

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



## ÓRGANO JUDICIAL

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

## SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Héctor E. Zavala, en representación de la sociedad **ÉXITO NETWORK, S.A.**, interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Cargos No. 23-2023 de 18 de diciembre de 2023, emitida por el Tribunal de Cuentas, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Admitida la demanda, mediante Resolución de 5 de diciembre de 2024, se le corrió traslado por el término de ley, al Tribunal de Cuentas, para que presentara su respectivo informe explicativo de conducta y al Procurador de la Administración, quien defiende los intereses de la institución pública demandada.

Conformada la relación jurídico procesal, la presente causa avanzó a la etapa de pruebas, la cual que fue aprovechada por ambas partes, y el Tribunal luego de examinar las pruebas presentadas y aducidas por las partes, se pronunció sobre la admisibilidad de las mismas, mediante Auto de Pruebas No. 194 de 16 de mayo de 2025, (ver fojas 120-122 del expediente).

## I. DEL ACTO IMPUGNADO

Por medio de la Resolución atacada de ilegal, se declaró patrimonialmente responsable a la sociedad **ÉXITO NETWORK, S.A.**, y se le condenó al pago de ciento setenta y ocho mil quinientos sesenta balboas (B/.178,560.00), en concepto de responsabilidad solidaria. De igual forma, en esta Resolución, se dispuso modificar las medidas cautelares decretadas, a través de la Resolución No. 23-2021 (Reparos) con fecha 1 de julio de 2021, hasta la concurrencia de la suma precitada.

## II. HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

Luego de revisar los argumentos ensayados por el apoderado judicial de la sociedad demandante, se aprecia que, con relación a los fundamentos de la demanda, el mismo, se ha limitado a realizar un recuento de las razones que sustentan el acto administrado impugnado, sin precisar el por qué, considera que dicho acto es ilegal.

## III. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACIÓN.

Explica el apoderado judicial de la actora, que el acto administrativo que se impugna, ha vulnerado las siguientes disposiciones legales:

1. **Artículo 73 numeral 1 y 2 de la Ley 67 de 2008**, esta norma que se refiere a la declaración y apreciación de las pruebas que debe contener la parte motiva de las resoluciones que deciden la causa, se considera vulnerada por el hecho que la entidad demandada, se limitó a señalar que *“no hubo informe final, ni tampoco conclusión de la obra del objeto contractual, considerando una declaración de Vladimiro Lopera, que señaló que solo se entregó un informe preliminar a Sosa Urbanistas y a SENACYT, ya que el informe final conlleva pruebas de laboratorios, manuales y planos as built, las que no fueron entregados...”*.

En cuanto al numeral 2 de la referida norma, señala entre otras cosas, que la resolución impugnada “no incluyó a cabalidad la apreciación de las pruebas practicadas para determinar la verdad material de los hechos a fin de dictar una sentencia justa”, pues no se apreció “que dentro del expediente quedaron descritas pruebas como que el contrato se realizó en virtud de una condición para el pago de trabajos ejecutados, y sin considerar que la entidad realizó cambios en las especificaciones originaria, que impediría atenderlas como se establecieron...lo que puede atribuirse directamente a la contratista, cuando fue la entidad demandada que (sic) incumplió con las condiciones originarias pactadas en el contrato”.

Agrega que tampoco se “valoró una declaración rendida que se citó en el acto recurrido” (sic)... y que el único elemento que se utilizó para condenarla fue que “no cumplió con el objeto contractual...sin valorar que eso no es un sustento técnico, siendo que la lesión que se le endilga es inexistente, a pesar que mantenía falencias y sesgos que imposibilitan concluir la verdad material de lo sucedido...se cumplió con la obra contratada, lo que justificaba plenamente el pago porque la administración recibió la contraprestación.”

En ese sentido, el apoderado judicial de la demandante, en lo medular de la falta de valoración de pruebas, distingue que el Tribunal de Cuentas en el acto recurrido, desatendió apreciar de forma completa pruebas necesarias para tener certeza a cabalidad de los hechos mencionados en el proceso.

