



67

**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, tres (3) de agosto de dos mil quince (2015).

VISTOS:

La Firma Panamá Legal Business Alliance, actuando en representación de Carlos Villarreal, ha interpuesto formal Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.AG-0858 de 3 de diciembre de 2013, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I. El Acto Administrativo Impugnado:

El Acto impugnado lo es la Resolución AG No. 0858 de 3 de diciembre de 2013 y emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente y ratificada mediante Resolución AG No. 0063, con fecha 29 de enero de 2014, las cuales ordenan negar el pago de los salarios en concepto de servicios profesionales prestados a la institución por el profesor Carlos Antonio Villarreal, en calidad de Asesor Técnico de la Dirección General de la Autoridad Nacional del Ambiente; y por un monto de B/.12,150.00 Dólares (Doce Mil Ciento Cincuenta Dólares).

II. Fundamento de la Demanda:

Primero: Que nuestro representado, el Magíster Carlos Antonio Villarreal, especialista en ciencias ambientales, fue llamado a laborar, bajo la figura de Contrato por Servicios Profesionales identificado con el número 095-2004, de la Dirección General de la ANAM, en calidad de Asesor Técnico. Esto se prueba de hecho con la Nota del despacho del Contralor de la época, el señor Alvin Weeden, quien mediante Nota No.931-04-DC, niega el refrendo del contrato de servicios profesionales y que para la fecha ya llevaba cuatro meses y medio trabajando sin recibir un centavo de su salario. Lo curioso de este hecho es que el salario

estipulado en dicho contrato dice B/.3,000.00 dólares mensuales (tres mil) y a nuestro representado se le manifestó verbalmente que su salario era de B/.2,700.00 dólares mensuales. Es decir que alguien pretendía quedarse con la diferencia. ...

Tercero: Que el Magíster Carlos Antonio Villarreal firmo un contrato de servicios profesionales con la Autoridad Nacional del Ambiente, a partir del 16 de abril hasta el 15 de septiembre de 2004. Que dicho contrato fue interrumpido por nuestro representado el 13 de agosto de 2004, debido a que recibió la injusta noticia de que dicho contrato no sería refrendado por parte de la Contraloría General de la Nación. Que para el año 2009 la licenciada Rita Herrera de Lomineth, le reitera al Magíster Carlos Antonio Villarreal "que no es posible honrarle el periodo que usted laboro como servicios profesionales del 16 de abril al 15 de septiembre de 2004, toda vez que las normas de control fiscal señalan que se debe dar inicio de labores una vez esté refrendado el contrato de servicios profesionales por parte del señor contralor de la República". ...

Quinto: Que nuestro mandante ha mantenido como prueba de su asistencia a laborar a las instalaciones de la ANAM, sus registros de entrada y salida durante los cuatro meses y medio que prestó sus servicios profesionales en calidad de Asesor Técnico en la Administración General y que dichas actas de control de entrada y salida fueron firmadas en señal de aval, por la Directora Nacional de Evaluación de Ordenamiento Ambiental A.I., la licenciada Maurilis Coronado. Reiteramos nuestra petición que en caso de dudas, dichas funcionarias sean llamadas a reconocer y ratificarse de las firmas que hay en dichos documentos. ...

Séptimo: Que mediante nota OIRH-706-2004, con fecha 9 de diciembre de 2004, se le notifica a nuestro representado Carlos Antonio Villarreal, que su contrato de servicios profesionales no fue refrendado por parte de la Contraloría General de la Nación y se cita como norma que se le aplica el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984. ...

Es por ello que se infiere del texto citado y transcrito arriba, que se reconoce que nuestro mandante presto un servicio a la Institución conocida como ANAM; y negarle el pago de su trabajo implica que el Estado le puede hurtar el salario a un trabajador que efectiva y dignamente le prestó sus servicios a la institución; y esto basándose en un principio de que el acto no nació a la vida jurídica porque se ejecutó antes del refrendo por la Contraloría. De paso esto implica aceptar la responsabilidad de negligencia en el ejercicio de sus funciones de todo el personal que en su momento tramito el contrato de servicios profesionales del Magíster Carlos Villarreal, ya que no debieron dejarlo iniciar sus funciones debido a que su situación jurídica era ilegal y por lo tanto nadie se hace responsable del pago de los salarios dejados de pagar por un trabajo ya realizado y cuyas evidencias reposan dentro del expediente que se encuentra en recursos humanos.

