

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION

Vista Número 968

Panamá, 13 de octubre de 2015

**Proceso ejecutivo
por cobro coactivo.**

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

La firma forense Castillo, De León & Asociados, en nombre y representación de la empresa **Magic Dreams Productions, Inc.**, interpone excepción de nulidad de acto o contrato y de inexistencia de la obligación, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue la **Autoridad de Turismo de Panamá**.

**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 5 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el negocio jurídico descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias visibles en autos, el 1 de octubre de 2010, la Autoridad de Turismo de Panamá y la Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo (ALTA) celebraron el Convenio 03/40/10, por medio del cual ésta “produciría” la versión 2010 del Foro de Líderes de Líneas Aéreas que se realizaría del 17 al 19 de noviembre de ese año; y la entidad, en su condición de patrocinador/anfitrión oficial, se comprometía a pagarle la suma de ciento setenta mil balboas (B/.170,000.00) (Cfr. fojas 14-19 del expediente ejecutivo).

El 19 de octubre de 2010, la Autoridad de Turismo de Panamá y la empresa **Magic Dreams**, representada legalmente por Mauricio Benaim suscribieron el Contrato de Arrendamiento de Salón celebrado el 19 de octubre de 2010, para llevar a cabo el citado evento por el monto de diecisiete mil noventa y nueve

balboas con diez centésimos (B/.17,099.10) (Cfr. fojas 20-24 del expediente ejecutivo).

En virtud del incumplimiento registrado, el 23 de marzo de 2015, el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Turismo de Panamá emitió el Auto JE-019-2015, por medio del cual libró mandamiento de pago en contra de **Magic Dreams y/o Magic Dreams Productions, Inc.**, por la cantidad de veinticinco mil quinientos dos balboas con cincuenta y siete centésimos (B/.25,502.57) (Cfr. foja 74 del expediente ejecutivo).

Ese mismo día, se dictó el Auto JE-020-2015, por cuyo conducto se decretó el secuestro de todos los bienes muebles, inmuebles; bonos; cuentas bancarias; cuentas por cobrar de propiedad de la ejecutada hasta la suma descrita en el párrafo que precede (Cfr. foja 75 del expediente ejecutivo).

En este contexto, ha comparecido al proceso la apoderada judicial de **Magic Dreams Productions, Inc.**, quien ha presentado la excepción de nulidad de acto o contrato y de inexistencia de la obligación que ocupan nuestra atención, indicando que la Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo contrató los servicios de su representada con el objetivo que ésta coordinara, produjera y organizara el Foro de Líderes de Líneas Aéreas. Señala, que desde un inicio dicha asociación y la Autoridad de Turismo de Panamá manifestaron su voluntad de utilizar el Centro de Convenciones Atlapa para desarrollar la citada actividad y que la entidad iba a costear todo lo referente a la misma; ya que se trataba de un beneficio para el país como destino turístico; situación que quedó plasmada en los correos electrónicos suscritos entre ex funcionarios de la institución, así como empleados de la mencionada asociación y del personal de la ejecutada (Cfr. foja 3 del cuaderno judicial).

Agrega, que con el cambio de gobierno y la entrada de nuevos funcionarios a la Autoridad de Turismo de Panamá, el Juzgado Ejecutor no ha tomado en

cuenta los correos electrónicos ni los acuerdos relacionados al pago del uso del Centro de Convenciones Atlapa por parte de la Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo y de la entidad ejecutante. En adición, expresa que la institución emitió mandamiento de pago en contra de la empresa **Magic Dreams Productions, Inc.**, a pesar que no fue la beneficiaria o usuaria de los servicios de la mencionada actividad; de allí que solicita que sus excepciones sean declaradas probadas (Cfr. fojas 3-11 del cuaderno judicial).

