REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Entrada N° 293-2019 **MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**

SOLICITUD DE VIABILIDAD JURIDICA DE REFRENDO, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ANTONIO MORENO Y EL LICENCIADO AMILCAR ALVARADO STAPF, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SOBRE LOS CHEQUES N°000000540, 000000542, 000000543, 000000544, 000000545, 000000546, 000000547, 000000549, 000000550, 000000551, POR UN VALOR TOTAL DE B/.13,082.68, CORRESPONDIENTE A LA DENOMINADA "PLANILLA DE BONIFICACIÓN DE NAVIDAD 2018", EMITIDOS POR EL PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, EN FAVOR DE SUS TRABAJADORES PERMANENTES Y EVENTUALES.

Panamá, veintidós (22) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Antonio Moreno y el Licenciado Amílcar Alvarado Stapf, actuando en nombre y representación de la Contraloría General de la República, han interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, solicitud de viabilidad jurídica, a fin de que la Sala Tercera se pronuncie sobre la viabilidad jurídica de los Cheques N°000000540, 000000542, 000000543, 000000544, 000000545, 000000546, 000000547, 000000549, 000000550, 000000551, por un valor total de B/.13,082.68, correspondiente a la denominada "Planilla de Bonificación de Navidad 2018", emitidos por EL PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, en favor de sus trabajadores permanentes y eventuales.

Mediante la Resolución de 16 de mayo de 2019 (f.15), se admite la solicitud de viabilidad jurídica incoada, y se ordena su traslado al Presidente del Patronato de la Cinta Norteña, para que rindiese el informe explicativo de conducta, contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, y al Procurador de la Administración, para que emitiese concepto.

FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El Licenciado Amílcar Alvarado, quien actúa en nombre y representación de la Contraloría General de la República, estima que la denominada Planilla de Bonificación

77

de Navidad-2018", el fundamento de la solicitud de pronunciamiento de la viabilidad jurídica, describe los siguientes hechos:

"...

PRIMERO: Que mediante Nota Núm. 6532-18-DFG de 14 de diciembre de 2018, el Contralor General de la República devolvió sin el refrendo solicitado los cheques identificados con los números 000000540, por la suma de OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.800.00); 000000542, por un monto de NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS BALBOAS CON NOVENTA Y DOS CENTESIMOS (B/.976.92); 000000543; por un monto de MIL OCHOCIENTOS VEINTISEIS BALBOAS CON NOVENTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/.1,826.92); 000000544, por un valor de OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.800.00); 000000545, por un valor de SETECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.700.00); 000000546, por un monto de SETECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.700.00); 000000547, por un valor de DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SEIS BALBOAS CON NOVENTA Y DOS CENTESIMOS (B/.2,676.92); 000000549, por un valor de OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.800.00); 000000550, por un valor de SETECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.700.00) Y 000000551, por un valor de TRES MIL CIENTO UN BALBOA CON NOVENTA Y DOS CENTESIMOS (B/.3,101.02), con fundamento en el Artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, ya que los actos de afectación patrimonial sometidos a refrendo no presentaban fundamentos jurídicos, económicos ni del desempeño de los beneficiarios del pago.

SEGUNDO: Que en atención a la Nota s/n del Patronato de la Cinta Norteña, de 18 de diciembre de 2018, nuestra institución, mediante Nota N°120-19-DFG de 8 de enero de 2019, devolvió al Patronato de la Cinta Norteña, sin el refrendo solicitado, la denominada **"Planilla de Bonificación de Navidad-2018"** por la suma total de **B/.13,082.68**, la cual corresponde al 100% del sueldo mensual del personal del Patronato, aduciendo razones de índole jurídica, consistentes en que la Ley 1 del 7 de enero de 2016 crea el Patronato de la Cinta Norteña, no señala ni fija el pago de bonificaciones a sus colaboradores, y tampoco faculta a la Junta Directiva a otorgar incentivos que no estén amparados en una política de desempeño.

...