III. Disposiciones que se estiman infringidas y su concepto:

Se consideran infringidos los artículos 77 de la Ley 32 de noviembre de 1984, y el artículo 1165 del Código Fiscal.

Artículo 77. La Contraloría improbará toda orden de pago contra un Tesoro Público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.

Artículo 1165. Cuando el Contralor General de la República, impruebe un desembolso de fondos del Tesoro Público, ordenado por acto administrativo, suspenderá el pago. Si el Ministerio de Hacienda y Tesoro, o el funcionario o entidad que haya decretado el pago insistieren en este, el Contralor General de la

República, enviará el caso a la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la procedencia del pago.

En todo caso la persona afectada por la suspensión del pago dispuesta por el Contralor General podrá demandar su revisión ante la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia.

1. La norma transcrita ha sido infringida en concepto de interpretación errónea ya que la autoridad competente le dio un alcance o sentido distinto que pugna con la letra y espíritu en lo que se refiere a quien compete pedir la viabilidad jurídica del pago o del acto administrativo, es decir, a que autoridad administrativa le es dable insistir para el pago si a la ANAM o la Contraloría. Lo que hubo fue la negativa y negligencia inexcusable de las autoridades administrativas de insistir en la viabilidad jurídica del pago.

A nuestro criterio le correspondía a la ANAM insistir en la viabilidad jurídica del pago de los honorarios ya que fue esa entidad la que celebró el contrato de trabajo por servicios profesionales con el profesor Carlos Villarreal. Coincidimos con la Contralora General de la República que era competencia de la ANAM insistir en el refrendo del contrato vía Sala Tercera de lo Contencioso, tal cual lo establece la norma.

2. La norma transcrita ha sido infringida en concepto de violación directa por comisión, ya que se aplicó la Ley desconociendo el derecho del administrado de gozar de sus sueldos honradamente ganados con su labor de cuatro meses y medio que presto servicios profesionales a la ANAM. El estado como tal no puede negarle el pago de sus salarios a un trabajador escudándose en ficciones jurídicas tales como que el contrato no nació a la vida jurídica, cuando efectivamente ya había recibido efectivamente la labor profesional realizada de parte del profesor Carlos Villarreal.

Si bien es cierto que no es una facultad potestativa de la Contraloría de la República aprobar o desaprobado todas las deudas emitidas contra el tesoro público, no es menos cierto que nuestro representado ejecuto una labor por

los largos cuatro meses y medio a favor del estado y sin recibir ningún pago a cambio por tanto, al decir del Emperador Justiniano, que la justicia es dar a cada quien lo suyo. El estado debe honrar la labor realizada por el Magíster Carlos Antonio Villarreal, quien ha probado que prestó al estado panameño sus servicios profesionales bajo la modalidad de contrato por servicios profesionales. ...

IV. Informe de Conducta de la Autoridad Demandada:

El Administrador General de la ANAM, remitió el informe explicativo de conducta, con el objeto de dar cumplimiento con lo solicitado por el Sustanciador, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 33 del 11 de septiembre de 1946.

La Resolución No. AG-0858 de 3 de diciembre de 2013, por la cual se niega la solicitud de pago de prestaciones laborales al señor Carlos Villarreal, mantenida en todas sus partes por la Resolución No. AG-0063-2014 de 29 de enero de 2014, tiene su fundamento en los siguientes hechos:

Primero: Que el señor Carlos Villarreal portador de la cédula de identidad personal No. 4-132-1004 el día 30 de agosto de 2013, por medio de apoderado legal, presentó solicitud de cancelación de los honorarios profesionales en calidad de Asesor Técnico de la ANAM, en el periodo comprendido del 16 de abril al 30 de agosto de 2004, a razón de dos mil setecientos balboas con 00/100 (B/.2,700.00).

