

ENTRADA N° 807-19

SOLICITUD DE VIABILIDAD JURÍDICA INTERPUESTA POR EL LICENCIADO PATRICIO VILLARREAL, EN REPRESENTACIÓN DE LA **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, PARA QUE LA SALA TERCERA SE PRONUNCIE SOBRE LA VIABILIDAD JURÍDICA DEL REFRENDO DEL CHEQUE N° 000000522 DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2018, POR LA SUMA DE DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS CUATRO BALBOAS CON 48/100 (B/.18,204.48), EMITIDO POR EL **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, REFERENTE AL CUARTO PAGO DEL CONTRATO S/N DE “ESTUDIO AMBIENTAL Y SOCIAL, PLANO CATASTRAL Y DISEÑO DEL PLAN MAESTRO DE LA CINTA NORTEÑA”, SUSCRITO ENTRE EL REFERIDO PATRONATO Y LA EMPRESA GLOBAL TRENDS, S.A.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**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 del Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, por la suma de Dieciocho Mil Doscientos Cuatro Balboas con 48/100 (B/.18,204.48), emitido por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, relacionado al cuarto pago del Contrato S/N de “Estudio Ambiental y Social, Plano Catastral y Diseño del Plan Maestro de la Cinta Norteña”, suscrito entre el referido Patronato y la empresa Global Trends, S.A.

Cabe indicar que, mediante Resolución de 10 de diciembre de 2019, el Magistrado Sustanciador admitió la Solicitud de Viabilidad Jurídica presentada por la entidad fiscalizadora, y ordenó correr traslado de la misma al

**PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, por el término de cinco (5) días. (foja 34 del expediente)

#### **I. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN.**

Como se indicara en párrafos anteriores, el acto cuyo pronunciamiento de Viabilidad Jurídica se solicita, es el Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, expedido por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, por la suma de Dieciocho Mil Doscientos Cuatro Balboas con 48/100 (B/.18,204.48), relacionado al cuarto pago del Contrato S/N de “Estudio Ambiental y Social, Plano Catastral y Diseño del Plan Maestro de la Cinta Norteña”, suscrito entre el mencionado Patronato y la sociedad Global Trends, S.A.

En ese sentido, se señala en la Solicitud presentada por el Ente Fiscalizador del Estado que, como parte del Procedimiento de Refrendo, se expidieron las Notas N° 1045-19-DFG de 26 de febrero de 2019 y N° 2098-19-DFG de 25 de abril de 2019, mediante las cuales se negó el refrendo del Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, por considerar que la actuación del **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA** –dentro del Contrato suscrito con la empresa Global Trends, S.A.-, violaba la legislación aplicable a la relación contractual, es decir, la Ley N° 22 de 2006.

En atención a lo anterior, el Director Ejecutivo del Patronato en mención, reiteró la Solicitud de Refrendo del pago a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, alegando la necesidad de cumplir con los compromisos contractuales adquiridos, petición que fue absuelta por la entidad fiscalizadora a través de la Nota N° 2098-19-DFG de 25 de abril de 2019, mediante la cual le indicó al ente solicitante que la excepción del control previo que le había sido otorgada con anterioridad, no implicaba que el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA** estuviera exento de la aplicación del artículo 5 de la Ley N° 22 de 2006, que establece que los entes que reciben fondos públicos estarán sujetos a sus disposiciones.

Como consecuencia de ello, el referido Patronato –mediante la Nota de 26 de julio de 2019-, remitió a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, una copia debidamente autenticada ante Notario Público, de la Resolución PCN-JD-004-2019 de 25 de junio de 2019, que resolvió aprobar por insistencia y remitir a la entidad fiscalizadora, para su debido refrendo, el Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, por la suma de Dieciocho Mil Doscientos Cuatro Balboas con 48/100 (B/.18,204.48), a favor de la empresa Global Trends, S.A., circunstancia que motiva al ente fiscalizador a solicitar a la Sala Tercera un Pronunciamiento de Viabilidad Jurídica del referido pago.

## **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 pago del Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, expedido por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, se sustenta en que no existe justificación jurídica que faculte a dicho Patronato, para eludir la aplicación de los Principios de Contratación Pública.

En ese sentido, señala que cualquier ente que reciba bienes o fondos públicos, está sujeto a aplicar los Principios de Derecho Público contenidos en la Ley N° 22 de 2006, que regula Contratación Pública.

Indica que, si bien es cierto, mediante la Resolución N° 1252-DFG de 28 de diciembre de 2016, se exceptuó al Patronato solicitante del Control Previo en los actos de manejo o disposición de sus fondos, el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA** no podía exceptuar sus actos de la aplicación de la Ley N° 22 de 2006.

