBUNAL

Luego de establecer que se han cumplido los trámites exigidos por la ley y que no existen vicios o fallas que podrían causar la nulidad del proceso, corresponde a este Tribunal analizar el Informe de Auditoría de Cumplimiento Núm. 240-2017- DINAI de 18 de enero de 2018, relacionado con *“todos los actos de manejo de fondos, bienes públicos, ingresos, gastos y otros que hayan sido otorgados al Municipio de Natá, provincia de Coclé, con la finalidad de determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos, para el periodo 2009-2014”*, con el objeto de proferir lo que en derecho corresponda.

El material probatorio y los elementos acopiados al presente negocio de cuentas, tales como los cheques cuyo desembolso no fue sustentado de conformidad con las Normas de Control Interno Gubernamental 3.2.4.3. y 3.3.4.6, de manera que en algunos casos no fue acreditado el uso transparente y eficaz de dichos fondos, como de las actividades relacionadas con dichos desembolsos, tales como la prestación de servicios contratados y la entrega de bienes adquiridos por el municipio, salvo en el caso de la distribución y entrega final a los beneficiarios en concepto de apoyo económico en virtud de solicitudes escritas presentadas por los presidentes de bandas de música independientes de Panamá.

Según se aprecia, la auditoría adelantada por la Contraloría, logra constatar un perjuicio económico de **sesenta y un mil trescientos setenta y un balboas con sesenta y nueve centésimos (B/. 61,371.69)** en concepto de transacciones que no están debidamente respaldadas con la documentación y trámite que exigen las Normas de Control Interno 3.2.4.3. y 3.3.4.6. que indican lo siguiente:

“3.2.4.3 Documentos y archivos.

La estructura del control interno y todas las transacciones deben estar debidamente documentadas. La documentación de todas las transacciones debe ser completa, exacta y adecuada para proporcionar una garantía razonable que todos los activos están controlados y que todas las operaciones están registradas.

La Administración será responsable de salvaguardar la documentación debidamente ordenada y disponible para los tribunales competentes y la Contraloría General de la República, de acuerdo a las disposiciones que rigen sobre la materia.”

“3.3.4.6 Documentación Sustentadora.

Las entidades públicas deben aprobar los procedimientos que aseguren que las operaciones y actos administrativos cuenten con la documentación sustentadora que los respalde, para su verificación posterior.

- a) *Una entidad pública debe disponer de evidencia documental de sus operaciones. Esta documentación debe estar disponible para su verificación por parte del personal autorizado.*
- b) *La documentación sobre operaciones y contratos y otros actos de gestión importantes debe ser íntegra y exacta, así como permitir su seguimiento y verificación, durante o después de su realización por la auditores internos o externos.*
- c) *...*
- d) *Algunos criterios para velar que la documentación esté completa son los siguientes:*
- e) *-La documentación sustentadora es completa cuando cuente con todos los elementos necesarios para respaldar las transacciones.*

d) La documentación sustentadora de transacciones financieras, operaciones administrativas o decisiones institucionales, deben estar a disposición, para acciones de verificación o auditoría, así como para información de otros usuarios o en ejercicio de sus derechos”.

En ese orden la Fiscalía de Cuentas vincula a las señoras [REDACTED] con las irregularidades detectadas relacionadas con “*todos los actos de manejo de fondos, bienes públicos, ingresos, gastos y otros que hayan sido otorgados al Municipio de Natá, provincia de Coclé, con la finalidad de determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos, para el período 2009-2014*” (fs. 2-234) ya que las mismas se encontraban a cargo del manejo de los fondos,

que según el Informe de Auditoría de Cumplimiento Núm. 240-2017- DINAI de 18 de enero de 2018, recibió el Municipio de Natá por la suma de B/. 499,1983.00, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de 22 traslados de partidas presupuestarias, transferidos mediante el Sistema ACH del Banco Nacional de documentos que los sustentaran.