**2. Artículo 52 numeral 1 de la Ley 67 de 2008**, esta norma prevé la posibilidad de ordenar por una sola vez, la corrección, ampliación o complementación de la investigación de cuentas cuando sea necesario para perfeccionarla. En ese sentido, la demandante considera que el acto acusado de ilegal, infringe dicha disposición legal, por omisión directa, ya

que, a su juicio, el Tribunal de Cuentas, no requirió la declaración (bajo la gravedad de juramento) de un personal técnico, sobre el alcance del contrato y la obra entregada, “*sino que asumió que el Coordinador de Infraestructura, de la SENACYT, era un sustento fehaciente para considerar que su representada no cumplió a cabalidad con lo contratado y desconociendo que fue la entidad contratante quien no fijo el lugar para instalar la planta de tratamiento, siendo el contratista quien tenía que asumir esa responsabilidad*”.

3. **Artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, esta norma que regula el cumplimiento de dictar las actuaciones administrativas sin menoscabo del debido proceso, se considera infringida, porque se omitió el trámite de apreciar de manera completa las pruebas conforme lo dispone el numeral 1 del artículo 73, habida cuenta que en sus consideraciones, la entidad demandada, se limitó a apreciar el supuesto de que lo que hubo fue un informe preliminar y no final y que tampoco se entregó la obra objeto del contrato que originó el proceso patrimonial, sin ninguna prueba técnica idónea; y sin tomar en cuenta que la entidad contratante no definió a tiempo un lugar y que en las declaraciones rendidas indicó que se entregó a cabalidad el contrato, como originariamente era la obra objeto del contrato, correspondiente a la instalación de un sistema de tratamiento de aguas residuales que necesita un criterio técnico para definir su culminación o no.
4. **Artículo 155 de la Ley 38 de 2000**, esta norma que se refiera a los parámetros que deben seguirse con relación a la motivación de los actos, se considera infringida, porque dentro del acto impugnado no se incluyó información fundamental que le permitiera a su representada ejercitar sus derechos, produciendo esto una falta real y verdadera de motivación.

#### IV. INFORME DE CONDUCTA.

En atención al oficio No. 4897 de 5 de diciembre de 2024, enviado a la entidad demandada, para que rindiera su respectivo informe, se elaboró el Oficio No. 1720-SG-TC-31-2020 de 17 de diciembre de 2024, mediante el cual se explica que, la Resolución impugnada y el proceso en comento, se llevó a cabo siguiendo los preceptos de la Constitución, la Ley 67 de 2008.

En ese orden de ideas, la entidad demandada con relación a la infracción del numeral 1 del artículo 52 de la Ley 67 de 2008, explicó que el Pleno en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, puede decidir de manera discrecional cuál de las citadas medidas adoptará; de acuerdo con las circunstancias del caso y los elementos de convicción recabados en la fase de investigación, como en efecto lo hizo en el caso en comento.

En cuanto a la violación directa por omisión del debido proceso establecido en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que se inserta en la omisión de no apreciar completamente las pruebas que fueron practicadas, la entidad demandada señala que, en el proceso de marras se cumplieron con todas las formalidades y etapas procesales, incluyendo el periodo probatorio, donde se admitieron las pruebas debidamente aportadas por los procesados, entre ellas, el único medio probatorio que presentó la hoy demandante, consistente en testimonios.

De esa manera, la entidad demandada resguarda sus actuaciones indicando que, al margen de las alegaciones de la demandante Éxito Network, S.A., que se basan en hechos no acreditados plenamente en el infolio, este Colegiado de Justicia Patrimonial fundamentó su decisión en la apreciación del cúmulo de pruebas que reposan en dossier, conforme a las reglas de la sana crítica al tenor de los dispuesto en el artículo 71 de la Ley 67 de 2008.

En cuanto a la infracción que se le endilga al artículo 155 de la Ley 38 de 2000, aclara que, a simple vista, se puede observar, en la Resolución de cargos impugnada, que se hizo el ejercicio de la motivación, tomando en cuenta los hechos alegados y los puntos a resolver, haciendo referencia a las pruebas del expediente

que sirvieron de fundamento para estimar probado el hecho patrimonial, el perjuicio económico al erario así como la vinculación de la hoy demandante, explicando las razones de la decisión y destacando los fundamentos jurídicos y las disposiciones legales aplicables al caso.

