



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintidós (22) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El Licenciado Irving Álvarez, 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 del Contrato N° 11-2018-S, para el Proyecto denominado “Servicio de Producción, Creatividad y Servicios de Cuñas, Pautas para Radio, Televisión, Redes Sociales y Noticieros para el Público en General”, por un monto de Ciento Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.120,000.00), suscrito entre el Instituto Panameño de Deportes (en adelante PANDEPORTES) y la empresa Impakt Events & More, S.A.

Cabe indicar que, mediante **Resolución de 11 de marzo de 2021**, el Magistrado Sustanciador admitió la Solicitud de Viabilidad Jurídica presentada por la Entidad Fiscalizadora, y ordenó correr traslado de la misma a la empresa Impakt Events & More, S.A., por el término de cinco (5) días. (foja 22 del Expediente)

I. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN.

Como se indicara en párrafos anteriores, el acto cuyo pronunciamiento de Viabilidad Jurídica se solicita, es el Contrato N° 11-2018-S, suscrito entre PANDEPORTES y la empresa Impakt Events & More, S.A., por un monto de Ciento Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.120,000.00), para el Proyecto denominado "Servicio de Producción, Creatividad y Servicios de Cuñas, Pautas para Radio, Televisión, Redes Sociales y Noticieros para el Público en General".

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° 2802-19 DFG de 31 de mayo de 2019, mediante la cual se negó el refrendo del Contrato N° 11-2018-S, suscrito entre PANDEPORTES y la empresa Impakt Events & More, S.A., por considerar que la actuación de la Entidad Pública contratante violaba la legislación aplicable a la contratación contractual, es decir, la Ley N° 22 de 2006.

En atención a lo anterior, el Director General del Instituto Panameño de Deportes, mediante la Nota N° DG-736-20 de 18 de septiembre de 2020, reiteró la Solicitud de Refrendo del Contrato a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, alegando que se habían cumplido con todos los Procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Pública, y era necesario cumplir con los compromisos adquiridos con la empresa.

Como consecuencia de ello, la Entidad Fiscalizadora solicitó a la Sala Tercera un Pronunciamiento de Viabilidad Jurídica del referido Contrato, en atención a que PANDEPORTES no cumplió con las subsanaciones que le fueron solicitadas a través de la Nota N° 2802-19 DFG de 31 de mayo de 2019.

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 del Contrato N° 11-2018-S, para el Proyecto denominado "Servicio de Producción, Creatividad y Servicios de Cuñas, Pautas para Radio, Televisión, Redes Sociales y Noticieros para el Público en General", por un monto de Ciento Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.120,000.00), suscrito entre PANDEPORTES y la empresa Impakt Events & More, S.A., se sustenta en que la Entidad contratante no cumplió con lo dispuesto en el artículo 87 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ni lo establecido en el artículo 338 de la Ley N° 67 de 2018, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2019.

En ese sentido, señala que, los trámites administrativos y la presentación del Contrato N° 11-2018-S, fueron sometidos a la verificación y refrendo de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, con posterioridad a la recepción del servicio por parte de PANDEPORTES.

Agrega que, las circunstancias anteriores quedaron acreditadas en el Expediente Administrativo de la contratación, en el cual reposa la Certificación del Jefe del Departamento de Relaciones Públicas del Instituto Panameño de Deportes, con fecha de 16 de junio de 2018, en la cual deja constancia que la Entidad Pública contratante recibió a satisfacción los servicios pactados con la empresa Impakt Events & More, S.A.

De esta forma, indica que en su momento, dicha Entidad Fiscalizadora le hizo saber a PANDEPORTES, que estaba desatendiendo la normativa de Contratación Pública, al ejecutar un acto antes que se perfeccionara, es decir, antes de ser refrendado por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, aunado al hecho que se estaba designado el objeto del gasto a una partida de la vigencia 2019, debiendo registrarse en una partida de la vigencia fiscal 2020.

III. POSICIÓN DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE DEPORTES.

Por su parte, mediante Escrito visible de fojas 25 a 27 del Expediente, PANDEPORTES, a través de apoderado judicial, se opuso a la Solicitud de

Viabilidad Jurídica presentada por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, indicando básicamente que, la contratación objeto de estudio se sustenta en el artículo 73 (numeral 1), hoy artículo 79 (numeral 1), del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, que establece el Procedimiento Excepcional de Contrataciones en los casos de adquisición o arrendamiento, de bienes o servicios; y, que esta contratación fue aprobada por la Dirección General de Contrataciones Públicas, a través de la Resolución N° DIPEC-246 de 14 de noviembre de 2018.