Al respecto debemos destacar, que las Norma de Control Interno 3.2.4.3. y 3.3.4.6. son claras al señalar que las entidades públicas deben aprobar procedimientos que aseguren que las operaciones y actos administrativos cuenten con la documentación sustentadora que permita su verificación posterior, en virtud de lo cual las transacciones deben estar debidamente documentadas y con información completa, exacta y adecuada para proporcionar una garantía de que todos los activos y operaciones están controladas.

En atención a dicha norma, el informe de auditoría concluye que al no establecerse los debidos controles internos para el manejo de los fondos que le fueron adjudicados al Municipio de Natá, como tampoco se logró recabar la documentación que sustentara las transacciones indicadas en el Informe de Auditoría y tomando en cuenta que el desempeño al momento de la presunta afectación, por parte de las señora [REDACTED] en calidad de Alcaldesa de Natá y [REDACTED] como Tesorera, se encuentra contemplado como empleadas de manejo; en el marco de lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, las prenombradas estaban obligadas a actuar conforme las prerrogativas de los artículos 17 y 20 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría, que a continuación se transcriben:

“Artículo 17. *Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que esta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden, de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas. Para los fines de esta Ley, la condición de empleado de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal.”*

“Artículo 20. *Cuando la persona, al ser requerida por la Contraloría no presente el estado de su cuenta con la documentación y valores que le sustentan, se presumirá que existe faltante por el monto correspondiente”.*

Las disposiciones transcritas confrontadas con el correspondiente informe de auditoría, permiten concluir que las vinculadas al realizar desembolsos sin el debido control y respaldo, incurrieron en omisiones que son contrarias a su responsabilidad en el ejercicio de la función pública, la cual implica la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de fondos estatales, dicho actuar se constituye en una ilegalidad relativa al uso negligente de dichos dineros y en una infracción de los artículos 29 de la Ley 34 de 5 de junio de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal y el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004 que dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en entidades estatales.

En ese mismo contexto, con el análisis de la estructura organizativa del Municipio de Natá, este Tribunal logra corroborar que la autoridad se encuentra centralizada en la figura de la Alcaldesa del Distrito quien disponía del uso de las partidas provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas, para lo cual se aprecia que si bien existían controles establecidos para la aprobación y autorización de los desembolsos a través de notas de solicitud de cotizaciones, contrataciones, autorizaciones y movimientos; no fue posible determinar la existencia de actas de reuniones realizadas para la toma de decisiones por parte de los otros miembros de la estructura organizativa sobre el manejo de dichos fondos.

De igual manera el audito revela que el manejo de los fondos asignados a la Alcaldía de Natá, mientras estuvo a cargo de la señora Alcaldesa y cuyas operaciones y procedimientos para su manejo eran llevados a cabo en conjunto con la Secretaria Tesorera, no presentó una estructura de control interno que atendiera las normas relativas a la administración de fondos tales como la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973; Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la Contratación Pública y Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; Decreto Ejecutivo No. 54 del 26 de abril de 2011, por el cual se reglamenta el procedimiento aplicable para contrataciones menores en áreas rurales; Circular No. DGCP-DG-DJ-02-20212 del 15 de marzo de 2012, sobre la aplicabilidad y alcance del Decreto Ejecutivo No. 54 de 26 de abril de 2011; Normas de Control Interno Gubernamental, razón por la

cual, es posible concluir que las mismas se encuentran vinculadas con el incumplimiento de las normas señaladas .

La señora [REDACTED] quien ostentaba el cargo de Alcaldesa del Municipio de Natá, específicamente firmó cheques por el monto de B/. 59,280.07, en concepto de Apoyo a la comunidad, Apoyo a personas y Gestión del Municipio durante el período comprendido entre los años 2009-2014, sin que existiera evidencia que sirviera para justificar en debida forma, los desembolsos realizados, tal como consta en el Anexo 6 del correspondiente Informe de Auditoría.

En ese mismo orden, la señora [REDACTED] [REDACTED] en su calidad de Tesorera del Municipio de Natá, igualmente firmó cheques por un monto de B/. 59,280.07, sin que exista constancia de documentación que respalde dichos desembolsos, lo cual ha sido detallado por los respectivos auditores en el Anexo 6 del Informe de Auditoría relacionado al presente proceso.