Por su parte, al contestar las excepciones en análisis, el Juez Ejecutor de la Autoridad de Turismo de Panamá, señala que en la cláusula séptima del Contrato 6976 de 19 de octubre de 2010, se estableció que **Magic Dreams** se obligaba a pagar, a la firma de ese documento, el canon de arrendamiento por la suma de diecisiete mil noventa y nueve balboas con diez centésimos (B/.17,099.10); que desconoce la razón por la cual el Director del Centro de Convenciones Atlapa no lo firmó; sin embargo, explica, que en la práctica la rúbrica del arrendador se plasma cuando está todo el expediente del contrato completo; es decir, con pólizas, paz y salvo, permisos, recibos de pago; y que el recibo de cancelación del arrendamiento de los espacios de Atlapa, se constituye en un elemento importante para la Contraloría General de la República; ya que sería contraproducente que se refrendara el contrato sin que se hubiese comprobado el ingreso efectivo de esas cantidades de dinero por el uso de los bienes del Estado (Cfr. foja 22 del cuaderno judicial).

Continúa indicando el juez ejecutor, que la actora no demostró que adquirió la obligación con la Autoridad de Turismo de Panamá bajo el principio contractual de la buena fe y que la institución realizó todos los actos propios de un arrendador del Centro de Convenciones Atlapa, independientemente de la relación contractual que tuvo o mantiene con la Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo (ALTA), más aún cuando **Magic Dreams** insiste en una serie de exoneraciones

por el uso de las mencionadas instalaciones, motivo por el que solicita que las excepciones presentadas por la ejecutada sean declaradas no probadas (Cfr. fojas 23-24 del cuaderno judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Debido a que las excepciones bajo examen han sido ensayadas en conjunto y sustanciadas en un solo cuaderno, de acuerdo a lo que establece el artículo 702 del Código Judicial, este Despacho procede a emitir su concepto en un mismo escrito.

A. La apoderada judicial de la sociedad **Magic Dreams Productions Inc.**, ha promovido una excepción de nulidad del acto, indicando que el Contrato de Arrendamiento celebrado entre su mandante y la Autoridad de Turismo de Panamá el 19 de octubre de 2010, no reúne los requisitos de perfeccionamiento; puesto que no fue firmado por el Director del Centro de Convenciones Atlapa ni fue refrendado por la Contraloría General de la República y que el mismo tiene la finalidad de arrendar un bien inmueble propiedad del Estado, por lo que se tiene que tomar en cuenta el artículo 74 de la Ley 22 de 2006 (Cfr. fojas 4-7 del cuaderno judicial).

Conforme advierte este Despacho, el 23 de marzo de 2015, el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Turismo de Panamá emitió el Auto JE-019-2015, por medio del cual libró mandamiento de pago en contra de **Magic Dreams y/o Magic Dreams Productions, Inc.**, por la cantidad de veinticinco mil quinientos dos balboas con cincuenta y siete centésimos (B/.25,502.57) (Cfr. foja 74 del expediente ejecutivo).

Al revisar el Contrato de Arrendamiento de Salón de 19 de octubre de 2010, suscrito entre la Autoridad de Turismo de Panamá y la sociedad **Magic Dreams Productions Inc.**, se observa que el mismo no tiene la rúbrica del Contralor General de la República, por lo que **dicho contrato no se perfeccionó**, máxime

que el Asesor Legal de la institución reconoció lo que hemos mencionado en líneas previas: *“Adicional, el documento que se nos adjunta, identificado como el Contrato de Arrendamiento No. 6976 que sustenta el uso del Centro de Convenciones ATLAPA para este evento, no ha cumplido con los tramites (sic) de perfeccionamiento del mismo, para que se considere un acto contractual, toda vez que adolece de la firma del Director de ATLAPA y del refrendo de la Contraloría General de la República...”* (Cfr. foja 50 del expediente ejecutivo) (Lo destacado es nuestro).

Al respecto, estimamos pertinente anotar que el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, sobre Contratación Pública, establece lo siguiente:

“Artículo 74. Facultad de contratación. La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante 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 ‘Panamá Compra’.” (Cfr. página 54 de la Gaceta Oficial 26,829 de 15 de julio de 2011 (Lo resaltado es de este Despacho).

En cuanto al **efecto que produce la falta del refrendo por parte de la Contraloría General de la República**, el artículo 74 de la Ley 32 de 1984 dispone que: *“Toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público deberá ser sometida al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito no podrá ser pagada...”* (Cfr. página 31 de la Gaceta Oficial 20,188 de 20 de noviembre de 1984) (Lo destacado es nuestro).