CUARTO: Que, de acuerdo a lo dispuesto en los Artículos 5, 6 y 7 de la Ley 1 de 2016, se establece una estructura denominada "Patronato", la cual está compuesta por 13 personas, 9 de ellos funcionarios públicos y 4 representantes de la sociedad civil, organizada. Igualmente, se le otorgan funciones específicas y se diferencia de la figura de la Junta Directiva, la cual resulta elegida por éste, de acuerdo al Artículo 10 en concordancia con el Artículo 12 de la misma Ley. A nuestro juicio, del texto de la Ley 1 de 7 de enero de 2016 se desprende que el Patronato; designa, entre otras funciones, a los miembros del Patronato; designa, entre otras funciones, a los miembros de la Junta Directiva, la cual se compone de 9 de sus miembros; administra y vela por el buen funcionamiento de la Cinta Norteña; suscribe contratos y convenios con instituciones, entidades y empresas, para recibir colaboración económica y técnica destinada a cumplir con los objetivos señalados en la Ley y, elabora el plan maestro o cronograma de actividades y proyectos con una proyección de cinco (5) años, a fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma, entendemos que el Patronato (definido para nuestros efectos, como un ente de dirección legalmente constituido) es la corporación que ejerce la máxima autoridad administrativa en dicha institución, pues de acuerdo con el Articulo 7 de la Ley 1 de 7 de enero de 2016, las funciones de este organismo son más amplias que las de la Junta Directiva, que solo tiene las funciones que le otorgan los Artículos 8, 10 (Párrafo final) y 12 de la excerta legal precitada, los cuales dicen relación, respectivamente, con la adopción del reglamento interno que desarrolle los aspectos administrativos y técnicos para el buen funcionamiento del Patronato de la Cinta Norteña; la elección del Presidente del Patronato y, el nombramiento del Director Ejecutivo.

Si bien en la parte motiva de la Resolución N°PCN-JD-001-2019 de 28 de enero de 2019 se señala que el Articulo 13 del Reglamento Interno del Patronato de la Cinta Norteña le atribuye al Patronato y no a la Junta Directiva la función de administrar y velar por el buen funcionamiento de la Cinta Norteña y, de otro, que no hay constancia alguna de que el reglamento en referencia haya sido publicado en la Gaceta Oficial, requisito que de acuerdo con lo normado en el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, es exigido para que los actos administrativos de carácter general, como el reglamento, pueden ser aplicables.

QUINTO: Que, dado el hecho que la Junta Directiva resulta elegida por el "Patronato" entendemos queda implícitamente subordinada (ex lege) a este y ejecutado solo la representación del Patronato. No obstante, son entes distintos, ya que el propio Articulo 12 de la Ley que crea el Patronato, los diferencia tanto en actos como en facultades.

SEXTO: Que, siguiendo la misma línea de pensamiento, la insistencia que externa la Junta Directiva no resulta suficiente para hacer mandatoria la insistencia de refrendo, de acuerdo al contenido del Artículo 77 de la Ley 32 de 1984 (es decir, no es el máximo organismo rector del Patronato, así como tampoco certifican el voto unitario sobre la aprobación del pago respectivo), por lo que presente acción de pronunciamiento de viabilidad jurídica resulta procedente para determinar si debe refrendarse o no la "Planilla de Bonificación de Navidad-2018", en favor de los empleados permanentes y temporales de la Cinta Norteña.

En base a lo expuesto, considera la Contraloría que al haber emitido los cheques, en concepto de pago de la bonificación de navidad de 2018 de los servidores del Patronato de la Cinta Norteña, dichos actos de afectación patrimonial violan, en concepto de violación directa el articulo 74 (literal a) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA

En Vista Número 511 de 28 de abril de 2021, visible en foja 49 a 65, la Procuraduría de la Administración emite concepto, señalando lo siguiente:

79

"...

Conforme a nuestro Derecho Positivo, podemos inferir que los patronatos han sido concebidos como un modelo de gobernanza y de decisión pública donde intervienen actores nacionales, regionales y locales, tanto del sector estatal y privado; constituidos con el objetivo de mejorar y promover algunos servicios que el Estado está llamado a prestar a la sociedad, para lo cual se le adscriben fondos públicos y particulares destinados para fines específicos.

Resulta palmario que el **Patronato de la Cinta Norteña** goza de autonomía administrativa, económica, financiera y funcional; y las facultades a ella atribuidas no menoscaban aquellas que le han sido conferidas a las instituciones públicas, es decir, los objetivos que persigue la entidad no colisionan con las funciones que de forma exclusiva le han sido conferidas por Ley a las diferentes instancias del Gobierno central y local que lo conforman, por el contrario, se busca facilitar la administración, planificación, coordinación, desarrollo y ejecución de actividades dentro de un espacio común destinado al esparcimiento, la cultura, el deporte y la conservación de los recursos naturales.

