

El control previo en el Acuerdo de los Juegos Centroamericanos y del Caribe

Prior control in the Agreement of the Central American and Caribbean Games

Amílcar David Alvarado Stapf

Contraloría General de la República. Panamá

amalvarado@contraloria.gob.pa

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4956-6537>

Recibido: 24/06/2024

Aprobado: 10/07/2024

Resumen

Panamá, en el 2020, declina la sede de los Juegos Centroamericanos y del Caribe, luego de un análisis y recomendaciones de los ministerios de Salud y de Economía y Finanzas, en medio de la pandemia por COVID-19. El contrato de las responsabilidades y obligaciones emanadas de los acuerdos alcanzados, genera un gran interés entre las partes contratantes, por los efectos colaterales de los daños que esto podría producir.

El contrato de la Ciudad Anfitriona de los Juegos, objeto de nuestro estudio en el presente trabajo, constituye la esencia de la filosofía olímpica de la antigua Grecia, con las adaptaciones del movimiento olímpico moderno que fundamentalmente, integra a personas físicas y jurídicas dentro de su seno organizativo, limitando la participación de los Estados, en sus relaciones contractuales o de afiliación. En los acuerdos alcanzados con Panamá, se comprometen fondos, bienes y fianzas del Estado, como parte del programa financiero para cumplir con la realización de los Juegos Centroamericanos y del Caribe en el 2022.



La expectación que aquello generó ante los peligros coercitivos que pueden ejercer estas organizaciones deportivas, entre ellos, la marginación de Panamá del ciclo olímpico, nos ha invitado a realizar una reflexión desde lo jurídico para la elocuencia del ciudadano, principal fiscalizador del país.

Palabras clave: Anfitriona, refrendo, ODECABE, Comité y Olimpismo.

Abstract

In 2020, Panama declines to host the Central American and Caribbean Games, after an analysis and recommendations from the Ministry of Health and the Ministry of Economy and Finance, in the midst of the COVID-19 Pandemic. The Contract of responsibilities and obligations arising from the agreements reached generates great interest among the contracting parties, due to the collateral effects of the damages that this could produce.

The Contract of the Host City of the Games, the object of our study in this work, constitutes the essence of the Olympic philosophy of Ancient Greece, with the adaptations of the modern Olympic Movement, which mainly integrates natural and legal persons within its organizational core, limiting the participation of States in their contractual or affiliation relationships.

In the agreements reached with Panama, State funds, assets and bonds are committed, as part of the financial program to carry out the Central American and Caribbean Games in 2022. The expectation that this generated in the face of the coercive dangers that could exercise these sports organizations, among them, the marginalization of Panama from the Olympic cycle, has invited us to carry out a reflection from the legal point of view for the eloquence of the citizen, the main inspector of the country.

Keywords: Host, endorsement, ODECABE, Committee and Olympism.



Introducción

A menudo atisbamos que las grandes ciudades del marco global geopolítico, se disputen por ser la sede y organizar los Juegos Olímpicos regentado por el Comité Olímpico Internacional, potenciando el impulso que ofrece ese escaparate de la mercadotecnia, en aras de exhibir el avance de sus naciones dentro del primer orden mundial.

Pero qué acontece en los países que no pertenecen al primer orden mundial, tanto por su economía o, ya sea el desarrollo estructural social y urbanístico, como son muchos los casos en nuestra región en Latinoamérica. Sin soslayar que la Ciudad de México y Río de Janeiro agenciaron un inconmensurable avance en la organización de estos juegos, pero, ¿qué otra ciudad podría cumplir los rigurosos patrones que se exigen, para ser sede los juegos olímpicos?

Aspirar a la sede de los Juegos Olímpicos no debe considerarse como la única alternativa para mostrarse como país o ciudad, también existen otras estructuras organizativas afiliadas al movimiento olímpico, con características piramidales, para asegurarse que estos ideales del olimpismo, puedan permear en países que se encuentren en una etapa de desarrollo, tanto en lo deportivo como en el marco de una economía sostenible.

En ese orden de ideas, la fortuna nos sonrió como país en el 2017, cuando Panamá, por tercera vez en su vida republicana, fue designada como la sede de los XXIV de los Juegos Centroamericanos y del Caribe del 2022, el cual se formalizó a través de un acuerdo, cuyos signatarios, fueron: el presidente de la ODECABE, alcalde del distrito de Panamá, presidente del Comité Olímpico de Panamá y el presidente del Comité Organizador de los XXIV Juegos Centroamericano y del Caribe (Panamá 2022).