IV. POSICIÓN DEL TERCERO INTERESADO.

Por otro lado, la Firma Forense Lovill, que actúa en nombre y representación de la sociedad Impakt Events & More, S.A., presentó el Escrito visible de fojas 40 a 50 del Expediente, a través del cual solicitó se declare la Viabilidad Jurídica del refrendo del Contrato N° 11-2018-S, suscrito con PANDEPORTES, por considerar que la empresa contratista siguió siempre las indicaciones brindadas por la Entidad contratante; y, que actuando de buena fe, prestó los servicios en el momento que eran requeridos, cuyo pago sería cargado a la partida presupuestaria correspondiente para la vigencia fiscal 2018

Finaliza señalando que la empresa contratista cumplió a cabalidad con todos los servicios requeridos por PANDEPORTES, durante el periodo comprendido del 6 de diciembre de 2017 al 6 de enero de 2018, razón por la cual, es deber de la Administración Pública, a través de la Entidad contratante, honrar sus compromisos con la empresa Impakt Events & More, S.A.

V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Fiscal N° 1766 de 13 de diciembre de 2021, visible de fojas 119 a 126 del Expediente, el Procurador de la Administración solicita que se declare que no es jurídicamente viable el refrendo del Contrato N° 11-2018-S, para el Proyecto denominado "Servicio de Producción, Creatividad y Servicios

de Cuñas, Pautas para Radio, Televisión, Redes Sociales y Noticieros para el Público en General”, por un monto de Ciento Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.120,000.00), suscrito entre PANDEPORTES y la empresa Impakt Events & More, S.A.

En ese sentido, el representante del Ministerio Público señala que, la Ley de Contratación Pública es clara en señalar la obligatoriedad del refrendo por parte de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, para que un Contrato con alguna Entidad Estatal se entienda perfeccionado.

Finaliza indicando que, de las constancias procesales se evidencia que, la Entidad Contratante ya estaba recibiendo el servicio, al momento de solicitar el refrendo para el Contrato objeto de esta causa, por lo cual se entiende vulnerado el artículo 93 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006.

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 del Contrato N° 11-2018-S, para el Proyecto denominado “Servicio de Producción, Creatividad y Servicios de Cuñas, Pautas para Radio, Televisión, Redes Sociales y Noticieros para el Público en General”, por un monto de Ciento Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.120,000.00), suscrito entre el Instituto Panameño de Deportes y la empresa Impakt Events & More, S.A.

En primer lugar, para una mejor comprensión del tema examinado, 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 Corporación de Justicia, 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 mencionada Ley N° 32 de 1984, modificada por la Ley N° 351 de 2022, 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. Para tales efectos, indicará por escrito al funcionario u organismo encargado de emitir la orden de pago o acto de que se trate las razones en que se funda tal improbación. **En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquella o de este, 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 ...”.** (lo resaltado es de la Sala)

Como se desprende de la disposición legal transcrita, a la Sala Tercera le ha sido asignado el conocimiento de las Solicitudes de Viabilidad Jurídica que plantee la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, respecto de órdenes de pago contra el Tesoro Nacional, así como de los actos administrativos que afecten el patrimonio estatal.

Ahora bien, como quiera que este tipo de Solicitudes carece de regulación propia al respecto, la misma se tramita ante esta Superioridad aplicando la normativa de las Demandas Contencioso-Administrativas de Nulidad, pero solamente con el traslado a la Entidad que insiste en el refrendo de la actuación administrativa, y a la Procuraduría de la Administración, como un asunto de pleno derecho, y, por tanto, no poseen una fase probatoria o de alegatos.

Una vez conocidos los trámites que giran en torno a este tipo de Peticiones, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la Solicitud de Viabilidad Jurídica del Refrendo del Contrato N° 11-2018-S, presentada por el Licenciado Irving Álvarez, en representación de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

En primer término, es importante señalar que, el refrendo es un Acto Administrativo de aprobación, realizado por la Contraloría 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 vigente.