Segundo: Que consta en el expediente de personal del señor Carlos Villarreal, nota No. 931-04-DC/Del suscrita por el Contralor General de la República de Panamá, Albin Weeden, en la que comunica que devuelve sin refrendo el Proyecto de contrato por Servicios Profesionales No. 095-2004 suscrito entre la entidad y el Magister Carlos Villarreal en base a la circular 002 de 17 de mayo de 2004 cursada por el Ministerio de Economía y Finanzas (Medidas de racionalización fiscal y productividad en el sector público) debido a que los honorarios pactados resultan onerosos.

Tercero: Que las funciones realizadas en la ANAM por el Magíster Carlos Villarreal, se dan en contravención de la Ley; al ser iniciadas antes del refrendo del Proyecto de contrato por servicios profesionales, impidiendo el perfeccionamiento del mismo, por lo que al no existir jurídicamente no es vinculante entre las partes.

Cuarto: Que el demandante no presentó nuevos elementos probatorios que en su momento ameritasen la revocación o modificación de la resolución atacada. ...

V. Opinión de la Procuraduría de la Administración:

El Procurador del Estado, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, contestó la demanda mediante Vista No.437 de 8 de septiembre de 2014 (fs. 48-54), en la que expone las

72

razones por las cuales solicita a la Sala, se desestimen los cargos de violación que argumenta el demandante, y así se declare que no es ilegal la Resolución No. AG-0858 de 3 de diciembre de 2013, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se desestimen el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de infracción formulados en contra del acto administrativo acusado, esta Procuraduría procede a darle contestación a los mismos de manera conjunta, como sigue.

“Este Despacho se opone a los planteamientos expuestos por el recurrente al señalar que la Resolución AG-0858 de 3 de diciembre de 2013, acusada de ilegal, vulnera lo dispuesto en los artículos 77 de la Ley 32 de 1984, modificada por las leyes 97 de 1998 y 67 de 2008, y 1165 del Código Fiscal, puesto que las constancias que reposan en el expediente demuestran de manera veraz que el Contrato de Servicios Profesionales 095-2004, suscrito el 7 de abril de 2004 entre la Autoridad Nacional del Ambiente y Carlos Antonio Villarreal, no obtuvo las autorizaciones o aprobaciones que requería para que el objeto de la contratación se perfeccionara y pudiese entonces surgir a la vida jurídica.

En este sentido, es necesario indicar que el artículo 93 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, por el cual se regulaba la Contratación Pública a la fecha en que ocurrieron los hechos, establecía que los contratos de servicio se regirían por lo dispuesto en el artículo 41 de dicho cuerpo normativo; disposición que contemplaba el procedimiento para la celebración del concurso, cuya adjudicación se encontraba regulada en el artículo 45, según el cual: “la adjudicación no se considerará perfeccionada hasta que haya obtenido las autorizaciones o aprobaciones requeridas...”

Por otra parte, el artículo 73 de la referida Ley 56 de 1995 indicaba que, cito: “La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad pública correspondiente por parte del Estado, de acuerdo con el modelo de contrato incluido en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes, Los contratos serán refrendados por el Contralor General de la República...”

Del contenido de las disposiciones citadas, puede deducirse que aunque el Contrato de Servicios Profesionales 095-2004 fue debidamente firmado por el entonces Administrador General, Encargado, de la Autoridad Nacional del Ambiente y Carlos Antonio Villarreal, lo cierto es, que lo pactado aun no tenía eficacia jurídica, pues no contaba con el refrendo de la Contraloría General de la República; por lo tanto, el actor no estaba obligado a brindar sus servicios profesionales a la entidad contratante y está tampoco podía proceder al pago de los honorarios que reclama Villarreal, por ser contrario al principio de estricta legalidad que rige en todas las

actuaciones administrativas de las entidades públicas, consagrado en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