Siendo así, la entidad demandada, finaliza su informe de conducta, señalando entre otras cosas que, la decisión impugnada, cumple íntegramente con el principio del Debido Proceso que rige la Jurisdicción de Cuentas, ya que se ejecuta el procedimiento en la forma como está regulado en la Ley, y se cumple con el Principio de Legalidad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política; que debe ser acatado por todos los servidores públicos.

## **V. VISTA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Procurador de la Administración mediante su Vista Número No.151 de 3 de febrero de 2025, visible de la foja 106 a la 111 del dossier, negó todos los hechos de la Demanda y, el Derecho invocado, al considerar entre otros aspectos, que no le asiste la razón a la demandante, toda vez que, en la Resolución de Cargos, se hizo un análisis minucioso de toda la investigación llevada a cabo por la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de Cuentas y la entidad demandada. Además, estima que, en dicha decisión, se explica de manera clara, el porqué de su contenido, es decir, que está debidamente motivada,

Así las cosas, el Procurador de la Administración, entre otros aspectos, concluye que el Tribunal de Cuentas, dicta la Resolución de Cargos que se impugna por esta vía conforme a derecho y tomando en consideración las disposiciones que rigen la materia, por eso no se debe declarar, parcialmente ilegal, el acto administrativo objeto de esta demanda.

## **VI. CRITERIO DE LA SALA**

Como ha quedado consignado en líneas anteriores, la presente demanda en su sentido formal, busca la nulidad de la Resolución de Cargos No. 23-2023 de 18

de diciembre de 2023 y sus actos confirmatorios, dictada por el Tribunal de Cuentas; con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones:

- Que se declare, nula, por ilegal, parcialmente la Resolución de Cargos No. 23-2023 de 18 de diciembre de 2023, emitida por el Pleno de los Magistrados del Tribunal de Cuentas, en lo que se refiere a declarar **PATRIMONIALMENTE RESPONSABLE DE FORMA DIRECTA**, a la sociedad **ÉXITO NETWORK, S.A.**, Y CONDENARLA al pago de la suma de ciento setenta y ocho mil quinientos sesenta balboas con 00/100 (B/.178,560.00), que corresponde a la supuesta lesión patrimonial imputada de ciento veinte mil balboas 00/ 100 (B/. 120,000.00).
- Que, en consecuencia, de la anterior declaración de ilegalidad, la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare nulo, por ilegal el Auto 251-2024 de 2 de agosto de 2024, que negó el Recurso de Reconsideración contra la Resolución originaria.
- Que, además, la honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare a título de reparación del derecho subjetivo vulnerado a la sociedad **ÉXITO NETWORK, S.A.**, que no incurrió en la lesión patrimonial imputada de ciento veinte mil balboas 00/100 (B/.120,000.00); y, por tanto, no es responsable patrimonialmente de forma directa y, en consecuencia, no está obligada al pago de la suma de ciento setenta y ocho mil quinientos sesenta balboas con 00/100 (B/.178,560.00).
- A consecuencia de todo lo anterior, declare a título de reparación del derecho subjetivo vulnerado, el levantamiento de las medidas cautelares decretadas a través de la Resolución No. 23-2021 (Reparos) de 1 de julio de 2021, con las modificaciones ordenadas en el artículo cuarto del acto acusado de ilegal en lo que refiere a la sociedad **ÉXITO NETWORK, S.A.**, hasta la concurrencia de siento setenta y ocho mil quinientos sesenta balboas 00/100 (B/.178,560.00).

- Ordene a la Dirección de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, declare a título de reparación del derecho subjetivo vulnerado el cierre y archivo del expediente ejecutivo abierto en contra de la sociedad **ÉXITO NETWORK, S.A.**, dentro del proceso de jurisdicción coactiva por instrucciones del Tribunal de Cuentas.

La Sala, teniendo en cuenta las aludidas peticiones, procede a realizar un estudio y análisis de las piezas procesales que obran en el expediente, versus los argumentos ensayados y las normas que rigen la materia, a fin de comprobar, si se ha configurado, la infracción del debido proceso, que se le endilga al acto administrativo impugnado, por ilegal.