En ese sentido, el refrendo de la Entidad Fiscalizadora es necesario para que el Acto Administrativo de contratación o compra en firme pueda tener eficacia, o, en otras palabras, para que pueda ejecutarse. De esta forma, los Actos Administrativos que requieren 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, en la Solicitud de Viabilidad Jurídica bajo examen, se observa que, la negativa del refrendo por parte del Organismo Fiscalizador se fundamenta en que, la Entidad contratante no cumplió con lo dispuesto en el artículo 87 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, ni lo establecido en el artículo 338 de la Ley N° 67 de 2018, mediante la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2019, toda vez que, los trámites administrativos y la presentación del Contrato N° 11-2018-S, para la verificación y refrendo por parte de la Contraloría General de la República, se realizaron con posterioridad a la recepción del servicio, con lo cual se infringió igualmente la Circular N° 19-15 DC-DFG de 24 de febrero de 2015, expedida por la Entidad Fiscalizadora.

En este punto, resulta relevante hacer referencia al mencionado artículo 87 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006 -vigente al momento de los hechos bajo examen-, que estipula lo siguiente:

"Artículo 87. Facultad de contratación. La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado, de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. **Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República, y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la**

orden de proceder al contratista. Se exceptúan los convenios marco, los cuales se perfeccionarán una vez sean suscritos por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Todos los contratos, independientemente de su cuantía, se deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas 'PanamaCompra'. (lo resaltado es del Tribunal)

De acuerdo a las constancias procesales, específicamente a foja 12 del Expediente, se advierte que, mediante la Nota N° DG-736-20 de 18 de septiembre de 2020, el Director General del Instituto Panameño de Deportes solicita a la Contraloría General de la República, el refrendo correspondiente al Contrato N° 11-2018, suscrito con la empresa Impakt Events & More, S.A., para el "Servicio de Producción, Creatividad y Servicios de Cuñas, Pautas para Radio, Televisión, Redes Sociales y Noticieros para el Público en General", por un monto de Ciento Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.120,000.00).

Ahora bien, en la mencionada Nota N° DG-736-20 de 18 de septiembre de 2020, el Representante Legal de PANDEPORTES señala lo siguiente:

"El referido contrato de publicidad, cuenta con recursos disponibles de la vigencia fiscal actual, con el propósito de honrar la obligación contractual suscrita con la empresa en referencia, que data del año 2018, **ya que la institución recibió de manera satisfactoria la publicidad pautaada.**

Esta institución realizó todos los trámites pertinentes a fin de cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No. 61 de 2017, referente a los procedimientos excepcionales, la cual fue aprobada mediante resolución No. DIPEC-246 del 14 de noviembre de 2018, expedido por la Dirección General de Contrataciones Públicas ...". (lo resaltado es de la Sala)

Por otro lado, a foja 21 del Expediente, reposa la Nota N° 520-2019 D.G. de 15 de mayo de 2019, expedida por el entonces Director General de PANDEPORTES, dirigida al Contralor General de la República, en que se indicaba lo siguiente:

"Mediante la presente remitimos el expediente contentivo del Contrato N° 11-2018 SUM, del mes de enero del año 2018 ...

Debemos aclarar que dicho expediente se remitió a su institución pasado el suministro brindado por parte de la empresa antes mencionada, debido a la demora de los trámites administrativos para la aprobación de dicho servicio. En este

sentido podemos indicar que en el expediente en cuestión se puede apreciar a foja 12 la autorización dada por el Secretario de Comunicaciones del Estado en el mes de noviembre de 2017, por lo que posterior a esta fecha es que procedimos a comenzar a realizar los trámites ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), con el fin que se diera al (sic) aprobación de la contratación mediante el procedimiento excepcional, la cual fue aprobada el día catorce (14) de noviembre del año 2018.

Luego de esto se procedió a la realización del respectivo contrato y posteriormente se remitió para su debido refrendo. Debemos acotar que consideraciones que dicho servicio debe ser cancelado a la empresa Impactt (sic) Events & More, S.A., toda vez que dicha empresa presto (sic) los servicios solicitados por parte de esta institución tal como lo indica la certificación de aceptación expedida por el jefe del departamento de relaciones públicas la cual se encuentra visible a foja 13 del expediente". (lo resaltado es del Tribunal)

Ahora bien, tomando en consideración las razones ofrecidas por el Director General de PANDEPORTES, para solicitar el refrendo del Contrato N° 11-2018-S, suscrito con la empresa Impakt Events & More, S.A., esta Superioridad estima conveniente resaltar que, el artículo 1 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, señala el alcance de aplicación de las normas, las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia, que rigen la Contratación Pública realizada por el Gobierno Central, las Entidades Autónomas y Semiautónomas, intermediarios financieros, entre otros.