Es importante destacar que, conforme la instrucción adelantada por la Fiscalía General de Cuentas, esta señala que el perjuicio económico al que hace referencia el Informe de Auditoría, asciende a **sesenta y un mil trescientos setenta y un balboas con sesenta y nueve centésimos (B/. 61,371.69)** en concepto de transacciones que no están debidamente respaldadas con la documentación y trámite que exigen las Normas de Control Interno 3.2.4.3. y 3.3.4.6.

La Fiscalía General de Cuentas sustenta dicho aumento en el hecho que, durante el período auditado, se comprobó fueron emitidos los cheques 326 de 25 de abril de 2013, por la suma de B/. 6,799.85 a favor de [REDACTED] [REDACTED] en concepto de compra de materiales de construcción; así también el cheque 369 de 26 de septiembre de 2010, por B/2,341.77, a nombre de [REDACTED] por la compra de implementos deportivos, los cuales carecen de evidencia en detalle de los beneficiarios o agrupaciones que se vieron favorecidos con dichos materiales y artículos adquiridos, esto sumado a la ausencia de actas de entrega de los bienes pagados a los beneficiarios finales.

No obstante lo anterior, reposa en fojas 455 a 457 declaración jurada de preguntas y repreguntas practicada a los auditores CONCEPCIÓN SERAFÍN FLORES y EUSTORGIO GONZÁLEZ CALDERÓN, la cual fue practicada a solicitud de la licenciada [REDACTED] a través de escrito de pruebas admitido por la Fiscalía de Cuentas mediante resolución de 11 de mayo de 2018, la cual arroja lo que a continuación se transcribe en lo pertinente:

“PREGUNTADOS: Digan los señores auditores, ¿A qué se refieren cuando manifiestan a fojas 18 del informe “determinamos la incorrección en la ubicación de los fondos asignados al Municipio de Natá? CONTESTARON DE COMÚN ACUERDO: Nos referimos al hecho de que una vez revisada toda la documentación sustentadora de los desembolsos emitidos por el Municipio de Natá encontramos que hay en este caso, 30 cheques que no contaban con documentos sustentadores y la norma de control interna es clara en las exigencias para el manejo de los fondos públicos, toda vez que establece que la administración será responsable de salvaguardar la documentación debidamente ordenada y disponible para los tribunales competentes. PREGUNTADOS: Digan los señores auditores, ¿si a falta de factura había algún otro documento que acreditara o sustentara la prestación del servicio respecto a los 30 cheques denunciados como perjuicio? CONTESTARON DE COMÚN ACUERDO: Una vez revisada la documentación sí se encontró dentro de los expedientes 20 cheques de los 30 relacionados en el perjuicio que sí contaban con algunos documentos de la prestación del servicio, tales como: cotizaciones, órdenes de compra, gestiones de cobro y demás. De los 30 cheques sólo 10 se encontraban en la condición especial que no contaban al momento de la revisión con ningún tipo de documentación sustentadora. PREGUNTADOS: Digan los señores auditores en base a su respuesta anterior, ¿por qué no se tomaron en cuenta los documentos de los 20 cheques antes citados y digan si se anexaron dichos documentos al informe? CONTESTARON DE COMÚN ACUERDO: Al realizar la revisión, no es que no se tomaron en cuenta, sino que más bien nos basamos en que las leyes establecen que todo desembolso debe estar amparado por una factura que sustente el desembolso y la información que se encontró anexa a los 20 cheques sí fue considerada para los análisis correspondientes y reposa en los papeles de trabajo de los auditores, ya que en el informe de auditoría sólo consta la copia del cheque girado en cada desembolso. PREGUNTADOS: Digan los señores auditores, ¿qué función tiene la factura fiscal y si la falta de factura fiscal fue considerada como parte del perjuicio económico establecido en el presente informe? CONTESTARON EN COMÚN ACUERDO: La factura fiscal tiene la función de amparar el desembolso ante el fisco nacional junto con la factura comercial y dentro del perjuicio económico no se consideró la ausencia de factura fiscal ya que estos desembolsos contenían factura natural comercial, tomándose en base para el análisis el tipo de actividad y la fecha en que fue girado el desembolso. Dentro del análisis se hace la revisión de la totalidad de los cheques y en base al tipo de desembolso y lo que establece la Ley, se clasifican en tipos de desembolsos como por ejemplo: con factura fiscal, sin factura, fiscal, con factura comercial y válidos otro que son desembolsos menores a personas naturales. PREGUNTADOS: ¿Digan los señores auditores, si se contactó a las personas o empresas a las que le fue girado los 30 cheques que conforman el perjuicio económico y que se detallan en el Anexo 6 del informe, para verificar la existencia de factura o la prestación del servicio? CONTESTARON DE COMÚN ACUERDO: Al momento de realizar el trabajo de campo en la auditoría