De acuerdo con la demandante, la Resolución de Cargos No. 23-2023 de 18 de diciembre de 2023, que se impugna por esta vía, es nula, por ilegal, ya que se dictó, **sin apreciar de manera completa, las pruebas presentadas, conforme lo disponen el numeral 1 y 2 del artículo 73 de la Ley 67 de 2008**. Explica, que las consideraciones de fondo que hace el Tribunal de Cuentas, se limitan a valorar “un informe preliminar y no final”, sin ninguna prueba técnica idónea que demostrará que el contrato tuvo cambio de especificaciones cuando se encontraba en ejecución; y sin apreciar que, en las declaraciones rendidas; la entidad contratante, indicó que se le entregó como originalmente era, la obra objeto del contrato, correspondiente a la instalación de un sistema de tratamiento de aguas residuales que necesitaría un criterio técnico para definir su culminación o no.

Ahora bien, conforme a lo expresado por la demandante en cuanto a la parte medular de las disposiciones legales que considera infringidas, la Sala aprecia, que estamos frente a una disconformidad **que no tiene que ver con la inobservancia en la aplicación de la norma**, sino con el criterio asumido por la entidad demandada, en cuanto a un informe preliminar. No obstante, esta circunstancia, a simple vista, permite inferir que no estamos frente a un acto administrativo que ha sido dictado en detrimento del procedimiento establecido por la ley, dado que la

disconformidad planteada, no nace de una falencia o inobservancia de valorar incorrectamente una prueba, que se introdujo al proceso oportunamente y, guarda relación con los hechos discutidos.

En ese sentido, la Sala considera, que al no explicarse en el concepto de las normas que se acusan vulneradas, que el Tribunal de Cuentas en la esfera administrativa, al momento de dictar la decisión de fondo, se fundó en una prueba deficiente e incompleta, por cuanto existía "otra" que no se valoró, y probaba de forma contundente, la inocencia de la hoy demandante, frente a la lesión patrimonial endilgada, tal afirmación por si sola, no constituye una causal de ilegalidad, sobre todo, cuando se ha visualizado que, en la esfera administrativa, no se le vulneró la oportunidad de **contrarrestar con pruebas**, los incumplimientos contractuales que se le formularon en su contra.

Así pues, esta corporación de Justicia, considera que la motivación de la resolución impugnada, se adecua al tema en discusión, y a las pruebas presentadas, en el proceso administrativo seguido a la sociedad demandante, por cuanto no se ha argumentado ni demostrado que dicho *informe preliminar*, por sí solo, justifica y constituye el sustento jurídico de la Resolución que es objeto de esta demanda.

Al respecto de la legalidad del acto administrativo, resulta pertinente traer a colación lo expresado por el autor Luis Enrique Berrocal Guerrero, en su libro Manual del Acto Administrativo, veamos:

"Consiste en suponer que todo acto administrativo ha sido expedido de acuerdo con el ordenamiento jurídico, o sea, conforme a las reglas para su creación, tanto desde el punto de vista material, es decir, en lo concerniente a sus elementos, **la competencia, requisitos, trámites, oportunidad y demás aspectos sustantivos y adjetivos para la expedición de cada acto administrativo.**" (Luis Enrique Berrocal Guerrero, Manual del Acto Administrativo, Editorial ABC, 2001, pág. 70)

De allí que, al aplicar el razonamiento planteado, en el caso bajo estudio, a la Sala no le quedan dudas, que el criterio asumido por parte del Tribunal de Cuentas dentro del acto administrativo impugnado, con base a una determinada prueba, no constituye una infracción al ordenamiento jurídico, que haga nulo, por ilegal el referido acto, bajo la premisa de que existe falta de motivación. Distinto sería, cuando se demuestra, que se ha omitido cumplir con el trámite de valorar las pruebas presentadas.

Es importante anotar, que al revisar el expediente, que se tramitó en la instancia administrativa, se observa que el Tribunal de Cuentas, cumplió con todos los trámites de procedibilidad correspondientes, ya que, luego de que, la Contraloría General de la República, mediante la Nota de 7 de junio de 2019, dirigida al señor Contralor (ver foja 379 de los antecedentes), manifestó entre otros aspectos, que de acuerdo a la documentación suministrada y analizada, la sociedad Éxito Network, S.A, no cumplió con el objeto del Contrato Núm.113-13 de 30 de abril de 2013; sin embargo, SENACYT pagó la totalidad del mismo, el cual no se instaló y culminó en el tiempo pactado produciéndose con esto una afectación económica al Estado por B/.240,000.00, sustentado en los siguientes señalamientos.."; se procedió a dictar la Resolución de 18 de septiembre de 2019, en la que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, modificado por el artículo 8 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, se pidió a la Fiscalía de Cuentas, declarar la apertura de la investigación correspondiente y practicar las pruebas, diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar. (ver foja 426 del Tomo 1 de los antecedentes).

