REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Firma Forense Linares & Linares Abogados, que actúa en nombre y representación de la sociedad **AGROLAT, S.A.**, ha promovido Solicitud para que la Sala Tercera se pronuncie, sobre la Viabilidad Jurídica del Refrendo de distintos Certificados de Fomento Productivo, emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En primer término, la solicitante fundamenta su Petición en que los referidos Certificados de Fomento Productivo, expedidos por la Autoridad tributaria, se sustentan en Resoluciones debidamente proferidas por la Comisión Nacional para la Promoción y Modernización Agropecuaria y Agroindustrial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (en adelante MIDA).

Agrega que la Contraloría General de la República devolvió sin refrendar los Certificados de Fomento Productivo en cuestión, indicando que no es posible aplicarles -de forma retroactiva-, el Procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo N° 27 de 4 de agosto de 2017, toda vez que los Certificados de

107

Fomento Productivo, para los rubros de sandía y melón, iniciaron su tramitación en el año 2016, cuando se encontraba vigente la Resolución N° 002 de 21 de enero de 2015, expedida por la Comisión Nacional para la Promoción y Modernización Agropecuaria y Agroindustrial del MIDA.

En este punto, resulta importante aclarar que el refrendo es un acto administrativo de aprobación, realizado por el Contralor General de la República, dentro del contexto de su rol de fiscalización de la Hacienda Pública, que tiene como objeto verificar la adecuación del acto a refrendar con el ordenamiento jurídico en vigor.

De esta forma, la normativa vigente ha dispuesto que el refrendo del Contralor es un requisito necesario para que el acto administrativo en firme que lo requiera, pueda tener eficacia, o en otras palabras, para que pueda ejecutarse. Por consiguiente, los actos administrativos que requieran el refrendo, no surgen a la vida jurídica, es decir, no producen los efectos ni las obligaciones que les son propios, hasta tanto no hayan sido refrendados por el Ente Fiscalizador del Estado.

Ahora bien, para una mejor comprensión del tema sometido a esta Corporación de Justicia, es conveniente señalar que, si bien es cierto el artículo 97 del Código Judicial establece ciertas materias asignadas a la Sala Tercera, el elenco de competencias asignadas a este Tribunal, no se encuentra únicamente comprendido en dicha normativa, pues en el marco jurídico panameño existen distintos Cuerpos Legales, que atribuyen el conocimiento de causas a esta Superioridad, como es el caso de la Solicitud de Viabilidad Jurídica de Pago o Refrendo, que encuentra su sustento legal en la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.

En ese sentido, el artículo 77 de la Ley N° 32 de 1984 establece lo siguiente:

> "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

108

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 ésta, 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 improbado 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". (lo resaltado es del Magistrado Sustanciador)

Como se desprende de la disposición legal transcrita, a la Sala Tercera le ha sido asignado el conocimiento de las Solicitudes de Viabilidad Jurídica, las cuales están destinadas para consultar si es dable el refrendo de la Contraloría General de la República sobre alguna orden de pago contra el Tesoro Nacional, así como de cualquier acto administrativo que afecte el patrimonio estatal.

Ahora bien, de la propia lectura del artículo 77 de la Ley N° 32 de 1984, puede concluirse que **las referidas Solicitudes de Viabilidad Jurídica pueden ser planteadas exclusivamente por la Contraloría General de la República**, y no por terceros, por lo cual no es posible imprimirle trámite a la Solicitud presentada por la sociedad **AGROLAT, S.A.**, al carecer de legitimidad para presentar dicha Petición.

Este criterio ha sido sostenido por la Sala Tercera en distintas oportunidades, como es el caso de la **Resolución de 20 de junio de 2014**, en que se indicó lo siguiente:

"El licenciado Antonio Guardia Oses, quien actúa en nombre y representación del Consejo Provincial de Panamá, ha promovido solicitud de viabilidad jurídica del refrendo por parte de la Contraloría General de la República, del Cheque N° 43206 por la suma de Once Mil Trescientos Balboas con 00/100 (B/.11,300.00), emitido por el Consejo Provincial de Panamá, a favor de la Coordinadora Nacional de Representantes.

109

...

Agrega que la Contraloría General de la República negó el refrendo del Cheque N° 43206, por considerar que a la donación que realiza el Consejo Provincial de Panamá se le deben aplicar las deducciones correspondientes al Impuesto sobre la Renta, tomando en consideración que dichas sumas provienen de las dietas de los Representantes de Corregimiento correspondientes al mes de septiembre de 2013, razón por la cual se solicita se emita un pronunciamiento sobre la viabilidad jurídica de dicho refrendo.

...

En ese sentido, puede concluirse que el solicitante exclusivo de dicho mecanismo debe ser la propia Contraloría General de la República, y no terceros, por lo cual lamentablemente, corresponde denegar la admisión de la solicitud presentada por el Consejo Provincial de Panamá.

...

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la solicitud de viabilidad jurídica presentada por el licenciado Antonio Guardia Oses, en representación del Consejo Provincial de Panamá, con relación al refrendo por parte de la Contraloría General de la República, del Cheque N° 43206 por la suma de Once Mil Trescientos Balboas con 00/100 (B/.11,300.00), emitido por el Consejo Provincial de Panamá, a favor de la Coordinadora Nacional de Representantes".

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Solicitud presentada por la Firma Forense Linares & Linares Abogados, en representación de la sociedad **AGROLAT, S.A.**, para que la Sala Tercera se pronuncie, sobre la Viabilidad Jurídica del Refrendo de distintos Certificados de Fomento Productivo, emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 28 DE enero DE 20 22

A LAS 8:51 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Firma