no se contactó a los beneficiarios de dichos cheques debido a que la norma de control interno establece que todas las transacciones deben estar debidamente documentadas y que la administración será responsable de salvaguardar dicha documentación con el fin de proporcionar una garantía razonable de todos los activos de la administración pública. Cabe aclarar que todos los desembolsos emitidos en la cuenta del Municipio de Natá para el periodo 2009-2014 fueron debidamente analizados y considerados, sin embargo, sólo consta en el expediente de auditoría lo relacionado a los 30 cheques que no contenían la factura comercial, pero el resto de la información fue considerada como razonable, toda vez que contiene documentación sustentadora, la cual fue clasificada en desembolsos con factura comercial, factura simple, factura fiscal, las cuales mantenían la documentación al momento del análisis, análisis que estuvo basado en el criterio de la existencia de la factura comercial que es el documento que justifica de manera transparente el desembolso emitido en favor del beneficiario."(sic)

(...)

Se desprende de la declaración transcrita ut supra, que los señores auditores confirman fueron debidamente analizados y considerados todos los desembolsos emitidos en la cuenta del Municipio de Natá para el periodo 2009-2014, y conforme lo establece la norma, dicho análisis se basó en que todo desembolso debe estar amparado por una factura que sustente el mismo, tomándose en consideración la información que se encontró anexa a los 20 cheques, por lo que se desvirtúa lo señalado en el escrito de Oposición a la Vista Fiscal mediante la cual se alega que no fue tomada en cuenta la documentación respectiva.

En ese mismo orden los auditores señalaron que dentro del perjuicio económico no se consideró la ausencia de factura fiscal ya que los desembolsos contenían factura comercial, que es el documento que justifica de forma transparente el desembolso. De ahí que concluyen, que toda la documentación relacionada con los desembolsos realizados en el periodo 2009-2014, fueron debidamente analizados y considerados; y, en el expediente de auditoría sólo consta lo relacionado con los 30 cheques que no contenían factura comercial, enfatizando que el resto de la información fue considerada razonable, en virtud de lo cual este Tribunal concluye que el aumento de la cuantía establecido por la Fiscalía General de Cuentas, guarda sustento en los resultados de la instrucción del presente proceso patrimonial con lo cual es posible desestimar los argumentos de oposición presentados por la representación legal de la vinculada [REDACTED]

[REDACTED]

Planteados los argumentos de la acusación valoramos también los elementos presentados por la defensa la cual a través de escrito de pruebas a foja 461 del expediente presentó documentación que determina la recepción de los montos por los beneficiarios de los cheques; sin embargo, la documentación adolece de dos carencias para efectos de esta etapa procesal, no se ajusta a la documentación legamente requerida por la normativa para sustentar los pagos y si bien sustentaría la recepción del dinero, la ausencia de facturas o recibidos conformes al momento de la entrega nos impide llegar a una conclusión que nos permita en esta fase del proceso revertir la presunción iuris tantum que establece el artículo 20 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría, en cuanto la obligación de rendir cuentas por parte de los funcionarios y agentes de manejo.

Basados en ello, si bien la normativa de control (Contraloría General de la República) establece unos criterios de atribución sostenidos en la presunción de responsabilidad de los funcionarios y agentes de manejo que no rindan cuentas; los criterios para la determinación de responsabilidades deben responder a un estándar más alto que el simple incumplimiento en la rendición de cuentas.

