

### REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

### VISTOS:

El Licenciado Patricio Villarreal, quien actúa en nombre y representación de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, ha presentado Solicitud para que la Sala Tercera se pronuncie, sobre la Viabilidad Jurídica del Refrendo de la Gestión de Cobro N° 2550 y la Gestión de Cobro N° 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, emitidas a favor de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología (en adelante UMECIT).

Cabe indicar que mediante **Resolución de 13 de junio de 2019**, fue admitida la Solicitud de Viabilidad Jurídica interpuesta, y se dispuso correrle traslado a UMECIT, por el término de cinco (5) días.

### I. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN.

Como se indicara en párrafos anteriores, los Actos cuyo pronunciamiento de Viabilidad Jurídica se solicita, son los siguientes:

- 1.- Gestión de Cobro N° 2550 de 10 de septiembre de 2018, por la suma de Sesenta y Seis Mil Balboas con 00/100 (B/.66,000.00), correspondiente al Contrato N° 015-2018, relacionado con el Diplomado en Liderazgo Organizacional y Empresarial para Directivos de Cooperativas y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, suscrito entre la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología y el IPACOOP.
- 2.- Gestión de Cobro N° 2551 de 10 de septiembre de 2018, por la suma de Sesenta y Seis Mil Seiscientos Balboas con 00/100 (B/.66,600.00), correspondiente al Contrato N° 014-2018, relacionado con el Diplomado en Auditoría Financiera para Directivos de Cooperativas, suscrito entre UMECIT y el IPACOOP.

En ese sentido, se señala en la Solicitud presentada por el Ente Fiscalizador del Estado que, como parte del Procedimiento de Refrendo, se expidió la Nota N° 6386-18 DFG de 11 de diciembre de 2018, mediante la cual se negó el Refrendo de las Gestiones de Cobro N° 2550 y N° 2551, en base a las facultades otorgadas a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, a través del numeral 2 del artículo 11 de la Ley N° 32 de 1984, Orgánica de dicho Organismo Estatal.

En atención a lo anterior, el Director Ejecutivo del IPACOOP –a través de la Nota N° D.E./118/2019 de 12 de febrero de 2019-, reiteró la Solicitud de Refrendo de las Gestiones de Cobro en mención a la Entidad Fiscalizadora, alegando la ausencia de razones de orden legal para negar dicho Refrendo.

Como consecuencia de ello, el Ente Fiscalizador del Estado –mediante la Petición de Viabilidad Jurídica bajo examen-, solicita a la Sala Tercera un Pronunciamiento de Viabilidad Jurídica de las referidas Gestiones de Cobro.

# II. SOLICITUD DE VIABILIDAD JURÍDICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El Contralor General de la República, a través de apoderado judicial, eleva su Petición de Viabilidad Jurídica a esta Superioridad, señalando que su

objeción en el Refrendo de las Gestiones de Cobro N° 2550 y N° 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, se sustenta en que el artículo 77 de la Ley N° 32 de 1984, lo faculta para suspender o negar el desembolso de fondos públicos, cuando considere que dicho pago es "excesivo o desmesurado", en relación con otros similares.

En ese sentido, señala que, de acuerdo a investigaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", los costos por persona para los Diplomados contratados, resultan ser los más altos del mercado, lo cual evidencia una alta erogación para el Estado.

Por otro lado, indica que, existe una presunta división de materia en los servicios contratados entre la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología y el IPACOOP, en atención a lo establecido en el artículo 31 de la Ley N° 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, pues en dichas contrataciones se observaba una identidad de partes, objeto y servicio.

# III. POSICIÓN DEL INSTITUTO PANAMEÑO AUTÓNOMO COOPERATIVO.

Por su parte, mediante Escrito visible de fojas 101 a 107 del Expediente, presentado en la Secretaría de la Sala Tercera el día 8 de julio de 2019, el Presidente de la Junta Directiva del IPACOOP, contestó la Solicitud de Viabilidad Jurídica presentada por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, indicando básicamente que, dicha Máxima Autoridad Administrativa del IPACOOP, no tuvo participación en la celebración de las contrataciones objetadas por la Entidad Fiscalizadora, toda vez que, delegó dichas facultades en el Director Ejecutivo de la Entidad, mediante la Resolución de Junta Directiva N° J.D./No.03/2015 de 23 de enero de 2015.

De igual forma, agrega que, tampoco solicitó insistir en el Refrendo de las Gestiones de Cobro N° 2550 y N° 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, por lo cual, considera oportuno que esta Corporación de Justicia se pronuncie,

sobre la viabilidad o no, del Refrendo de las Gestiones de Cobro descritas con anterioridad.

### IV. POSICIÓN DEL TERCERO INTERESADO.

Por otro lado, el Doctor Jaime Franco Pérez, quien actúa en nombre y representación de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, presentó el Escrito visible de fojas 112 a 121 del Expediente, a través del cual solicitó se declare la Viabilidad Jurídica del Refrendo de las Gestiones de Cobro N° 2550 y N° 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, emitidas a favor de UMECIT, por considerar que, las contrataciones que sustentan dichas Gestiones de Cobro no pueden ser consideradas onerosas, pues los eventos académicos con los cuales la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, pretende comparar dichas contrataciones, son de distinta índole, y los beneficios otorgados a los participantes son diferentes.