De esta forma, agrega que en su momento, dicha entidad fiscalizadora le hizo saber al mencionado Patronato, que estaba sometiendo la contratación examinada a un régimen distinto al contenido en la Ley de Contratación Pública,

circunstancia que fue obviada por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, desatendiendo el Debido Proceso durante todas las etapas de contratación, en adición a que la empresa contratista incumplió con los términos de entrega de la obra, infringiendo la normativa de contratación pública.

### III. POSICIÓN DEL PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA.

Por su parte, mediante Escrito visible de fojas 38 a 40 del Expediente, el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, a través de apoderado judicial, se opuso a la Solicitud de Viabilidad Jurídica presentada por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, indicando básicamente que, de acuerdo a la Ley N° 39 de 2018, los Patronatos son Asociaciones de Interés Público y no Instituciones Públicas, razón por la cual no ejercen funciones administrativas, ni celebran contratos públicos de acuerdo a la Ley N° 22 de 2006, por lo que no emiten actos administrativos que son los únicos que pueden ser de conocimiento de la Sala Tercera.

### IV. POSICIÓN DEL TERCERO INTERESADO.

Por otro lado, la Licenciada Wendy Villalaz, quien actúa en nombre y representación de la sociedad Global Trends, S.A., presentó el Escrito visible de fojas 80 a 87 del Expediente, a través del cual solicitó se declare la Viabilidad Jurídica del refrendo del Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, expedido por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, por considerar que el referido Patronato es una entidad de interés público y social, y por tanto, no constituye una institución pública.

En ese sentido, indica que el Patronato en mención se rige por su Reglamento Interno, así como por los Procedimientos establecidos en el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables aprobado por su Junta Directiva, en base a los cuales suscribió el día 31 de julio de 2017, el Contrato S/N de

“Estudio Ambiental y Social, Plano Catastral y Diseño del Plan Maestro de la Cinta Norteña”, con la empresa Global Trends, S.A.

Finaliza señalando que la empresa contratista entregó a cabalidad, todos los productos requeridos en los Términos de Referencia del Contrato indicado, contando con la aprobación del Patronato, por lo cual se ordenó el pago convenido.

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

Mediante Vista Fiscal N° 968 de 16 de julio de 2021, visible de fojas 105 a 128 del Expediente, el Procurador de la Administración solicita que se declare que no es jurídicamente viable el refrendo del Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, expedido por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, relacionado al cuarto pago del Contrato S/N de “Estudio Ambiental y Social, Plano Catastral y Diseño del Plan Maestro de la Cinta Norteña”, suscrito entre el referido Patronato y la empresa Global Trends, S.A.

En ese sentido, el representante del Ministerio Público señala que las actuaciones del mencionado Patronato se deben regir por las disposiciones de la Ley de Contratación Pública, toda vez que la misma es una persona jurídica de interés público y social.

Finaliza indicando que, el artículo 17 de la Ley N° 1 de 7 de enero de 2016, preceptúa expresamente que el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA** está supeditado a la supervisión de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, instancia que tiene a su cargo verificar el adecuado manejo de los recursos públicos, y máxime cuando el artículo 13 de la Ley que crea el referido Patronato, dispone que el patrimonio de éste se encuentra constituido por aportes que realicen las Entidades públicas y demás ingresos que se le asignen en el Presupuesto General del Estado, entre otros.

## 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 Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, por la suma de Dieciocho Mil Doscientos Cuatro Balboas con 48/100 (B/.18,204.48), expedido por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, relacionado al cuarto pago del Contrato S/N de “Estudio Ambiental y Social, Plano Catastral y Diseño del Plan Maestro de la Cinta Norteña”, suscrito entre el referido Patronato y la empresa Global Trends, S.A.

En primer lugar, esta Corporación de Justicia debe señalar que, dentro del Proceso bajo estudio, el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, a través de su apoderado judicial, interpuso un Incidente de Nulidad por Falta de Competencia, por considerar que la Sala Tercera no podía conocer de las actuaciones de las del referido Patronato, por constituir una Asociación de Interés Público, de conformidad con lo contemplado en el numeral 4 del artículo 64 del Código Civil, y no una institución pública, tal como se encuentra definida en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley N° 39 de 2018, que regula las Asociaciones de Interés Público.

En ese sentido, mediante la **Resolución de 15 de septiembre de 2021**, esta Superioridad **declaró no probado el Incidente de Nulidad** propuesto, confirmando la competencia de la Sala Tercera para conocer la Solicitud de Viabilidad Jurídica interpuesta por la entidad fiscalizadora.