Partiendo de la premisa anterior, podemos afirmar sin lugar a dudas que las actuaciones del **Patronato de la Cinta Norteña** se deben regir por las disposiciones de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por lo que mal podría pensarse que la autonomía endilgada a esta entidad la exima del cumplimiento de las normas vigente, toda vez que la misma es concebida como una persona jurídica de interés público y social, de allí que, las acciones que ésta realice en cumplimiento de las funciones a ella conferidas, deben efectuarse con arreglo al principio de estricta legalidad, el debido proceso y demás principios que rigen el Derecho Administrativo.

...

En primer lugar, salta a la vista que conforme a la precitada Ley, el **Patronato de la Cinta Norteña** contara con una Junta Directiva, sin embargo, a esta última no se establecen funciones de forma expresa, en su lugar, el artículo 8 del mismo cuerpo normativo dispone que esta adoptara su reglamento desarrollando los aspectos administrativos y técnicos para el buen funcionamiento de la entidad y se basará en las normas establecidas en la citada Ley 1 de 7 de enero de 2016 (Cfr. Página 8 de la Gaceta Oficial 27944-B de 8 de enero de 2016).

...

En otras palabras, las prerrogativas exigidas deben estar contempladas en una Ley Formal, que las fije, determine y regule, por lo que la viabilidad de refrendo de los cheques emitidos por el **Patronato de la Cinta Norteña,** que intentan sean refrendados por la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA,** no pueden prosperar, considerando que, como ha señalado en numerosa jurisprudencia esa Corporación de Justicia; **la creación, modificación, supresión y prórroga de bonos está supeditado a que hayan sido previamente establecidos como derechos en una la Ley Formal,** y con mayor razón, ese reconocimiento debe tener una base legal desarrollada sin rebasar el texto o espíritu de la que la instituye, si se toma en cuenta que en la mayoría de los casos, estas prestaciones dependen del ejercicio efectivo de sus beneficiarios.

80

> De las evidencias anteriores, este Despacho comparte el criterio esbozado por el apoderado especial de la accionante, puesto que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1 de 8 de enero de 2016, la **Contraloría General de la República** tiene a su cargo fiscalizar el manejo de los fondos y bienes del **Patronato de la Cinta Norteña,** partiendo del hecho que el patrimonio de la entidad estará constituido por aportes que realicen las instituciones públicas y demás ingresos que se le asignen en el Presupuesto General del Estado, tal como que lo estipula el articulo 13 el cuerpo normativo en referencia.
> ..."

De lo indicado por la Procuraduría, la misma solicita que se declare que No es Jurídicamente Viable la solicitud del refrendo.

CONSIDERACIONES, FUNDAMENTOS Y DECISIÓN DE LA CORTE

Desarrollados los trámites legales de rigor corresponde a esta Corporación entrar a decidir el fondo de la controversia, sobre las consideraciones que siguen.

Ahora bien, como cuestión previa la Sala debe dilucidar un incidente de falta de competencia presentado por el Licenciado Vicente Archibold Blake.

En relación a lo expuesto, no escapa de la percepción de esta Sala que dentro de la presente solicitud de viabilidad jurídica de refrendo el Licenciado Vicente Archibold Blake propuso incidente de falta de competencia, el cual fue admitido por el Magistrado Sustanciador mediante Auto de 19 de febrero de 2021 y corrido en traslado a la Contraloría General de la República, la cual está representada por los Licenciados Antonio Moreno y Amílcar Alvarado Stapf, encontrándose en este momento en estado de resolver fondo (Cfr. Expediente N°20951, que contiene el incidente de falta de competencia de la Sala Tercera, dentro de la solicitud de viabilidad jurídica de refrendo presentado por la Contraloría General de la República).

