

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 917

Panamá, 7 de noviembre de 2008

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Viabilidad Jurídica  
de Pago**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

El licenciado Alexis Fuentes Bonilla, en representación de la **Contraloría General de la República**, solicita a la Sala de lo Contencioso Administrativo se pronuncie sobre la viabilidad jurídica de pago de la orden de compra TR-260936-08-17 de fecha 19 de julio de 2006, suscrita entre la **Caja de Seguro Social y Fumigadora Don Jorge**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 77 de la ley 32 de 8 de noviembre de 1984, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de viabilidad jurídica de pago descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

De la lectura del informe de conducta rendido por el director general de la Caja de Seguro Social al Magistrado Sustanciador, puede inferirse que el 19 de julio de 2006 dicha institución entregó a la empresa Fumigadora Don Jorge la orden de compra TR-260936-08-17, por la suma de B/.7,600.00 cuyo objeto era prestar el servicio de fumigación

en el área de la planta baja y la madera del edificio 519, ubicado en Clayton, distrito y provincia de Panamá.

Consta igualmente en dicho informe, que la requisición que respaldaba la referida orden de compra contaba con sustentación de la codificación presupuestaria 1-10-0-1-001-08-19-181-4-0-00-01, en la que existían fondos suficientes para pagar el servicio que prestó esta empresa; no obstante, la Oficina de Teleproceso de la Contraloría General de la República en la Caja de Seguro Social la devolvió, ya que el objeto del gasto correspondía al rubro 169, definido por el Manual de Clasificación de Gastos de dicha entidad fiscalizadora, vigente en aquel entonces, como otros servicios comerciales y financieros; rubro que no contaba con los fondos necesarios para hacer el pago convenido a la empresa contratada.

También se observa en este informe, que aún cuando el mencionado servicio de fumigación ya había sido prestado, el fiscalizador de la Contraloría General de la República en la Caja de Seguro Social decidió no aprobar el pago correspondiente a la orden de compra TR-260936-08-17, y procedió a enviar este documento a la Contraloría General de la República para su refrendo. (Cfr. fojas 27 a la 29 del expediente judicial).

Debido a que esa entidad fiscalizadora del gasto público no aprobó la referida orden de compra, el 2 de noviembre de 2007 el director general de la Caja de Seguro Social, mediante la nota DALyT-DINISA-537-2007 insistió en su refrendo, alegando que los trabajos de fumigación habían sido

realizados debido a la urgencia evidente y, por que, al darse el cambio de rubro, codificación y partida presupuestaria, podía provocar el incumplimiento de otras contrataciones relacionadas con la remodelación del edificio 519 y, además, de ello se enfatizó en el hecho que la no fumigación ponía en riesgo la salud y vida de los funcionarios, contratistas y trabajadores. (Cfr. fojas 8, 9 y 28 del expediente judicial).

En este orden de ideas, consta en el memorando OEP-CLY-No.064-2007 de fecha 17 de mayo de 2007, suscrito por el funcionario encargado del proyecto de habilitación del edificio 519 de Clayton, que la empresa Fumigadora Don Jorge realizó los trabajos de fumigación del inmueble a finales del mes de noviembre de 2006. (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la Contraloría General de la República solicita a la Sala Tercera se pronuncie sobre la viabilidad jurídica de pago de la orden de compra TR-260936-08-17, de fecha 19 de julio de 2006, habida cuenta que, a su juicio, ésta no es viable jurídicamente ya que la Caja de Seguro Social no comprometió la partida presupuestaria para la vigencia fiscal del 2006 y, además, dicha empresa prestó el servicio sin contar con el refrendo correspondiente, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 164 de la ley 38 de 24 de noviembre de 2005 que dictaba el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2006; norma que establecía que no se podía tramitar la adquisición de bienes y servicios, si en el presupuesto no se contaba con la partida asignada específica que autorizara el gasto ni se

podía realizar ningún pago si no se había cumplido previamente con la formalización del registro presupuestario de esta obligación. (Cfr. fojas 15 a 19 del expediente judicial).

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Conforme advierte este Despacho, al entregar a la empresa contratista la orden de compra TR-260936-08-07 de 19 de julio de 2006, la Caja de Seguro Social no observó lo que disponían los artículos 45 y 82 de la ley 56 de 1995, vigente a la fecha de los hechos, puesto que en esta forma autorizó a la Fumigadora Don Jorge para que prestara el servicio de fumigación del edificio 519 de Clayton, sin tener en cuenta que tal documento no había sido objeto del trámite y refrendo por parte de la Contraloría General de la República.

Igualmente puede observarse, que tal actuación resulta contraria a lo establecido en el artículo 164 de la ley 38 de 24 de noviembre de 2005 que dictaba el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2006, toda vez que consta en autos que la Caja de Seguro Social solicitó a la Contraloría General de la República que se trasladara el gasto de la orden de compra TR-260936-08-17 a la partida presupuestaria para la vigencia fiscal del año 2007, lo que demuestra que Fumigadora Don Jorge ejecutó el servicio sin que este gasto estuviera formalmente aprobado.