Como colofón de este sustrato jurídico suscrito entre las partes que representan la organización de estos juegos, subyace un margen interesante de interrogantes, en virtud de las características del compromiso que Panamá, como país, adquiere al convenir este tipo de acuerdo. Qué mejor fórmula, si no es a través de la mayéutica, para desentrañar todos y cada uno de los aspectos que revisten la solemnidad en esta clase de contratos.

En tal sentido, queremos llegar, en el presente trabajo, a una opinión más clasificada desde lo jurídico, en lo que concierne a las respuestas que nos inquirimos como país, ¿qué sucede en estos tipos de contratos o acuerdos?, ¿estos acuerdos son privados?, ¿cuál es el grado de participación de un Estado?, y ¿genera este acuerdo actos de afectación fiscal?

Indudablemente, que este minucioso ejercicio histórico y jurídico, por el cual vamos a transitar, sobre el alcance o no del control previo en estos tipos de acuerdos, que conlleven actos de afectación de fondos y bienes del Estado, nos aproximará a un criterio más refinado sobre la función de la Contraloría General de la República, aun cuando estas clases de contratos de adhesión de carácter internacional, pudieran ir a contrapelo con la Constitución Política y las leyes de Panamá, y de cualquier otro país, por no prever los canales jurídicos correspondientes. Por otra parte, la inobservancia y el desconocimiento del movimiento olímpico pueden traer efectos altamente contraproducentes, para el desarrollo social y de tecnificación de nuestros atletas y deportistas profesionales, así como la marginación sistemática del Estado panameño en este rubro.

1. Contexto histórico de la sede de los Juegos Olímpicos

La organización de los Juegos Olímpicos, actualmente, se realiza conforme al movimiento olímpico, inspirado en los principios que fueron retomados por el francés, barón Pierre Fredy de Coubertin, en las postrimerías del siglo decimonónico. Este pedagogo francés, en sus



constantes viajes a Inglaterra, pudo constatar que el deporte organizado contiene una fuerza social y moral, que en su conjunto ayudaban a equilibrar la mente y el cuerpo, además de combatir el ocio en los jóvenes (Marín, 2009).

El enfoque de la educación que avistaba el Barón de Coubertin, ya había sido desarrollado en la antigua Grecia, concitando a realizar profundos estudios sobre la teoría de la educación física, en el ejemplo Ateniense del Gimnasium, a lo que él, posteriormente, le llamó la triple unidad, consistente en el desarrollo físico e intelectual, entre viejos y jóvenes, entre disciplinas y entre distintos tipos de personas (Ruiz, 2010).

La Ilíada y la Odisea, así como numerosos estudios del mundo griego lo indican, se remontan hasta el final del tercer milenio antes de Cristo (a.C.), para referirse a los hallazgos arqueológicos en lo que se reflejaba que existían juegos que eran seguidos por numerosos espectadores. No obstante, en el Siglo VIII a.C. es cuando realmente surgen lo que conocemos como Juegos Olímpicos, los cuales, juntos con los Juegos Píticos, Ístmico y Nemeos, se constituyen los Juegos Panhelénicos (Romero, 1992).

El origen de los Juegos Olímpicos no ha sido uniforme entre los estudios de historiadores y arqueólogos, puesto a la incertidumbre que llevaron a los griegos a celebrarlos, así como con respecto a la fecha exacta en la que iniciaron. En ese sentido, según el historiador español, García Romero, atribuye que el origen de los Juegos Olímpicos surge por diversos motivos, entre la que figuran dioses, héroes y figuras legendarias; entre ceremonias religiosas, complementada con la afición de los griegos por el deporte, unida al espíritu agonístico que es consustancial al ser humano.

En ese mítico marco de espiritualidad, filosofía, pedagogía y humanidad, inspirada en esa época de oro de los griegos, el aristócrata francés, creía firme y apasionadamente, en el poder



persuasivo del deporte hacía la construcción de un mejor ser humano, como piedra fundamental para introducir los valores éticos y generar la paz entre las naciones del mundo. No fue hasta el 25 de noviembre de 1892, cuando en una brillante exposición en la Soborna, Francia, en el marco de la Conferencia Central de la Unión de Sociedades Francesas de Deporte Atlético (USEDA), el barón de Coubertin, propone la fecha de restablecimiento de los Juegos Olímpicos, como el medio para alcanzar los ideales olímpicos, basado en el humanismo y el internacionalismo (Marín, 2009).