Finaliza señalando que, la Entidad Fiscalizadora Estatal refrendó en su momento los Contratos N° 015-2018 y N° 14-2018, y los servicios contratados ya fueron brindados por la Entidad Educativa tercerista.

#### V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Fiscal N° 1044 de 4 de octubre de 2019, visible de fojas 144 a 156 del Expediente, el Procurador de la Administración solicita que se declare que es jurídicamente viable el Refrendo de las Gestiones de Cobro N° 2550 y N° 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, emitidas a favor de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, por parte del IPACOOP.

En ese sentido, el representante del Ministerio Público señala que, las constancias procesales desvirtúan las afirmaciones de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, sobre la supuesta onerosidad de los Diplomados, así como la supuesta división de materia incurrida por el IPACOOP.

Así, indica que la Entidad Fiscalizadora refrendó los Contratos N° 015-2018 y N° 14-2018, y, pretende en esta oportunidad, realizar observaciones sobre materias correspondientes a la etapa precontractual.

### VI. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA.

Al resolver la presente Solicitud, los Magistrados que integran la Sala, observan que la Entidad petente requiere que la Sala Tercera se pronuncie, sobre la Viabilidad Jurídica de Refrendo de las siguientes actuaciones:

- 1.- Gestión de Cobro N° 2550 de 10 de septiembre de 2018, por la suma de Sesenta y Seis Mil Balboas con 00/100 (B/.66,000.00), correspondiente al Contrato N° 015-2018, relacionado con el Diplomado en Liderazgo Organizacional y Empresarial para Directivos de Cooperativas y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, suscrito entre la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología y el IPACOOP.
- 2.- Gestión de Cobro N° 2551 de 10 de septiembre de 2018, por la suma de Sesenta y Seis Mil Seiscientos Balboas con 00/100 (B/.66,600.00), correspondiente al Contrato N° 014-2018, relacionado con el Diplomado en Auditoría Financiera para Directivos de Cooperativas, suscrito entre UMECIT y el IPACOOP.

En primer lugar, es conveniente señalar que, la figura de Viabilidad Jurídica de Refrendo se encuentra recogida en el artículo 77 de la Ley N° 32 de 1984, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República". La norma legal en mención 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 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".

De una lectura de la disposición legal anterior se desprende que, la Solicitud de Viabilidad Jurídica está concebida para consultar si es dable el Refrendo de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, sobre alguna orden de pago o Acto Administrativo que afecte un patrimonio público.

En este punto, como quiera que este tipo de Solicitudes carece de regulación propia al respecto, la misma se tramita ante la Sala Tercera aplicando la normativa de las Demandas Contencioso-Administrativas de Nulidad, con el traslado a la Entidad que insiste en el pago en cuestión –así como al Tercero Interesado-, y a la Procuraduría de la Administración.

Ahora bien, de las constancias procesales se desprende que, los Actos cuya Viabilidad Jurídica se peticiona, tienen su origen en los Procedimientos de Licitación Pública N° 2018-1-42-0-99-LP-004686 y N° 2018-1-42-0-99-LP-004688, convocados por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, y donde fueron recibidas distintas propuestas el día 22 de marzo de 2018, entre las cuales se encuentran las presentadas por la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología (UMECIT), Entidad Educativa que ofertó por debajo de los precios de referencia, exigidos por la Institución Pública que convocara los Actos Públicos.

Como consecuencia de lo anterior, y luego de una valoración de las diferentes propuestas recibidas, el IPACOOP emitió las Resoluciones de Adjudicación N° 005-2018 de 11 de mayo de 2018 y N° 006-2018 de 14 de mayo

de 2018, a favor de UMECIT, y que culminaron con la celebración de las siguientes contrataciones: el Contrato N° 015-2018 de 5 de junio de 2018, relacionado con el Diplomado en Liderazgo Organizacional y Empresarial para Directivos de Cooperativas y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, y el Contrato N° 014-2018 de 5 de junio de 2018, relacionado con el Diplomado en Auditoría Financiera para Directivos de Cooperativas.

Los Actos Contractuales enunciados en el párrafo anterior –que fueron debidamente refrendados por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA-, reposan de fojas 40 a 44 y 84 a 88 del Expediente, respectivamente.

En este punto, esta Superioridad estima conveniente recordar que, los Actos Administrativos que requieran el Refrendo de la Entidad Fiscalizadora –como es el caso de los Contratos Públicos-, no surgen a la vida jurídica, ni producen los efectos ni las obligaciones que les son propios, hasta tanto no hayan sido refrendados por dicha Entidad Pública.

En ese sentido, los Contratos Públicos constituyen Actos Administrativos complejos, que deben contar con las autorizaciones necesarias para surgir a la vida jurídica, pues no sólo requieren el consentimiento y la firma de las partes, como ocurre en los Contratos Civiles, sino que por mandato expreso de la Ley, necesitan del Refrendo de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, para considerarse perfeccionados y puedan generar derechos y obligaciones para las partes.