Así, a través de la mencionada **Resolución de 15 de septiembre de 2021**, este Tribunal señaló lo siguiente:

“Las circunstancias anteriores desvirtúan lo alegado por la parte incidentista, que denuncia la falta de competencia de la Sala Tercera, para conocer la Solicitud de Viabilidad Jurídica propuesta, toda vez que de la normativa recogida en la Ley N° 1 de 2016, que crea el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, se desprende claramente **la naturaleza pública de los fondos recibidos por dicho ente**, y mal podría afirmarse que los mismos quedan fuera del escrutinio del ente fiscalizador del Estado, máxime tomando en consideración que el propio artículo 17 de la Ley constitutiva del referido Patronato, señala que la

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ‘fiscalizará el manejo de los fondos y bienes del Patronato provenientes del Estado’.**

En ese sentido, al existir una norma que atribuye carácter público a los fondos que perciba la entidad incidentista por parte del Estado, la Sala Tercera estima que los mismos están sujetos a la supervisión y fiscalización de la entidad contralora, la cual, en ejercicio de sus funciones, y de acuerdo a lo contemplado en el artículo 77 de la Ley N° 32 de 1984, planteó ante esta Superioridad la Solicitud de Viabilidad Jurídica objeto de estudio, **por tratarse de una orden de pago contra el Tesoro Público.**

Finalmente, esta Corporación de Justicia considera necesario desestimar los argumentos del apoderado judicial de la parte incidentista, relativos a la naturaleza del **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, como Asociación de Interés Público, de acuerdo a la Ley N° 39 de 2018, pues, como lo estipula el mencionado Cuerpo Legal, dichas entidades son reconocidas por el Órgano Ejecutivo, mediante el Ministerio de Gobierno, y autorizadas por éste para la realización de actividades de interés nacional; y, por su parte, el Patronato incidentista **es creado y regido por la Ley N° 1 de 2016**, como una entidad de interés público y social, exclusivamente para el desarrollo y administración de la denominada Cinta Norteña, ubicada en el área de Panamá Norte, como un área protegida de uso múltiple, destinada al esparcimiento, la cultura, el deporte y la conservación de los recursos naturales.

Por razón de lo anterior, puede concluirse que, aquellos fondos recibidos por el Patronato incidentista por parte del Estado o cualquier institución pública, en calidad de subsidio o aportación, tendrán el carácter de públicos, y por tanto, quedan sometidos a todas las consecuencias jurídicas que se derivan de esa condición, de forma particular a la supervisión y fiscalización por parte de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, como lo establece el propio artículo 17 de la Ley del **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA ...**”.

Ahora bien, habiéndose establecido previamente en el citado Pronunciamiento, **la naturaleza pública** de los fondos que recibe el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, y la facultad de fiscalización que sobre los mismos puede ejercer la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, corresponde examinar si las actuaciones que en materia contractual celebre el referido Patronato, deben ser sometidas a la Ley N° 22 de 2006, que regula Contratación Pública en nuestro país, sustento jurídico del ente fiscalizador para negar el refrendo del Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, por la suma de Dieciocho Mil Doscientos Cuatro Balboas con 48/100 (B/.18,204.48), emitido por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**.

En primer lugar, debe indicarse que mediante la Ley N° 1 de 7 de enero de 2016, publicada en la Gaceta Oficial N° 27,944-B de 8 de enero de 2016, se

crea el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**. Dicho Cuerpo Legal, en su artículo 1, define al mencionado Patronato de la siguiente forma:

**“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.**

El Patronato tendrá su sede en el área de Panamá Norte, específicamente en la circunscripción de los corregimientos Ernesto Córdoba Campos, Las Cumbres, Alcalde Díaz, Chilibre y Caimitillo.

**El Patronato se regirá por lo dispuesto en esta Ley y por la reglamentación que para tal efecto se dicte”.** (lo resaltado es de la Sala)

En este sentido, como se señalara en la **Resolución de 15 de septiembre de 2021**, el artículo 13 de la mencionada Ley N° 1 de 2016, establece las fuentes de financiamiento y el patrimonio del Patronato, y por otro lado, el artículo 17 del mismo Cuerpo Legal, se refiere a la fiscalización de los mismos, resaltando que “la Contraloría General de la República fiscalizará el manejo de los fondos y bienes del Patronato provenientes del Estado”, siendo éstos los consignados en el Presupuesto General del Estado y los subsidios o aportaciones que obtenga de Entidades públicas.

Ahora bien, como indican tanto la entidad fiscalizadora como el Patronato en mención, este último suscribió **el día 31 de julio de 2017**, con la empresa Global Trends, S.A., el Contrato S/N de “Estudio Ambiental y Social, Plano Catastral y Diseño del Plan Maestro de la Cinta Norteña”.