En ese sentido, el artículo 25 de dicho Cuerpo Legal, establece que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, debido proceso, publicidad, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

En atención a ello, las Entidades Contratantes se encuentran obligadas a realizar las gestiones que la Ley señala, para obtener los bienes y servicios que requieran, debiendo proceder oportunamente, **y de conformidad con los Procedimientos establecidos.**

Por razón de lo anterior, estima esta Corporación de Justicia que, el Instituto Panameño de Deportes obvió las regulaciones pertinentes, específicamente lo contenido en el artículo 87 del Texto Único de la Ley N° 22

de 2006 -citado en párrafos anteriores-, y que actualmente es el artículo 93 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, toda vez que, **no cumplió con el perfeccionamiento de la contratación a que se refiere dicha disposición legal, previo a la recepción del servicio requerido en el Contrato N° 11-2018-S, suscrito con la empresa Impakt Events & More, S.A., por un monto de Ciento Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.120,000.00).**

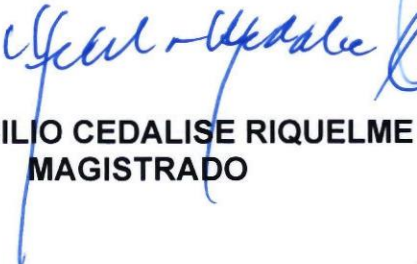
De igual manera, es importante destacar que, como bien lo indica la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, mediante la Circular N° 19-15-DC-DFG de 24 de febrero de 2015, suscrita por el señor Contralor General de la República, y publicada en la Gaceta Oficial N° 27731 de 3 de marzo de 2015, se reiteró a todo el sector público, así como a los proveedores del Estado, y todas las personas naturales y jurídicas que contraten con las Entidades Públicas, la importancia de observar las disposiciones de la Ley de Contratación Pública, y la atención de los Procedimientos, de manera particular, el artículo 74 del entonces Texto Único de la Ley N° 22 de 2006 (ahora artículo 93 del vigente Texto Único de la Ley de Contratación Pública), por lo cual, la Entidad Fiscalizadora advertía que no refrendaría ningún documento contractual, en el cual se hubiera recibido con antelación los bienes, obras o servicios objeto del compromiso.

De esta forma, al quedar evidenciado el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 87 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006 -actualmente el artículo 93 de dicho Cuerpo Normativo-, relativo a la exigencia del perfeccionamiento de las contrataciones adelantadas por las Entidades Públicas previo a la recepción del servicio objeto de la contratación, lo correspondiente es que se acceda a la petición de la Entidad Fiscalizadora, y se declare que no es viable jurídicamente el Refrendo del Contrato N° 11-2018-S, para el Proyecto denominado "Servicio de Producción, Creatividad y Servicios de Cuñas, Pautas para Radio, Televisión, Redes Sociales y Noticieros para el Público en General", por un monto de Ciento Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.120,000.00), suscrito entre PANDEPORTES y la empresa Impakt Events & More, S.A.

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 NO ES VIABLE JURÍDICAMENTE** el Refrendo del Contrato N° 11-2018-S, para el Proyecto denominado "Servicio de Producción, Creatividad y Servicios de Cuñas, Pautas para Radio, Televisión, Redes Sociales y Noticieros para el Público en General", por un monto de Ciento Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.120,000.00), suscrito entre el Instituto Panameño de Deportes y la empresa Impakt Events & More, S.A.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

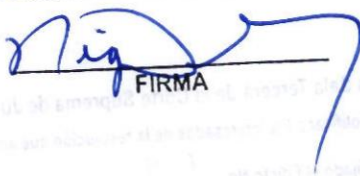

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 27 DE Mayo

DE 20 24 A LAS 8:50 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


 FIRMA

Faint, illegible text at the top of the page, possibly bleed-through from the reverse side.

Handwritten signatures and scribbles in the middle section of the document.

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____ DE LA _____
A _____

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1596 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 23 de mayo de 20

El Secretario (a) Judicial