Mediante la Sentencia de 29 de noviembre de 2013, la Sala Tercera al conocer sobre una solicitud de viabilidad jurídica de pago se refirió en los términos siguientes a la **importancia del refrendo de la Contraloría General de la República**:

“III. Decisión de la Sala

...
En fallo de 12 de febrero de 2008, la Sala Tercera abordó el tema sobre la importancia del refrendo por parte de la Contraloría General de la República, por motivo del perfeccionamiento de un contrato. Pasemos revista a un extracto del mismo:

‘...
En estrecha relación a las consideraciones expuestas, surge el hecho que **al encontrarnos con unos contratos que no han sido refrendados por la Contraloría General de la República, se contradice lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2; 45 y 48 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, relativos a la exigencia de refrendo en atención al cumplimiento de las normas jurídicas respectivas y la facultad de refrendo atribuida al Contralor, así como lo estipulado en el artículo 73 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995:**

‘Artículo 73. Facultad de contratación.

La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad pública correspondiente por parte del Estado, de acuerdo con el modelo de contrato incluido en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. Los contratos serán refrendados por el Contralor General de la República.

...
La Sala no puede dejar de lado, **la importancia del refrendo de la Contraloría General de la República y el perfeccionamiento de los contratos, lo cual incide en la exigibilidad del acto.**

A estos efectos, debido a que no se puede considerar vigente un contrato que no se ha perfeccionado, a partir del mismo no es permisible ejecutarse el arrendamiento de los kioscos de los Centros Penitenciarios de La Joya, La Joyita y El Renacer, situación que fue denunciada por la entonces Ministra de Gobierno y Justicia en su informe, al señalar que el señor...se mantiene ocupando dichos kioscos, sin un contrato que lo ampare, la cual procede ser subsanada.

...

Sin el respectivo refrendo al que aluden las normas en comento, y vistos los documentos que constan en el expediente, sugieren a esta Sala, que no se ha perfeccionado debidamente el procedimiento para que proceda el pago respectivo, y solicitado por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales a la Contraloría General de la República.

...” (La negrilla es nuestra).

Al aplicar al caso en examen el criterio expuesto por el Tribunal en la resolución reproducida, puede concluirse que la solicitud formulada por la sociedad **Magic Dreams Productions Inc.**, consistente en que sea declarada probada la excepción de nulidad del acto o contrato, es procedente.

B. Por otra parte, la apoderada judicial de la demandante también ha presentado una excepción de inexistencia de la obligación, expresando en sustento de ésta, que en el Convenio 03/40/10 de 1 de octubre de 2010 celebrado entre la Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo (ALTA) y la Autoridad de Turismo de Panamá se establecieron una serie de obligaciones y derechos entre ambas partes, uno como desarrollador del Foro de Líderes de Líneas Aéreas y el otro como patrocinador oficial dando como resultado un beneficio mancomunado, excluyendo del mismo a la empresa **Magic Dreams Productions Inc.**, por lo que, a su juicio, es ilegal el saldo que pretende cobrarle la entidad ejecutante (Cfr. fojas 7-10 del cuaderno judicial).

Esta Procuraduría es del criterio que esta excepción también debe ser declarada probada; puesto que si el Contrato de Arrendamiento de Salón de fecha 19 de octubre de 2010, celebrado entre la Autoridad de Turismo de Panamá y la sociedad **Magic Dreams Productions Inc.**, no se perfeccionó porque no tenía el refrendo de la Contraloría General de la República, mal puede afirmar la entidad ejecutante que la recurrente tenía una obligación con esa institución.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar **PROBADAS** las excepciones de nulidad del acto o contrato y de inexistencia de la obligación, promovidas por la firma forense Castillo, De León & Asociados, en nombre y representación de la empresa **Magic Dreams Productions, Inc.**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Turismo de Panamá.

III. Pruebas. Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, el expediente que contiene el proceso por cobro coactivo el cual ya reposa en el Tribunal.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General