El primer parámetro de asignación de responsabilidad es la determinación clara de una lesión patrimonial, o perjuicio al Estado; debe demostrarse que hubo un menoscabo en los bienes estatales y este debe ser de un monto claramente determinado. Esto se debe a que si bien hay una presunción de responsabilidad del funcionario o agente de manejo; no es menos cierto que el Estado no puede cobrar algo a lo que no tiene derecho, si el servicio o bien fue recibido; no puede el Estado, so pretexto de que se incumplió la rendición de cuentas, imponer una responsabilidad económica al vinculado.

El segundo parámetro es la existencia de una responsabilidad derivada de la mala gestión, en ese sentido sí opera una inversión de la carga de la prueba en virtud de la presunción de responsabilidad del funcionario o agente de manejo que no rinda cuentas de forma oportuna. En este caso, si existe una lesión patrimonial, será obligación del vinculado probar que realizó todas las funciones inherentes a su cargo y que, por tanto, no le corresponde responsabilidad en el daño.

Estos parámetros se cumplen con toda su exigencia en la resolución de Cargos, que es la que atribuye responsabilidad, sin embargo, en la resolución de Reparos o llamamiento a juicio el baremo es diferente, toda vez que todavía habría una fase de pruebas y alegatos que permitan la discusión a fondo de las responsabilidades; lo que implica que terminar el proceso en esta fase podría limitar el derecho a ejercer sus derechos tanto al vinculado, como al Estado, representado por la Fiscalía General de Cuentas.

Luego, para efectos de una resolución de reparos se requiere que haya una posible lesión patrimonial o por lo menos claros indicios de ella y que el llamado a juicio tenga una vinculación de manejo con esa eventual lesión patrimonial. Esos elementos bastan para llamar a juicio, lo que no implica que los mismos no puedan ser desestimados con las pruebas allegadas al proceso luego de la Auditoría de la Contraloría General de la República; durante la formación de la encuesta patrimonial; durante la cual será responsabilidad de la Fiscalía la demostración de la existencia de la lesión patrimonial.

Ante tal situación, ante la ausencia de documentación que sustente la efectiva recepción de los bienes y servicios descritos en el Informe de Auditoría de Cumplimiento No. 240-2017-DINAI, es claro que podría existir una lesión patrimonial ocasionada al Estado por las irregularidades administrativas descritas en el mismo que son responsabilidad de las vinculadas.

En cuanto a los cheques 326 de 25 de abril de 2013, por la suma de B/. 6,799.85 a favor de [REDACTED] en concepto de compra de materiales de construcción; así también el cheque 369 de 26 de septiembre de 2010, por B/. 2,341.77, a nombre de Almacén Jordania, por la compra de implementos deportivos; este Tribunal coincide con el criterio de la auditoría de la Contraloría General de la República en que se encuentran debidamente sustentados por lo que no deben agregarse a la presunta lesión patrimonial.

Por otra parte, acepta este Tribunal el criterio de la Fiscalía General de Cuentas en cuanto a que se encuentra sustentado el apoyo económico a las Bandas

Musicales Independientes en virtud de los cheques 0386, 0389, 0390, 0392, 0403 y 0404 (cuadro en la foja 855) que suman B/. 7,050.00; por tanto, estos deben ser excluidos de la presunta lesión al patrimonio del Estado; por lo que deberán restarse del monto de B/. 59,280.07 establecido en el informe de Auditoría de la Contraloría General de la República; quedando la presunta lesión patrimonial en un monto de **B/. 52,230.07.**

Considera este Tribunal de Cuentas que en el presente proceso patrimonial han quedado acreditados elementos suficientes para sustentar una presunta lesión patrimonial en contra del Estado, que recae en el actuar de las señoras [REDACTED]
[REDACTED]
por lo que procede el ejercicio de la jurisdicción de cuentas y, en virtud de lo anterior, debe iniciarse el proceso por la posible lesión patrimonial al Estado en su contra.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal de Cuentas de la República de Panamá, Pleno, administrado justicia en nombre de la República y autoridad de la Ley;

RESUELVE:

Primero: LLAMAR A JUICIO a la señora [REDACTED]
portadora de la cédula de identidad personal [REDACTED] mujer panameña, mayor de edad, con domicilio en la Provincia de [REDACTED] Distrito de [REDACTED] corregimiento de [REDACTED] con teléfono [REDACTED] para establecer la responsabilidad patrimonial que le pueda corresponder por la supuesta lesión que se le atribuye directa y solidaria con la señora [REDACTED]
[REDACTED]

Segundo: ESTABLECER la cuantía por la que deberá responder la señora [REDACTED]
[REDACTED] portadora de la cédula de identidad personal [REDACTED]
[REDACTED] en la suma de **B/. 52,230.07**

Tercero: LLAMAR A JUICIO a la señora [REDACTED]
[REDACTED] portadora de la cédula de identidad personal [REDACTED] con domicilio en la provincia de Coclé, distrito de Natá, corregimiento de Natá, [REDACTED] [REDACTED] con teléfono [REDACTED] establecer la responsabilidad patrimonial que le pueda

corresponder por la supuesta lesión que se le atribuye directa y solidaria con la señora [REDACTED] en contra del Estado.

Cuarto: ESTABLECER la cuantía por la que deberá responder la señora [REDACTED] portadora de la cédula de identidad personal N°1.22-6121 en la suma de **B/. 52,230.07**.

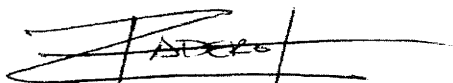
Quinto: ORDENAR la notificación de la presente Resolución al tenor del artículo 55 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

Sexto: ADVERTIR a los procesados que una vez se encuentre ejecutoriada la presente Resolución de Reparos, el proceso se abrirá a pruebas conforme lo dispone el artículo 67 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.


Séptimo: ADVERTIR a los procesados que conforme lo dispone el artículo 77 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, pueden solicitar que el proceso sea oral. La solicitud deberá ser presentarla dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente Resolución de Reparos

Fundamento de Derecho: artículos 1, 52, 57 y 64 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



RAINIER A. DEL ROSARIO FRANCO
Magistrado Sustanciador



ÁLVARO L. VISUETTI ZEVALLOS
Magistrado
(CON SALVAMENTO DE VOTO)



ALBERTO CIGARRUISTA CORTÉS
Magistrado



DORA BATISTA DE ESTRIBI
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO
MAGISTRADO ÁLVARO L. VISUETTI ZEVALLOS
Exp. 26-18

Manifiesto que me aparto de la decisión adoptada por la mayoría, contenida en la Resolución de Reparos No. 9-2022 de 22 de julio de 2022, toda vez que en el presente proceso no se practicaron diligencias investigativas conducentes a sustentar el llamamiento a juicio solicitado por la Agencia de Instrucción Patrimonial.

Somos del criterio que se debió receptor los testimonios de quienes fueron presuntamente beneficiados con los pagos investigados, a fin de demostrar el destino y uso, considerando que están plenamente identificados en los endosos de las copias autenticadas que reposan en el expediente.

Por otro lado, destacamos que los hechos de posible afectación patrimonial donde se involucran comunidades y asistencia social, requieren de la práctica de diligencias por parte de la investigación, que permitan esclarecer la verdad material, entendiendo que la Justicia de Cuentas no se refiere únicamente a la falta de documentación sustentadora, sino que también involucra participación activa de la Fiscalía General de Cuentas en la búsqueda de elementos con valor probatorio a partir de los hallazgos


presentados por el Informe de Auditoría, que puedan enervar la presunción de inocencia y no sólo la mera acusación formulada.

Concluyendo, consideramos que se debe remitir la presente investigación al Agente Instructor, a fin de ampliar los señalamientos realizados mediante la Vista Fiscal Patrimonial No. 053/18 de 11 de diciembre de 2018, con fundamento en el numeral 1 del artículo 52 de la Ley de Cuentas.

En virtud que, esta no fue la decisión adoptada por la mayoría, de manera respetuosa y sustentada, SALVO MI VOTO.

Panamá, a la fecha de su presentación.


ÁLVARO L. VISUETTI ZEVALLOS
Magistrado


DORA BÁTISTA DE ESTRIBÍ
Secretaria General