No obstante, tomando en consideración el examen integro de los argumentos, normas y las pruebas obrantes en dicha incidencia, se descarta la alegada falta de competencia de la Sala Tercera, ya que el objeto de la viabilidad jurídica gira en torno a unos cheques emitidos por el Patronato a favor de sus trabajadores eventuales y

permanentes de una bonificación de navidad 2018, identificados con los números 000000540, por la suma de OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.800.00); 000000542, por un monto de NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS BALBOAS CON NOVENTA Y DOS CENTESIMOS (B/.976.92); 000000543; por un monto de MIL OCHOCIENTOS VEINTISEIS BALBOAS CON NOVENTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/.1,826.92); 000000544, por un valor de OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.800.00); 000000545, por un valor de SETECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.700.00); 000000546, por un monto de SETECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.700.00); 000000547, por un valor de DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SEIS BALBOAS CON NOVENTA Y DOS CENTESIMOS (B/.2,676.92); 000000549, por un valor de OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.800.00); 000000550, por un valor de SETECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.700.00) Y 000000551, por un valor de TRES MIL CIENTO UN BALBOA CON NOVENTA Y DOS CENTESIMOS (B/.3,101.02), refrendo al cual se niega la Contraloría General de la República y que debido a la insistencia del Patronato de la Cinta Norteña en el mismo, se remite a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para que se pronuncie sobre la procedencia o no de su pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República" que establece:

> **"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 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".

En el artículo que antecede, se señala que la solicitud de viabilidad jurídica es un mecanismo exclusivo para que la Contraloría General de la República someta al criterio de la Sala Tercera, si es dable el refrendo sobre alguna orden de pago o acto administrativo que afecte un patrimonio público.

Cabe señalar que la Sala Tercera se pronunció en el mismo sentido mediante la Resolución de 21 de octubre de 2020, al resolver el incidente de falta de competencia, dentro de la solicitud de viabilidad jurídica de refrendo del cheque N°000000381, fechado 30 de julio de 2018, por un monto de B/.83,965.50, emitido a favor de Decolage, S.A.

ANÁLISIS DE LA SALA

Tal como se indicó en párrafos anteriores, esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Solicitud de Pronunciamiento de Viabilidad Jurídica presentada por el Contralor General de la República, con fundamento en lo que dispone el Artículo 77 de la Ley 32 de 1984, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República"

Es importante aclarar que el refrendo es un acto administrativo de aprobación, realizado por el Contralor General, 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 vigente. De la misma 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 efectos ni obligaciones que le son propios, hasta tanto no hayan sido refrendados por la Contraloría General de la República.

Expuesto lo anterior, observa el Tribunal que la disyuntiva que genera la negativa del refrendo por parte de la Contraloría General de la República, se basa que en atención a la Nota s/n del Patronato de la Cinta Norteña, de 18 de diciembre de 2018, la Contraloría mediante Nota N°120-19-DFG de 8 de enero de 2019, devolvió al Patronato de la Cinta Norteña, sin el refrendo solicitado, la denominada "Planilla de Bonificación de Navidad-2018 por la suma B/.13,082.68, la cual corresponde al 100% del sueldo mensual del personal del Patronato, aduciendo razones de índole jurídica, consistentes en que la Ley 1 del 7 de enero de 2016, que crea el Patronato de la Cinta Norteña.

La Contraloría considera infringido los artículo 34, 35 de la Ley 38 de 2000, ya que establece el orden jerárquico de la aplicación normativa, la cual rige para todas las decisiones que emita la administración pública, que sus actuaciones deben regirse según el principio de estricta legalidad y el debido proceso. Y el artículo 74, literal a de la Ley 32 de 1984, en relación a la orden de pago que emita el Tesoro Nacional será sometida al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito no podrá ser pagada.

El artículo 34 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, dispone: *"Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad..."*

El artículo 35 de la Ley 38 de 2000, señala que *"las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos."*

Expresadas las normas, consideramos oportuno definir el término *Patronato*, a fin de tener un enfoque sobre la función de los mismos. En ese sentido, el diccionario de la

84

Real Academia Española lo define de la siguiente manera: "Patronato: Consejo formado por varias personas que ejercen funciones rectoras, asesoras o de vigilancia de una institución."

Sobre el tema la Procuraduría de la Administración se ha pronunciado a través de consultas manifestando lo siguiente:

> "Que nuestro derecho positivo los patronatos son organismos autónomos, de carácter benéfico en su mayoría, al cual se le asignan fondos públicos y de fuentes privadas para fines específicos de sus funciones. Adicionalmente, podemos agregar que los Patronatos son fundaciones de interés público reconocidos por la legislación nacional en el artículo 64 del Código Civil.
>
> Estos organismos deben ser creados formalmente a través de una Ley, en la que se determine de manera específica, sus fines y objetivos; las funciones; su competencia; las bases generales de su organización; sus órganos colegiados y designación de las personas que lo integran. El objetivo primordial de los patronatos es el de mejorar y promover algunos servicios que el Estado está obligado a prestar a la sociedad.
>
> Como se puede apreciar un patronato es una asociación con un fin de carácter público, para la satisfacción de ciertas necesidades públicas, transfiriéndose poderes de decisión." (Consulta C-006-17 de la Procuraduría de la Administración).