En otro orden de ideas, se observa que con posterioridad a la firma del mencionado contrato de servicios profesionales, es decir, el 7 de abril de 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas por medio de la Circular 002 de 17 de mayo de 2004, dictó ciertas medidas de racionalización fiscal y productividad en el sector público, lo que dio lugar a que el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente no insistiera al Contralor General de la República que refrendara dicho contrato; por lo que se estima que aunque el artículo 77 de la Ley 32 de 1984; modificado por las Leyes 97 de 1998 y 67 de 2008, facultaba a las entidades públicas para que soliciten a la autoridad fiscalizadora la aprobación o autorización de aquellos actos administrativos que afecten un patrimonio, en este caso, la norma no podía aplicarse debido a las restricciones de orden presupuestario, de lo que se tiene que la Contraloría General de la República tampoco podía acudir ante la Sala para que se pronunciara sobre la viabilidad jurídica de ese pago de honorarios profesionales, tal como el recurrente pretende.

Finalmente, debemos señalar que no consta en el expediente judicial algún documento que acredite que en el periodo comprendido entre el 16 de abril al 30 de agosto de 2004, Carlos Antonio Villarreal llevó a cabo los trabajos para los que fue contratado por la Autoridad Nacional del Ambiente; lo que constituye otra de las razones por las cuales la institución no puede reconocerle el pago de los salarios que ahora reclama. ...”

DECISIÓN DE LA SALA

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por el señor Carlos Villarreal, a través de la firma Panamá Legal Business Alliance, con fundamento en lo que dispone el artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 numeral 1 y 7 del Código Judicial.

Ahora bien, formulada la pretensión contenida en la demanda y cumpliendo con el procedimiento establecido para estos asuntos contenciosos administrativos, el Sustanciador procede a determinar si se han vulnerado los artículos que la parte actora considera infringidos, con la finalidad de precisar si el acto administrativo contenido en la Resolución No. AG-0858 de 3 de diciembre de 2013, dictado por la ANAM, y su acto confirmatorio, deben ser declarados nulos, por ilegales o no, en atención a los cargos de violación alegados por el actor en torno al artículo 77 de

74

la Ley 32 de 8 de diciembre de 1984, modificada por las leyes 97 de 1998 y 67 de 2008; y el artículo 1165 del Código Fiscal.

En este sentido podemos observar que mediante la Resolución AG-0858 de 3 de diciembre de 2013, la Autoridad Nacional del Ambiente resolvió lo siguiente:

“Artículo 1. Negar la solicitud de cancelación de los salarios dejados de percibir en el período comprendido del 16 de abril al 13 de agosto de 2004, presentada por la firma Panamá Legal Business Alliance, actuando en nombre y representación del señor Carlos Villarreal con cédula de identidad personal No. 4-132-1004. ...”

Se aprecia que en la mencionada Resolución, el administrador general de la ANAM, sustentó la misma argumentando “que en el expediente del señor Carlos Villarreal, Nota No. 931-04-DC/Del, suscrita por el señor Contralor de la República de Panamá en ese período, Alvin Weeden, mediante la cual pone en conocimiento que devuelve sin refrendo el proyecto de Contrato por Servicios Profesionales No. 095-2004, suscrito entre la entidad y el Magíster Carlos Villarreal en base a la circular 002 de 17 de mayo de 2004, cursada por el Ministerio de Economía y Finanzas (medidas de racionalización fiscal y productividad en el sector público) además debido a que los honorarios pactados resultan onerosos.

Que al examinar las constancias registrales que reposan en la Oficina Institucional de Recursos Humanos, podemos colegir que las funciones realizadas en la Autoridad Nacional del Ambiente por el Magíster Carlos Villarreal se dan en contravención de la ley, al ser iniciadas antes del refrendo del proyecto de Contrato de Servicios Profesionales, impidiendo el perfeccionamiento del mismo, por lo que al no existir jurídicamente éste, no es vinculante entre las partes.

