

, 14 de enero de 1994.

Licenciada
ANGELICA GUINARD.
GERENTE GENERAL a.i.
INSTITUTO PANAMEÑO DE TURISMO. ✓
E. S. D.

Licenciada Guinard:

Nos referimos a su atenta Nota No. 112-269-93 fechada 14 de diciembre próximo pasado, en que se sirvió consultarnos la viabilidad de la solicitud formulada por Interamericana de Turismo, para que "se le pague la suma de B/.18,850.00, en concepto de servicios prestados a esa institución estatal, durante el período comprendido del 1º de abril al 17 de octubre de 1988, sin existir documento contractual que avalaría dichos servicios."

Explica usted que: "La Contraloría General de la República considera que el caso se trata de una presunción de renovación de contrato, por lo cual, en "honor a la justicia," debe aceptarse la reclamación interpuesta. No obstante, nuestros funcionarios consideran que en el Estado no se da la figura de presunción de renovación de contrato y manifiestan que de acuerdo al Artículo 1076 del Código Fiscal debe existir un documento donde se reconozca el crédito, el cual debió cumplir con las exigencias que en el tiempo de brindarse el servicio estipulaba la Ley no. 28 de 31 de diciembre de 1986, que rigió el presupuesto durante el año en que ocurrieron los hechos reclamados, por tal motivo consideran que la reclamación debe ser desestimada."

Concretamente desea saber "si le es permitido al Estado aceptar la figura de presunción de renovación de contrato, o en caso contrario si le es permitido al Instituto Panameño de Turismo generar en los actuales momentos, un documento renunciando un crédito a favor de un particular, por operaciones que se dieron en el año 1988, para el mismo puede cobrarlo mediante el sistema de cuentas de vigencia expirada."

A este respecto, concordamos con lo expuesto por los asesores del Instituto Panameño de Turismo, de que en nuestro ordenamiento jurídico no se presume la renovación de los contratos, puesto que la ejecución de los mismos se traduce en gasto público que, para poder ser efectuado, debe satisfacer varias exigencias legales, las cuales se sintetizan así:

1. "Que se fundamente en un documento (orden de compra o contrato) debidamente perfeccionado, producto de:
 - A. Solicitud de Precio.
 - B. Concurso de Precio.
 - C. Licitación Pública.
 - Ch. Autorización por Consejo de Gabinete (Compra Directa), o
 - D. El Ministerio de Hacienda y Tesoro.
2. Que los bienes o servicios hayan sido efectivamente recibidos.
3. Que el gasto haya sido correctamente imputado de modo que corresponda al objeto para el cual fueron destinados los fondos.
4. Que el gasto haya sido reconocido y ordenado por los funcionarios competentes al efecto.
5. Que se hayan cumplido las leyes sobre timbres y demás tributos.
6. Que los comprobantes sean auténticos.
7. Que las operaciones aritméticas y de contabilidad sean exactas.
8. Que el beneficiario de la cuenta sea titular efectivo del crédito." (Cfr. Informe del Contralor General de la República, 1º de marzo de 1992, págs. 94 y 95).

Siguiendo este orden de ideas, se observa que previa la contratación de servicios de promoción turística, o la renovación de dichos contratos, era menester que se autorizaran los gastos que éstos causarían, por parte del Ministerio de la Presidencia, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 134 de la Ley No. 28 de 1986, la cual rigió la vigencia fiscal de los años 1987, 1988 y 1989.

Cabe señalar que, la renovación de los contratos constituyó una práctica administrativa hasta el año de 1990, en que se expidió el Decreto de Gabinete No. 45 de 20 de febrero de 1990, que modificó el Código Fiscal, adicionando al Artículo 58, el literal 8, que a la letra establece:

"Artículo 58: No es necesaria la licitación con los siguientes contratos:

1...2...3...4...5...6...7...

8. Los contratos que constituyan simples, prórrogas de contratos existentes, siempre que lo autoricen las autoridades competentes" (Las subrayas son nuestras).

La citada práctica administrativa fue reconocida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia fechada 7 de noviembre de 1991, que recayó a la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por los Licenciados José Alberto Alvarez y Ricardo Landero, contra la Resolución No. 025 JD de 14 de septiembre de 1990, dictada por la Junta Directiva de Aeronáutica Civil, por medio de la cual se aprueba "el Reglamento para otorgar y regular las concesiones," promulgado en la Gaceta Oficial No. 21,661 de 8 de noviembre de 1990.

Tales contratos además tenían que ser refrendados por la Contraloría de la República, según lo dispuesto en los Artículos 48 de la Ley No. 32 de 1984, 162 y 174 de la Ley No. 28 de 1986.

Ahora bien, comoquiera que en el caso que nos ocupa no se impartieron las autorizaciones en referencia oportunamente, no obstante que al vencimiento del Contrato No.10/88 se confeccionó la renovación del contrato, y se siguieron enviando notas y requiriendo el servicio," tal como lo reconoce la Licda. Sara Sánchez, Asesora Legal del IPAT, a pág. 2 del memorandum fechado 10 de diciembre de 1993, que se sirvió acompañar a su misiva, consideramos que el IPAT debe negar la petición de la empresa Interamericana de Turismo S.A., habida consideración que la Institución por sí sola, no podía comprometer al Estado en estos casos, máxime que el Artículo 75 del Código Fiscal, determina que "Son Absolutamente nulos los contratos en que tenga interés la Nación y que se hayan celebrado contraviniendo las disposiciones de este Código." En este sentido puntualizamos que respecto a ésta ni siquiera es necesario un pronunciamiento de la Institución a su digno cargo, puesto que la solicitud de la empresa Interamericana de Turismo (Panamá) S.A., lleva fecha del 4 de marzo de 1993, de manera que respecto de la misma ha operado el fenómeno jurídico denominado "negativa tácita por silencio administrativo", que estatuye el Numeral Tercero del Artículo 22 de la Ley 33 de 1946, que modifica el Artículo 36 de la Ley 135 de 1943, del siguiente tenor literal:

"Artículo 36: Se considerará agotada la vía gubernativa:

1... 2...

3. Cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o a una entidad pública autónoma o semiautónoma siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso administrativa."

En tal virtud, la empresa peticionaria se encuentra facultada para ocurrir en la vía contencioso-administrativa, en procura que se le reconozcan sus derechos subjetivos presuntamente desconocidos por la administración, así como para elevar su solicitud ante el Ministerio de la Presidencia, a quien competía, en todo

caso el reconocimiento de dichos gastos.

Para el pago de las cuentas de vigencia expirada, se crearon los cheques fiscales como instrumento, mediante el Decreto de Gabinete No. 16 del 30 de mayo de 1991, el cual fue reglamentado mediante el Decreto Ejecutivo No. 30 del 3 de julio de 1991 y modificado por el Decreto de Gabinete No. 43 del 6 de septiembre de 1992 y por el Decreto de Gabinete No. 49 del 26 de diciembre de 1991. Sin embargo, es evidente que sólo se pueden cancelar mediante cheques fiscales, compromisos debidamente aprobados por las instancias correspondientes, a que hemos hecho referencia en líneas anteriores.

Esperamos de esta manera haber absuelto debidamente su interesante consulta, con toda consideración y aprecio.

De Usted,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

2/1chdef.