No obstante lo anteriormente expuesto, este Despacho considera jurídicamente viable el pago de B/.7,600.00, correspondiente al importe de la orden de compra TR-260936-08-17, emitida por la Caja de Seguro Social a favor de

Fumigadora Don Jorge, toda vez que negar el pago de dicha orden de compra infringiría el principio de la buena fe y la seguridad jurídica en las actuaciones de la Administración Pública, tal como lo ha señalado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 18 de enero de 2008, al expresar que "la buena fe es un principio que descansa en la confianza e implica la observancia de corrección y lealtad en las relaciones entre la Administración y el Administrado".

Las constancias del expediente judicial demuestran que la orden dada por la Caja de Seguro Social para dar inicio a la ejecución del servicio de fumigación sin contar previamente con las aprobaciones, autorizaciones y el refrendo de la Contraloría General de la República, encuentra justificación en el hecho que de no efectuarse el servicio de fumigación del edificio 519 de Clayton la empresa que había sido contratada, por esa institución, para llevar a cabo los trabajos de remodelación de estas instalaciones no hubiese podido iniciar la obra, por lo que cualquier retraso en los términos de entrega de estos trabajos sería imputable a la Caja de Seguro Social. En consecuencia, la urgencia alegada por la entidad demandada respecto a la prestación del servicio de fumigación es veraz.

Por otra parte, se advierte que la institución en un inicio si había comprometido en su presupuesto del año 2006 la partida necesaria para el pago de la orden de compra N°TR-260936-08-17; no obstante, el gasto había sido aplicado en un rubro distinto al servicio que prestaría la empresa.

A pesar que no existía un contrato del cual se generaran derechos y obligaciones entre las partes, los trabajos de fumigación fueron realizados por Fumigadora Don Jorge y recibidos a entera satisfacción por la Caja de Seguro Social, por lo que, en atención al principio de la buena fe debe declararse jurídicamente viable el pago de la orden de compra TR-260936-08-17 por la suma de B/.7,600.00; ya que, de lo contrario, la Administración Pública estaría causando a esta empresa un agravio injustificado que iría en contra de ese principio.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronunció en las sentencias de 21 de julio de 2000 y de 18 de diciembre de 2007 respecto a la aplicación del principio de la buena fe, de la siguiente manera:

**Sentencia de 21 de julio de 2000.**

“... ”

Es de aplicación en este caso el principio de buena fe. Este significa que el administrado, según la estimación habitual de la gente, puede esperar determinadas consecuencias de su conducta o que no ha de tener otras distintas a las previstas en la Ley; quiere decir que si una persona se comporta de una manera confiada en que su conducta tendrá determinadas ventajas previstas en la Ley, la Administración no puede comportarse de manera excesivamente formalista de suerte que defraude confianza depositada en ella por los administrados (Cfr. Jesús González Pérez, El Principio de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 3ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1999, págs. 72, 73 y 91). De allí que la Corte, en aplicación de este principio, debe dejar de lado el excesivo formalismo de la Caja de Seguro Social y evitar que

ésta sancione el incumplimiento de un trámite con consecuencias contrarias a la naturaleza del mismo. La declaración del señor Moisés García, visible a foja 32 es suficiente para dar lugar al nacimiento del derecho subjetivo de la señora Gladys Jaén a la pensión que reclama, aunque haya sido hecho en un trámite distinto ante la misma institución."

#### **Sentencia de 18 de diciembre de 2007**

"De conformidad con el análisis previo, esta Superioridad considera que la Resolución N° 5009 de 14 de febrero de 2004 emitida por la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, no vulneró el artículo 83 del Decreto Ley 14; no obstante la infracción del artículo 9 del Decreto Ley 14 de 1954 es evidente.

Aunado a lo anterior, esta Superioridad observa que el patrono N° 87-852-1341, Doris Franco de Yánez aportó cuotas en el caso del trabajador Calixto Yánez Fernández, durante el período comprendido entre el mes de julio de 1977 al mes de febrero de 1998. A nuestro juicio debe ser aplicado el principio de la buena fe en el sentido de que el señor Yánez cotizó confiado en que posteriormente esas cotizaciones le revertirán en forma de una pensión de vejez. A nuestro juicio se violenta el principio de la buena fe que debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues se le ha creado al asegurado mucha confusión al otorgarle y luego revocarle su pensión de vejez."

Por las consideraciones anteriores, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se sirvan declarar **VIABLE JURÍDICAMENTE** el pago de la orden de compra TR-260936-08-17 suscrita el 19 de julio de 2006 entre la Caja de Seguro Social y Fumigadora Don Jorge.

**Pruebas:**

Se aduce el expediente administrativo referente a este caso, el cual reposa en los archivos de la Caja de Seguro Social.

**Derecho:**

Se niega el invocado por la actora.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**