Dicho lo anterior, el Estado crea una Ley de la República, que crea un Patronato con el fin de administrar la Cinta Norteña, y le confiere funciones, objetivos y competencias para que se administre y mantengan, sin ánimo de lucro, una porción de tierra y proyecto de carácter social, además su Junta Directiva está formada por su mayoría por funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil, según la Ley 1 de 7 de enero de 2016.

Su patrimonio está constituido por los aportes de dineros o bienes que reciba de personales naturales o jurídicas, a título de contribuciones, donaciones, herencia, legales o cuotas; las sumas percibidas por el desarrollo de cualquier actividad que realice el patronato con el fin de auto gestionar sus fondos; así como los subsidios o contribuciones hechas por las instituciones públicas que lo integran y demás ingresos que se le asigne en el Presupuesto General del Estado, los cuales son asignados por el Órgano Ejecutivo y la Alcaldía de Panamá, según los artículos 13 y 19 de la Ley 1 de 7 de enero de 2016.

Como se puede apreciar el Patronato es de carácter público, ya que el mismo ha sido creado por una ley, tiene un fin público y está sometido a controles públicos. Por lo tanto, los actos emitidos por el mismo son actos administrativos que son de obligatorio cumplimiento.

Conforme a lo expresado el artículo 17 de la Ley 1 de 7 de enero de 2016, señala que los fondos y bienes del Patronato provenientes del Estado serán fiscalizados por la Contraloría General de la República, en concordancia con el artículo 280 de la Constitución Política que señala que dentro de las funciones de la Contraloría General de la República está, la de "Fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley", lo que nos lleva al artículo 74, literal a de la Ley 32 de 1984, que toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional o cualquier otro Tesoro público, deberá ser sometida al refrendo de la Contraloría.

En base a lo anterior, la Contraloría General de la República considera que la falta de fundamento legal para establecer bonos y bonificaciones, constituye una forma inadecuada de disposición de los bienes y fondos públicos que han sido confiados, en este caso, al Patronato de la Cinta Norteña, y sus actuaciones no deben ser contrarias al interés público.

Resulta, que las actuaciones del Patronato de la Cinta Norteña, no deben ser contrarias al interés público, por lo que se debe regir por la Ley 38 de 2000, pues sus actuaciones deben regirse según el principio de estricta legalidad y el debido proceso.

En razón de dichos principios, nos adentramos a analizar las facultades que establece la Ley 1 de 7 de enero de 2016, en relación a las bonificaciones en favor de los empleados de la entidad y resulta evidente que la misma no expresa el reconocimiento de dichos beneficios económicos.

86

Conforme a lo anterior, para que las bonificaciones o beneficios económicos puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule, situación que no se produce en el presente caso, al no existir una ley que reconozca a los empleados del Patronato de la Cinta Norteña el derecho a recibir bonificaciones o beneficios económicos.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

1. **RECHAZA DE PLANO** el incidente de falta de competencia; interpuesto por el licenciado Vicente Archibold Blake, actuando en nombre y representación del Patronato de la Cinta Norteña;

2. **DECLARA QUE NO ES VIABLE JURÍDICAMENTE**, el refrendo de los Cheques N°000000540, 000000542, 000000543, 000000544, 000000545, 000000546, 000000547, 000000549, 000000550, 000000551, por un valor total de B/.13,082.68, correspondiente a la denominada "Planilla de Bonificación de Navidad 2018", emitidos por EL PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, en favor de sus trabajadores permanentes y eventuales.

NOTIFIQUESE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO
CON VOTO RAZONADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 29 DE Agosto DE 20 22

A LAS 8:44 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 2601 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 26 de agosto de 20 22

SECRETARIA

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
Entrada Nº. 293-19

SOLICITUD DE VIABILIDAD JURÍDICA DE REFRENDO, INTERPUESTA POR EL LICDO. ANTONIO MORENO Y EL LICDO. AMILCAR ALVARADO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LOS CHEQUES Nº 000000540, 000000542, 000000543, 000000544, 000000545, 000000546, 000000547, 000000549, 000000550, 000000551, POR UN VALOR TOTAL DE B/.13,082.68, CORRESPONDIENTES A LA DENOMINADA PLANILLA DE BONIFICACIÓN DE NAVIDAD 2018, EMITIDOS POR EL PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, EN FAVOR DE SUS TRABAJADORES PERMANENTES Y EVENTUALES.