Seguidamente, dentro del Congreso Internacional Atlético de París, desarrollados entre los días 16 y 23 de junio de 1894, los participantes por unanimidad votaron por el restablecimiento de los Juegos Olímpicos, y se acordó la creación del Comité Olímpico Internacional, cuya principal responsabilidad fue la de organizar la celebración de los Juegos Olímpicos, decidiendo que los primeros de la era moderna, se efectuaran en Atenas, con solo tres interrupciones hasta nuestros días con motivos de dos guerras mundiales (Prieto, 2005).

2. Designación de la sede de los Juegos Olímpicos

La designación de la ciudad anfitriona de los Juegos Olímpicos se encuentra consignada en la escritura de la Carta Olímpica, cuyo instrumento jurídico de inconmensurable valor doctrinal y espiritual, recoge todos los principios universales y fundamentales del olimpismo, en la misma estatura moral y deontológica de una Constitución Política de una Nación, con la magna diferencia que quién se constituye en la gran albacea del fundamentalismo olímpico, no es precisamente los poderes constituidos de un Estado, sino la autoridad suprema ejercida por el Comité Olímpico Internacional (COI), quien, a su vez, es la absoluta propietaria de los derechos sobre los Juegos Olímpicos y de las propiedades olímpicas.

Es preciso destacar que, cuando se creó el Comité Olímpico Internacional en 1894, como indicamos en líneas anteriores, este Ente no contó con una sede estable, debido a que la idea inicial se centró en ubicarse en el país a quién le correspondería celebrar los próximos juegos. Posteriormente, en los albores del siglo XX, se estableció la sede del COI en París, Francia, más específicamente en el domicilio del barón de Coubertin, pero a consecuencia de la Primera Guerra Mundial, el COI prefirió establecerse dentro de los linderos de un país que ofreciera seguridad jurídica, decantándose por Lausana, Suiza, tras la firma de un acuerdo con el Alcalde de esa Ciudad, y desde entonces, dicha sede se ha constituido en la Caja Fuerte del Olimpismo Mundial (Latty, 2001).

La selección de la ciudad sede de los Juegos Olímpicos con el transcurrir de los tiempos, sufrió significativas etapas, por motivo de la inestabilidad de dos guerras mundiales, así como la falta de desarrollo en muchos países, y la creciente pugna ideológica que acrecentaba fuertes reticencias, sin embargo, para el Comité Olímpico Internacional, todos estos desafíos fueron afrontados con gran responsabilidad, hasta encontrar una fórmula sistemática de licitación pública, para seleccionar una ciudad con la que se firmará un Contrato para la celebración de los Juegos Olímpicos (McIntosh, 2003).

Este procedimiento de selección de ciudad anfitriona de los Juegos Olímpicos, está fundamentada en la Regla 33.2 de la Carta Olímpica, que en líneas generales cuenta con una primera fase, que se encuentra sustentada en la aceptación de la candidatura y selección de ciudades candidatas. Seguidamente, cada ciudad aspirante se someterá a un informe de evaluación de un grupo de trabajo constituido por el COI, a efecto de evaluar para el Comité Ejecutivo un informe que decide qué ciudades pasarán a una segunda fase como candidatas (Comité Olímpico Internacional, 2023).



Entrada en la fase de candidatura, solo pasan a cumplir con el “Cuestionario de las Ciudades”, aquellas ciudades que en su condición de aspirante sean designados como ciudades candidatas, sometiéndose a los procedimientos de la forma de adjudicación, consistente en la selección de la proposición más ventajosa, cuyo único criterio es el precio. Este “cuestionario” funge como un pliego de cargos en la selección de contratistas, tiene fuerza vinculante y es de carácter contractual para todas ciudades candidatas, quienes, además firmarán un compromiso que declararan conocer el contrato que deberán celebrar con el COI, si resultan elegidas para ser sede los Juegos Olímpicos.