En esa dirección, la Sala advierte que, las distintas diligencias de investigación que realizó el Tribunal de Cuentas, luego de que la Contraloría General de la República, con base a los contratos de servicios que se pactaron entre SENACYT y la hoy demandante ÉXITO NETWORK, S.A., concluyera que esta última "no cumplió con el objeto del Contrato Núm.113-13 de 30 de abril de 2013; sin embargo, SENACYT pagó la totalidad del mismo", demuestra que

efectivamente existió un incumplimiento por parte de dicha sociedad. Lo cual se pudo corroborar, a través de las gestiones de cobro que se surtieron a su favor, sin que hubiera cumplido con la entrega de la obra (ver foja 615 y ss. de los antecedentes).

Desde esta perspectiva jurídica, donde se atienden las constancias procesales que obran el expediente, se concluye, que no se ha infringido lo dispuesto en el artículo 73 y 52 de la Ley 67 de 2008; y los artículos 34 y 155 de la Ley 38 2000, al constar que el Tribunal de Cuentas cumplió a cabalidad con el procedimiento establecido, para resolver el fondo de la controversia, ya que el material probatorio que se cita en la resolución impugnada, guarda relación con los hechos que originaron la investigación por lesión patrimonial, que sugirió la Dirección de Auditoría de la Contraloría General de la República, en su respectivo informe.

Así las cosas, este Tribunal Colegiado, considera que, en el caso bajo estudio, la nulidad que invoca el accionante con fundamento en la valoración que se hizo de una prueba, no se configura, al constar en el expediente, que el acto administrativo impugnado, fue debidamente motivado, y se corrió en traslado, para que los involucrados presentaran los recursos que le confiere la ley, a fin de refutar las argumentaciones en contra de la investigación realizada por la Contraloría General de la República, en su respectivo informe de Auditoría.

Luego entonces, es entendible, que la entidad demandada, concluyera que la hoy demandante **ÉXITO NETWORK, S.A.**, debía ser declarada patrimonialmente responsable, ya que a través de la Inspección Judicial que realizara a las instalaciones de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), el 25 de octubre de 2019, pudo obtener copia autenticada de los desembolsos que se le efectuaron a dicha sociedad, en razón de la ejecución del Contrato 113-2013 de 30 de abril de 2013, cuyo objeto no fue cumplido a cabalidad (ver fojas 615 a la 830; y 12013 del Tomo II de los antecedentes).

En razón de todo lo expuesto, esta Corporación de Justicia, al observar que, en lo dispositivo del fallo impugnado, no existen vicios de ilegalidad, procede, a declarar, que no es ilegal, la Resolución de Cargos impugnada, así como su acto confirmatorio, por medio de la cual, el Tribunal de Cuentas, resolvió entre otras cosas, declarar patrimonialmente responsable a la sociedad **ÉXITO NETWORK, S.A.**, por la suma de B/.178,560.00. De igual manera, se procede a negar el resto de las pretensiones planteadas.

**PARTE RESOLUTIVA:**

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución de Cargos No. 23-2023 de 18 de diciembre de 2023, dictada por el Tribunal de Cuentas, así como su acto confirmatorio; se niega el resto de las pretensiones solicitadas en el libelo de demanda.

Notifíquese,

*Cecilio Cedalise Riquelme*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
 MAGISTRADO

*Maria Cristina Chen Stanziola*  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
 MAGISTRADA

*Carlos Alberto Vásquez Reyes*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
 MAGISTRADO

*Katia Rosas*  
**KATIA ROSAS**  
 SECRETARIA

**SALA III DE LA  
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

NOTIFÍQUESE HOY 1 DE diciembre  
 DE 20 25 A LAS 2:32 DE LA tarde

A Procuraduría de la Administración

*J. Bustamante*  
**FIRMA**