Que en estas condiciones mal pudiese esta Autoridad insistir a la Contraloría General de la República el cumplimiento del pago de una obligación que no ha nacido a la vida jurídica y más aún cuando son contrarias las medidas

de racionalización comunicadas para esta fecha. ..." (foja 14 del presente expediente)

Se aprecia que el recurrente interpone escrito de reconsideración en tiempo oportuno y éste es resuelto mediante Resolución No. 0063 de 29 de enero de 2014, visible a fojas 16 y 17, y en el mismo se argumentó que "existe desde el 2002, un sistema digitalizado de marcaciones para los servidores públicos que laboran en esta Institución, sin embargo, no consta en este sistema electrónico marcación alguna de entrada y salida del señor Carlos Villarreal.

Que la asistencia diaria a su puesto de trabajo no puede ser corroborada más que por el señor Carlos Villarreal, ya que solo presenta copias simples de un listado de asistencia que no reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos, ni en la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental...

Que al no aportar el recurrente elementos probatorios que ameriten la renovación o modificación de la resolución atacada, el suscrito Administrador General de la Autoridad Nacional del ambiente, Resuelve: "Mantener en todas sus partes la Resolución No.AG-0858 de 3 de diciembre de 2013, mediante el cual se niega la solicitud de cancelación de los salarios dejados de percibir en el período comprendido del 16 de abril al 13 de agosto de 2004,..."

Ahora bien, esta Sala observa la existencia del Contrato de Servicios Profesionales No.095-2004, entre la ANAM y el señor Carlos Villarreal, cuya duración era del día 16 de abril de 2004, al 30 de agosto de 2004, es por ello que estima necesario entrar a validar el perfeccionamiento del mismo y determinar si han infringido las normas que el recurrente considera han sido violadas (artículo 77 de la Ley 32 de 8 de diciembre de 1984 y artículo 1165 del Código Fiscal), por ello procedemos a transcribir el contenido de dichas normas.

76

“Artículo 77. La Contraloría improbará toda orden de pago contra un Tesoro Público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto. No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el funcionario u organismo encargado de emitir el acto, una vez improbadó éste por la Contraloría, puede también someter la situación planteada al conocimiento del Consejo de Gabinete, de la Junta Directiva, Comité Directivo, Consejo Ejecutivo, Patronato o cualquiera otra corporación administrativa que, según el caso, ejerza la máxima autoridad administrativa en la institución, a efecto de que ésta decida si se debe insistir o no en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden. En caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse, la Contraloría deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad de que del mismo se derive recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. En caso de que la decisión sea negativa, el funcionario u organismo que emitió el acto o libró la orden se abstendrá de insistir en el refrendo.”

“Artículo 1165. Cuando el Contralor General de la República, impruebe un desembolso de fondos del Tesoro Público, ordenado por acto administrativo, suspenderá el pago. Si el Ministerio de Hacienda y Tesoro, o el funcionario o entidad que haya decretado el pago insistieren en este, el Contralor General de la República, enviará el caso a la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la procedencia del pago. En todo caso la persona afectada por la suspensión del pago dispuesta por el Contralor General podrá demandar su revisión ante la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia.”

Del contenido de las disposiciones transcritas, y de la interpretación que la parte actora le da a las mismas, debemos mencionar que no podemos acceder a las pretensiones solicitadas por la recurrente, ya que de las constancias procesales que reposan en el expediente, así como de los argumentos vertidos por la Procuraduría de la Administración, debemos manifestar que compartimos la opinión de esta cuando señala:

Por otra parte, el artículo 73 de la referida Ley 56 de 1995 indicaba que, cito: “La celebración de los contratos

corresponde al ministro o representante legal de la entidad pública correspondiente por parte del Estado, de acuerdo con el modelo de contrato incluido en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes, Los contratos serán refrendados por el Contralor General de la República...”