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME

Con el respeto que me caracteriza, debo manifestarles al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que no comparto la decisión de rechazar de plano, el incidente por falta de competencia interpuesto por la parte actora.

Estimo pertinente que dentro de la sentencia se reconociera que se encuentra **PARCIALMENTE PROBADO** el incidente de Nulidad por Falta de Competencia en relación al Patronato de la Cinta Norteña, dentro de la Solicitud presentada por la Contraloría General de la República, para que la Sala Tercera se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del refrendo de los cheques Nº 000000540, 000000542, 000000543, 000000544, 000000545, 000000546, 000000547, 000000549, 000000550, 000000551, emitidos por el PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, referente a la planilla de bonificación de navidad 2018, para el pago a favor de sus trabajadores permanentes y eventuales.

Al entrar a analizar el artículo 1 de la Ley 1/2016, que crea el PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, el mismo dispone expresamente lo siguiente:

> "*Artículo 1. Se crea el Patronato de la Cinta Norteña, en adelante el Patronato, como entidad de interés público y social, sin fines de lucro, con personalidad jurídica,* ***patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional****, con la facultad de adquirir derechos y contraer obligaciones.*
> *(…).*"
>
> (Las negrillas son nuestras)

88

De la norma anteriormente transcrita, se desprende, que la ley le otorga al PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, la facultad de poder contar con su propio patrimonio y autonomía administrativa, económica, financiera y funcional.

Visto lo anterior, es importante indicar, que el artículo 13 de la Ley 1/2016, consagra la conformación de un **patrimonio mixto (privado-público)** a favor del PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA. En este orden de ideas, la prenombrada disposición señala lo siguiente:

> "*Artículo 13. El Estado, por conducto de las instituciones señaladas en esta Ley, incluirá anualmente en el Presupuesto General del Estado las partidas necesarias para la ejecución de la presente Ley.*
>
> ***El patrimonio del Patronato lo constituirán los aportes en dinero o bienes que, a título de contribuciones, donaciones, herencias, legados, cuotas o bajo cualquier título reciba de las personas naturales o jurídicas.*** *También formará parte del patrimonio el ingreso que se derive de dichos aportes y que la Junta Directiva determine para la adquisición de bienes, así como el producto de cualquier actividad que realice con el fin de autogestionar fondos. Igualmente, las sumas que en concepto de subsidio o aportación reciba de instituciones públicas y demás ingresos que se le asignen en el Presupuesto General del Estado.*
>
> *Las donaciones, legados y los aportes que hagan las personas naturales o jurídicas al Patronato serán deducibles del impuesto sobre la renta.*
>
> *Los fondos que adquiera el Patronato de conformidad con lo dispuesto en este artículo se depositarán en una cuenta del Banco Nacional de Panamá."*
>
> (Las negrillas son nuestras)

De la norma transcrita, se infiere que el capital o el patrimonio que conforme el PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, no solamente provendrá del sector público, sino también puede constituirse por aportes en dinero o bienes que a título de contribuciones, donaciones, herencias, legados, cuotas o bajo cualquier título que **reciba de las personas naturales o jurídicas privadas**.

En la sentencia se debió considerar que los fondos del PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, tiene una composición **de carácter mixto (público-privado)**.

En consecuencia, el Patronato de la Cinta Norteña no sólo recibe aportes o beneficios económicos del sector público, sino que también lo hace **del sector privado**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1 de 2016 que crea el PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, por lo que su correspondiente patrimonio debe ser reconocido de carácter mixto (público-privado).