En este punto, observa este Tribunal que, al momento de suscribirse la contratación entre el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA** y la sociedad Global Trends, S.A., el texto vigente de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública en la República de Panamá, establecía en su artículo 1 lo siguiente:

**“Artículo 1. Ámbito de aplicación.** Esta Ley establece las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios, la Caja de Seguro Social, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno por ciento (51%) o más de



sus acciones o patrimonio, **así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales** para:

1. La adquisición o arrendamiento de bienes por parte del Estado.

**2. La ejecución de obras públicas.**

3. La disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento.

4. La prestación de servicios.

5. La operación o administración de bienes.

6. Las concesiones o cualquier otro contrato no regulado por ley especial.

A las contrataciones que realicen las juntas comunales y locales, se les aplicará esta Ley en forma supletoria; no obstante, estas instituciones deberán someterse a las disposiciones contenidas en el artículo 141.

La adquisición de medicamentos, insumos y equipos médicos, por parte de la Caja de Seguro Social, se regirá por lo establecido en la Ley 1 de 2001, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana, y demás disposiciones legales vigentes en la materia.

Las instituciones públicas de carácter educativo y de investigación científica que autorice el Órgano Ejecutivo podrán realizar proyectos, programas y actividades a través de las asociaciones de interés público a que se refiere el numeral 4 del artículo 64 del Código Civil. Las contrataciones que realicen estas asociaciones con fondos públicos podrán someterse a los procedimientos de esta Ley". (lo resaltado es del Tribunal)

La normativa antes transcrita señala la obligatoriedad de aplicación de la Ley de Contratación Pública, a aquellas contrataciones realizadas con fondos públicos o bienes nacionales, como es el caso de aquellas celebradas para la ejecución de obras públicas, entre otras.

En este punto, cabe resaltar que la Cinta Norteña, la cual se encuentra bajo la administración del **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA** (entidad de interés público y social de acuerdo al artículo 1 de la Ley N° 1 de 2016), constituye, de acuerdo al artículo 2 del mismo Cuerpo Legal, un área protegida de uso múltiple destinada "al esparcimiento, la cultura, el deporte y la conservación de los recursos minerales" en beneficio de la población, **circunstancia que denota el carácter de obra pública de la mencionada Cinta Norteña.**

Por razón de lo anterior, es evidente que la actividad principal del referido Patronato es la construcción, administración y desarrollo de dicha área de utilización múltiple, la cual es de uso público, y que se adelanta con distintos fondos, entre los que destacan los recibidos del erario público, como lo establece el artículo 13 de la Ley N° 1 de 2016, que estipula 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 otro título reciba de 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.**

...

Los fondos que adquiriera el Patronato de conformidad con lo dispuesto en este artículo se depositarán en una cuenta del Banco Nacional de Panamá”. (lo resaltado es de la Sala)

De esta forma, resulta evidente la vocación pública que justifica la existencia del **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, y máxime cuando entre sus miembros y dignatarios se encuentran servidores públicos de distintas Entidades del Estado, como lo dispone el artículo 5 de la Ley N° 1 de 2016.

En virtud de lo anterior, esta Corporación de Justicia estima que, al referirse la mencionada Ley N° 1 de 2016 al carácter público de los fondos recibidos por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, de acuerdo al Presupuesto General del Estado y a los subsidios o aportaciones que obtenga de Entidades públicas, así como a la obligación de fiscalización de dichos ingresos públicos por parte de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, las actividades que adelante el referido Patronato (con fondos recibidos por parte del Estado o cualquier institución pública), con miras a iniciar, organizar, construir, administrar, planificar, coordinar, desarrollar y ejecutar el

área de uso múltiple conocido como Cinta Norteña, quedan subsumidas en el ámbito de aplicación de la Ley N° 22 de 2006.

De esta forma, al quedar evidenciado la obligatoriedad de sometimiento de la contratación adelantada por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, a la normativa contenida en la Ley de Contratación Pública, lo correspondiente es que se acceda a la petición de la entidad fiscalizadora, y se declare que no es viable jurídicamente el Refrendo del Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, por la suma de Dieciocho Mil Doscientos Cuatro Balboas con 48/100 (B/.18,204.48), expedido por dicho Patronato, relacionado al cuarto pago del Contrato S/N de “Estudio Ambiental y Social, Plano Catastral y Diseño del Plan Maestro de la Cinta Norteña”, suscrito con la empresa Global Trends, 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 Cheque N° 000000522 de 15 de noviembre de 2018, por la suma de Dieciocho Mil Doscientos Cuatro Balboas con 48/100 (B/.18,204.48), emitido por el **PATRONATO DE LA CINTA NORTEÑA**, relacionado al cuarto pago del Contrato S/N de “Estudio Ambiental y Social, Plano Catastral y Diseño del Plan Maestro de la Cinta Norteña”, suscrito entre el referido Patronato y la empresa Global Trends, S.A.

**NOTIFÍQUESE,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**