Del contenido de las disposiciones citadas, puede deducirse que aunque el Contrato de Servicios Profesionales 095-2004 fue debidamente firmado por el entonces Administrador General, Encargado, de la Autoridad Nacional del Ambiente y Carlos Antonio Villarreal, lo cierto es, que lo pactado aun no tenía eficacia jurídica, pues no contaba con el refrendo de la Contraloría General de la República; por lo tanto, el actor no estaba obligado a brindar sus servicios profesionales a la entidad contratante y está tampoco podía proceder al pago de los honorarios que reclama Villarreal, por ser contrario al principio de estricta legalidad que rige en todas las actuaciones administrativas de las entidades públicas, consagrado en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

En otro orden de ideas, se observa que con posterioridad a la firma del mencionado contrato de servicios profesionales, es decir, el 7 de abril de 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas por medio de la Circular 002 de 17 de mayo de 2004, dictó ciertas medidas de racionalización fiscal y productividad en el sector público, lo que dio lugar a que el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente no insistiera al Contralor General de la República que refrendara dicho contrato; por lo que se estima que aunque el artículo 77 de la Ley 32 de 1984; modificado por las Leyes 97 de 1998 y 67 de 2008, facultaba a las entidades públicas para que soliciten a la autoridad fiscalizadora la aprobación o autorización de aquellos actos administrativos que afecten un patrimonio, en este caso, la norma no podía aplicarse debido a las restricciones de orden presupuestario, de lo que se tiene que la Contraloría General de la República tampoco podía acudir ante la Sala para que se pronunciara sobre la viabilidad jurídica de ese pago de honorarios profesionales, tal como el recurrente pretende.

Finalmente, debemos señalar que no consta en el expediente judicial algún documento que acredite que en el periodo comprendido entre el 16 de abril al 30 de agosto de 2004, Carlos Antonio Villarreal llevó a cabo los trabajos para los que fue contratado por la Autoridad Nacional del Ambiente; lo que constituye otra de las razones por las cuales la institución no puede reconocerle el pago de los salarios que ahora reclama. ...”

Aunado a lo anterior, la reiterada jurisprudencia en este tipo de casos nos lleva a concluir que no se ha producido violación alguna de las normas invocadas por la parte actora y en este punto citamos el fallo de 12 de febrero de 2008, en donde la Sala Tercera abordó el tema sobre la importancia del refrendo por parte

de la Contraloría General de la República, por motivo del perfeccionamiento de un contrato. Pasemos a analizar un extracto del mismo:

"...

En estrecha relación a las consideraciones expuestas, surge el hecho que al encontrarnos con unos contratos que no han sido refrendados por la Contraloría General de la República, se contradice lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2; 45 y 48 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, relativos a la exigencia de refrendo en atención al cumplimiento de las normas jurídicas respectivas y la facultad de refrendo atribuida al Contralor, así como lo estipulado en el artículo 73 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995:

"Artículo 73. Facultad de contratación.

La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad pública correspondiente por parte del Estado, de acuerdo con el modelo de contrato incluido en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. Los contratos serán refrendados por el Contralor General de la República.

..."

La Sala no puede dejar de lado, la importancia del refrendo de la Contraloría General de la República y el perfeccionamiento de los contratos, lo cual incide en la exigibilidad del acto.

De lo anterior se desprende que el acto cuya ilegalidad se demanda fue emitido con sujeción a nuestro ordenamiento jurídico, por lo que reiteramos que los cargos de ilegalidad formulados por la parte actora en relación con la supuesta infracción de las disposiciones antes mencionadas carecen de sustento jurídico.

En vista de ello, esta Superioridad llega a la conclusión que el acto administrativo impugnado no viola en modo alguno las disposiciones legales alegadas por el demandante, debido a que no se puede considerar vigente un contrato que no se ha perfeccionado, por lo que se procederá a declarar que no es ilegal el acto administrativo impugnado.

PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No.AG-

0858 de 3 de diciembre de 2013, su acto confirmatorio, expedidos por la Autoridad Nacional del Ambiente, dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción interpuesto por la firma Panamá Legal Business Alliance, actuando en representación de Carlos Villarreal.

NOTIFÍQUESE,


**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**


**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO**


**NELLY CEDENO DE PAREDES
MAGISTRADA**


**LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE LA _____ A _____

FIRMA