89

Y es que si los fondos del PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA, son **aportes económicos de carácter mixto** (público-privado), lo justo es que sólo los subsidios o aportes que reciba el PATRONATO por parte del Estado o de las instituciones públicas y que entren a formar parte de dicho patrimonio, **deberán de ser únicamente dichos dineros los que podrán ser fiscalizados por la Contraloría General de la República**, y no así los ingresos provenientes del sector privado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1/2016 (Ley que crea el Patronato de la Cinta Norteña), que establece lo siguiente:

> *"Artículo 17. La Contraloría General de la República fiscalizará el manejo de los fondos y bienes del Patronato provenientes del Estado."*

A efectos de reafirmar el criterio anteriormente señalado, es importante advertir que la ley 32/1984, fue modificada por medio de la Ley 67/2008, la cual expresamente en su artículo 88, dispone lo siguiente:

> *"Artículo 88. El artículo 1 de la Ley 32 de 1984 queda así:*
> *Artículo 1. La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es* ***fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos****, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.*
> *(...).*
>
> (Las negrillas son nuestras)

En concordancia con la disposición previamente transcrita, también se encuentra el artículo 90 de Ley 67/2008, que modificó la Ley 32/1984 dispone que:

> *"Artículo 90. El artículo 17 de la Ley 32 de 1984 queda así:*
> *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 la 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.*
>
> *Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o, en general, administre bienes de esta."*

90

Al revisar el artículo 1 de la Ley 1/2016 que crea el Patronato de la Cinta Norteña, el mismo dispone lo siguiente:

> *"Artículo 1. Se crea el Patronato de la Cinta Norteña, en adelante el Patronato, como entidad de interés público y social, sin fines de lucro,* ***con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional, con facultad para adquirir derechos y contraer obligaciones****."*

Como se puede apreciar, la ley 1/2016 en su artículo 1 considera al Patronato de la Cinta Norteña como una entidad de interés público y social, sin embargo, la realidad es que el Patronato **recibe contribuciones, donaciones, herencias, legados, cuotas, aportes y beneficios también del sector privado**, por lo que a nuestra consideración no podríamos considerar al Patronato de la Cinta Norteña en estricto derecho como una entidad pública que debe apegarse a los procesos de licitación pública. Y es que el Estado en relación al patrimonio del Patronato de la Cinta Norteña, **sólo puede limitarse a ejercer el control de los manejos de los fondos que conforman la parte o sección pública de dicho patrimonio**.

Si lo anterior no hubiese sido así, el propio legislador no le hubiera reconocido al Patronato de la Cinta Norteña personalidad jurídica, con la **capacidad de administrar su propio patrimonio, además de ser autónomo en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional, con la facultad de poder adquirir derechos y contraer obligaciones**.

En resumidas cuentas, aquellas sumas de dinero provenientes de fondos privados o particulares, no deberán de requerir del refrendo de la Contraloría General de la República, toda vez que no constituyen sumas de dinero provenientes del erario o sector público, las cuales no pueden ser objeto de control o fiscalización por la Contraloría General de la República.

Por los motivos previamente indicados y habiéndose determinado que el patrimonio o los fondos que recibe el Patronato pueden tener una connotación de **carácter mixto** (por recibir beneficios tanto del sector público como el sector privado), consideramos pertinente que se acceda a declarar que es

91

PARCIALMENTE PROBADO el Incidente de Nulidad por Falta de Competencia, toda vez que la Contraloría General de la República no puede entrar a fiscalizar, supervisar y vigilar los fondos provenientes de personas naturales o jurídicas privadas que hayan hecho aportes económicos en beneficio del Patronato de la Cinta Norteña, por no tener competencia para ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/2016.

En lo que respecta al hecho de DECLARAR QUE NO ES VIABLE JURÍDICAMENTE el refrendo de los cheques por parte de la Contraloría General de la República por un Valor de B/.13,082.68, correspondiente a la denominada "*Planilla de Bonificación de Navidad 2018*", emitidos por el Patronato de la Cinta Norteña en favor de sus trabajadores permanentes y eventuales, somos del criterio que la sentencia debe entrar a detallar el hecho que la decisión de no pagar dicha suma de dinero se justifica sobre la base que tales montos al provenir de fondos públicos del Estado, pueden ser objeto de fiscalización o controles públicos por parte de la Contraloría General de la República, por lo que para que se lleve a cabo su cancelación, es necesario que se sometan previamente a análisis y posterior refrendo de la Contraloría General de la República (Artículo 17 de la Ley 1/2016).

Como los anteriores planteamientos no han sido compartidos por el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, me veo precisado a expresar, respetuosamente, que SALVO MI VOTO.

Respetuosamente,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
Magistrado

KATIA ROSAS
Secretaria de la Sala Tercera