Así, a través de distintos Pronunciamientos, este Tribunal ha destacado la importancia del Refrendo por parte del Ente Fiscalizador del Estado, como es el caso de la Resolución de 31 de agosto de 2017, en que se indicó lo siguiente:

"A fin de determinar la viabilidad del pago, cuyo pronunciamiento se solicita a esta Superioridad, se hace necesario de forma previa señalar que refrendo (sic) es un acto administrativo de aprobación, realizado por el Contralor General, dentro del contexto de su rol de fiscalización de la hacienda

26/

pública, que tiene como objeto verificar la adecuación del acto a refrendar, con el ordenamiento jurídico vigente.

Por tanto, debe considerarse el refrendo del contralor como una aprobación al pago solicitado, para que el acto administrativo de contratación o compra en firme pueda tener eficacia, o en otras palabras para que pueda ejecutarse. Así las cosas, 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 ...".

Ahora bien, habiéndose establecido previamente la necesidad del Refrendo por parte de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, para el perfeccionamiento de los Contratos Públicos, lo cual incide en la exigibilidad de dichos Actos, esta Corporación de Justicia observa que, en el caso bajo análisis, la negativa del Refrendo de las Gestiones de Cobro N° 2550 y N° 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, emitidas a favor de UMECIT, se fundamenta en lo estipulado en el artículo 77 de la Ley N° 32 de 1984, específicamente en lo dispuesto en su primer párrafo, que señala que el Ente Fiscalizador "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 ese orden de ideas, la Entidad Pública Solicitante alega que las Gestiones de Cobro N° 2550 y N° 2551, constituyen pagos excesivos, en relación con otras contrataciones de servicios similares, tomando en consideración la individualización de los costos por persona, en adición a que, a su criterio, de los Contratos N° 015-2018 y N° 014-2018, pareciera evidenciarse una presunta división de materia en los servicios contratados entre UMECIT y el IPACOOP, al existir una identidad de partes, objeto y servicio.

No obstante lo anterior, este Tribunal considera que, de los elementos probatorios allegados a la Petición bajo examen, no se evidencian las alegaciones de invalidez jurídica planteadas por el Ente Fiscalizador del Estado, pues resulta evidente que las Gestiones de Cobro N° 2550 y N° 2551, ambas de

Stor

10 de septiembre de 2018, emitidas a favor de UMECIT, son consecuencia de la prestación de los servicios acordados con el IPACOOP, con motivo de la celebración de los Contratos N° 015-2018 y N° 014-2018, los cuales fueron revisados y aprobados por la Entidad Estatal contratante, y, a su vez, fueron debidamente sometidos en su momento, a la facultad de fiscalización que sobre los mismos debía ejercer la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, culminando con el Refrendo de los Actos Contractuales.

En este sentido, como se encuentra acreditado que los montos de las contrataciones suscritas entre el IPACOOP y UMECIT, fueron debidamente aprobadas, formalizadas y perfeccionadas en su momento con el Acto de Refrendo –por cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes en materia de Contratación Pública-, esta Superioridad puede concluir que, las Gestiones de Cobro ahora examinadas, están acordes con el Ordenamiento Jurídico Patrio y la seguridad jurídica de los administrados, y máxime cuando la Entidad Pública contratante recibió debidamente los servicios por parte de la empresa contratista, luego de culminar las autorizaciones legales pertinentes.

Por razón de ello, esta Superioridad estima que lo procedente es declarar la viabilidad de los pagos de servicios bajo análisis.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES VIABLE JURÍDICAMENTE** el Refrendo de la Gestión de Cobro N° 2550 de 10 de septiembre de 2018, por la suma de Sesenta y Seis Mil Balboas con 00/100 (B/.66,000.00), correspondiente al Contrato N° 015-2018 de 5 de junio de 2018, relacionado con el Diplomado en Liderazgo Organizacional y Empresarial para Directivos de Cooperativas y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, suscrito entre la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología y el IPACOOP; así como el Refrendo de la Gestión de Cobro N° 2551 de 10 de septiembre de 2018, por la suma de Sesenta y Seis Mil Seiscientos Balboas con 00/100 (B/.66,600.00), correspondiente al Contrato N°

014-2018 de 5 de junio de 2018, relacionado con el Diplomado en Auditoría Financiera para Directivos de Cooperativas, suscrito entre UMECIT y el IPACOOP.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES MAGISTRADO

CECILIO/CEDALISE RIQUELME MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA MAGISTRADA

TAMARA COLLADO SECRETARIA ENCARGADA

> Sala III de la Corte Suprema de Justicia NOTIFIQUESE HOY 6 DE OFTUPE 20 22

> > Sala III de la Corte Suprema de Justicia NOTIFIQUESE HOY \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_ DE 20\_\_\_\_\_ A LAS\_\_\_\_\_\_DE LA\_\_

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 2993 en lugar visible de la

Secretaria a las 4:00 de la tarde

de hoy 30 de Jestienabre de 20 22

SECRETAR A

BELAETARIA