3. Personería jurídica internacional del COI

El Comité Olímpico Internacional por muchos años se autodenominaba como una asociación del Derecho Internacional con personalidad jurídica, sin que fuera asentado por algún ordenamiento jurídico, o en su defecto fuese reconocido por otra entidad dotada de personalidad jurídica, de acuerdo con los usos y costumbres del derecho internacional público. No fue hasta 1981 que el Comité Olímpico Internacional, por conducto del Consejo Federal Suizo, adquiere estatuto jurídico de asociación conforme al Derecho Suizo (Marín, 2009).

Seguidamente, se ordena el decreto con fecha del 17 de septiembre de 1981, proferido por el Consejo Federal Suizo, en primer lugar, para reconocer la importancia y la vocación universal del Comité Olímpico Internacional en el terreno del deporte y, en general, del deporte élite, otorgando con ello un estatuto internacional con carácter específico de institución internacional. En su parte declarativa constata que el COI goza de personalidad jurídica, y con ello, derechos y libertades garantizadas por ese ordenamiento jurídico.

Posteriormente, desde el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, en un comunicado de prensa, informa que la Confederación Helvética reconoce la personalidad jurídica del COI y, con ello, la condición de organización internacional no gubernamental, a través de un Acuerdo Bilateral celebrado por el Consejo Federal Suizo y el Comité Olímpico Internacional, con fundamento en el artículo 102.8 de la Constitución Federal de Suiza, que entre sus competencias se encuentra la de velar por los intereses de la confederación en el exterior, especialmente, en sus relaciones internacionales y de las relaciones exteriores en general.

En definitiva, asalta la curiosidad jurídica, si cabe plantearnos, si con base en los elementos de la personalidad jurídica internacional, el COI pueda considerarse como sujeto del derecho internacional público, tanto desde un puesto de vista formal como material, tomando como referencia que el instrumento suscribiente reviste las características de la bilateralidad, es decir, entre un Estado y un Organismo Internacional.

Si bien desde lo jurídico no pueda sostenerse como única respuesta, al menos la fuerza de lo fáctico no deba reputarse como un elemento menor para la capacidad de intervenir en legítimas reclamaciones internacionales, como sucedió en 1992, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, excluyó a Yugoslavia de las manifestaciones deportivas internacionales. En este caso en particular, el COI invocó la Carta Olímpica, manifestando que las competiciones son entre atletas, no así entre naciones y, de esa manera, los nacionales de Yugoslavia participaron de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992 (Marín, 2009).

Si bien para el derecho suizo, el COI sea un ente dotado de personalidad jurídica internacional, esto no debe inferirse que el Contrato de la Ciudad Anfitriona revista las características de acuerdos bilaterales entre sujetos del derecho internacional. Primero,



porque ni el Estado es parte contratante en el Contrato de la Organización de los Juegos Olímpicos, ni el COI haya alcanzado reconocimiento de personalidad jurídica por organismos internacionales.

4. Rol del Estado dentro del acuerdo

Para la intelección de la interpretación jurídica del Acuerdo de Responsabilidades y Obligaciones para la Organización de los XXIV Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe, (Organización Deportiva Centroamericana y del Caribe, 2017) en adelante Acuerdo, que suscriben los sujetos contratantes, nos vimos avocados a realizar una trazabilidad histórica del fundamentalismo olímpico y sus principales ejes centrales que deben conservarse en un instrumento legal. Sin pasar por alto, que el aspecto financiero de los Juegos Olímpicos, constituya en primacía el objeto del contrato, elemento consustancial que rebasa más allá de una competición deportiva, y que, para muchos países, estos acuerdos celebrados deban reputarse como contratos privados.

De manera análoga y bajo estos mismos principios olímpicos, la Organización Deportiva Centroamericana y del Caribe (ODECABE), fundamentándose en su artículo 40 de sus estatutos, seleccionó como sede a la ciudad de Panamá, República de Panamá, para la Organización de los Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe, Panamá 2022, (Cáceres, 2018) estableciendo un Acuerdo de Responsabilidades y Obligaciones, suscritos entre: el presidente de ODECABE, el presidente del Comité Olímpico de Panamá (COP), el alcalde de la ciudad de Panamá y el presidente del Comité Organizador de los Juegos Centroamericanos y del Caribe; siendo el Comité Olímpico de Panamá, quien asuma la responsabilidad del control y fiscalización.

Ahora bien, centrémonos un poco sobre los quehaceres de la figura del **Comité Organizador de los Juegos de ODECABE**, conforme lo establece el punto 1.3. que señala que, el Comité Organizador de los Juegos (COPAN), está denominado como Asociación sin fines de lucro, organizada bajo las Leyes de la República de Panamá, la cual contará con el apoyo del Gobierno Nacional de la República de Panamá, en lo relativo a las obligaciones asumidas por ser ciudad sede, y sometiéndose a las responsabilidades de dicho acuerdo. Entre los acuerdos convenidos por el Comité Organizador de los Juegos, primeramente, se encuentra el programa financiero, que se refiere al proyecto que especifica los recursos monetarios para la organización de los juegos, que será presentado, en su conjunto, por el Comité Organizador, el COP, el Municipio de la ciudad de Panamá y el Gobierno de la República de Panamá.

Subsecuentemente, el Comité Organizador de los Juegos deberá depositar a la ODECABE: diez mil dólares americanos (US\$ 10,000.00), en concepto de conceder la sede; cuatrocientos mil dólares americanos (US\$ 400,000.00), en concepto de los derechos de televisión abierta y radio, así como los derechos de transmisión de los juegos, mediante uso de Internet; 10% de lo recaudado por la venta de boletos en la ceremonias de inauguración y clausura, cuya suma no será inferior a cincuenta mil dólares americanos (US\$ 50,000.00); una Póliza de Seguro para cubrir la responsabilidad pública con una cobertura no menor a cinco millones de dólares americanos (US\$ 5,000,000.00), garantizando también a ODECABE el pago de cualquier sentencia que se le imponga por su responsabilidad por los juegos; una fianza a favor de ODECABE por la cantidad de un millón de dólares americanos (US 1,000,000.00), en caso

de no celebrarse los juegos, no atribuibles a la fuerza mayor; así como otros, responsabilidad de otros gastos.

Como hemos desarrollado a lo largo del presente trabajo, la designación de las ciudades anfitrionas obedece a una dinámica propia de sus organismos deportivos regentes, relegando a que Estados o gobiernos, de cualquier naturaleza, intervengan en un marco de cooperación, preservándose los propósitos e ideales olímpicos en cada una de sus competiciones. No obstante, en ese marco de cooperación del Estado o un Gobierno, encontramos intrínsecamente, amarrado una serie de compromisos que van desde lo económico hasta el cumplimiento de ítems que pueden trastocar el orden jurídico de un país.

Es evidente que el acuerdo *in examine* no esté sujeto a las solemnidades y los rigores de un Tratado, primeramente, porque ni ODECABE es un organismo del derecho internacional público, ni los suscribientes en representación de Panamá, tengan la capacidad legal de suscribir un acuerdo en nombre y legitimidad del Estado Panameño, es decir, que bajo ningún concepto puedan ser considerados sujetos del derecho internacional público (Cho, 1997). Descartando, la naturaleza pública internacional del acuerdo, los indicativos conducen a que estos acuerdos de voluntades deban enmarcarse desde lo estrictamente privado, aun cuando un suscribiente goce de la legitimidad pública de la ciudad de Panamá.

Con lo expresado hasta aquí, queda solamente un cabo por amarrar en este espectro jurídico que hemos desarrollado, y es que emerge como elemento congénito a los acuerdos de voluntades, sobre quién recae la responsabilidad financiera y el origen de dichos fondos que será el músculo de estos Juegos Deportivos. No es baladí hacernos estos cuestionamientos, porque si bien es cierto que la legitimidad del acuerdo de voluntades, no es el objeto a controvertir dentro del espectro jurídico contractual en una simple ecuación, por la otra, sin



el compromiso pecuniario que se adquirió para estos juegos, sería ilusorio inferir que este pudiera perfeccionarse y, en ese estricto sentido, por tratarse de bienes o fondos públicos, no sea el Estado quien ejerza el control administrativo, de acuerdo con lo que indica la Constitución Política.

5. El control previo del acuerdo de los juegos

Este instituto denominado control previo en la República de Panamá, se encuentra asentado desde los albores de nuestra independencia, con la estructuración del cargo de Visitador Fiscal de la República, a través de la (Ley 12 , 1904) con la función de supervisar el manejo de las operaciones del Tesoro Público e investigar y ordenar el cumplimiento de las regulaciones de contabilidad. Prontamente, pasa a ser el Agente Fiscal de la República, conforme a la (Ley 30, 1918) con facultades para rechazar cualquier cuenta o reclamo contra el Tesoro cuando esta contravenga la ley, así como la de refrendar los libramientos autorizados por el secretario de Hacienda y Tesoro, hoy, Ministerio de Economía y Finanzas. No fue hasta que se propelió la (Ley 84, 1930) que se funda la Contraloría General de la República, como una oficina con dependencia del ramo administrativo del poder ejecutivo, otorgando la función de llevar la contabilidad y el control fiscal del país. Asimismo, se instaure la obligatoriedad del refrendo del Contralor General de la República, como requisito indispensable para la validez de una orden o libramiento que afecte un patrimonio público, así como para los contratos y obligaciones que implicasen afectación de un patrimonio público.

En su evolución sistemática, el control previo alcanza consagrarse en la Constitución Política de 1972 y, hasta la actualidad, se ha mantenido como un pilar fundamental de las atribuciones constitucionales de la Contraloría General de la República, en aras de que las instituciones



del Estado actúen con corrección y buen padre de familia en el manejo de los bienes y recursos de los panameños. Sin embargo, su excelsitud en el derecho positivo más prurito se logra con el desarrollo del artículo Segundo de la (Ley 22, 1976) definiéndose como la fiscalización y análisis de las actuaciones administrativas que afecten o puedan afectar un patrimonio público, antes de que tal afectación se produzca, a fin de que se realicen con corrección y dentro del marco legal.

Aun cuando la Ley 22 de 1976 fuere derogada con la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, debemos comprender que su eficacia legal perdura a través de las copiosas leyes que se dictan sobre el Presupuesto General del Estado, cuya última vigencia fiscal es la del 2024, el cual se encuentra rotulado con el Control Previo en el artículo 356 (Ley 418, 2023). Pese a las nuevas corrientes que han impulsado su supresión, hay juristas en la rama administrativa, como el doctor Luis Palacios, que han mostrado una postura resistente al respecto, alertando sobre los múltiples efectos negativos que podrían incidir en la administración correcta de los fondos públicos, trastocando los principios de moralidad, conciencia pública y respeto a los derechos de terceros, aperebiendo que nos falta madurar en el ámbito político y público (Palacios Aparicio, 1992).

Ahora bien, al escrutar la esencia moral, económica y jurídica de la introducción del control previo en Panamá, cabría inquirir si se deben aplicar los mismos juicios de previsión en el uso correcto y adecuado de los fondos públicos que se comprometen en el acuerdo, para la realización de los Juegos Centroamericanos y del Caribe. Recordemos que, en el punto anterior, identificamos cada una de las cláusulas en que el Comité Organizador de los Juegos, comprometió fondos y bienes públicos del Gobierno Central, para asegurar su realización en la ciudad de Panamá.



Llegado a este punto, no es insustancial subrayar que la intervención de la Contraloría General en el ejercicio del Control Previo -por mandato constitucional de acuerdo con lo previsto en el artículo 280 y su reserva de Ley- le atribuya ejercer la acción fiscalizadora sobre cualquier persona u organismo que maneje fondos y bienes del Estado, en estricto apego a lo prescrito en los artículos 2 y 17 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificado por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022. Dicho esto, debemos aclarar si el Comité Organizador de los Juegos, constituido como persona jurídica de carácter privado, a la luz de la Ley 50 de 2007, se encuentra o no, exceptuado de la acción fiscalizadora, aun cuando este revista las características formales del Agente de Manejo.

A este respecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, a través de la Sentencia de 29 de mayo de 2024 y otras en casos análogas, que guardan relación con los procesos de viabilidad del refrendo del Patronato de la Cinta Norteña (entidad de interés público y social), ha sostenido que, cuando se trate de instituciones que no son públicas, y esta reciba fondos del Presupuesto General del Estado, la función fiscalizadora de la Contraloría General resulta incuestionable. (Proceso de Viabilidad Jurídica de Pago, 2024).

En este amplio espectro, la Contraloría General al ejercer el Control Previo sobre actos de manejo que afecten o puedan afectar fondos y bienes del Estado, entre los que podemos destacar: el de apertura de cuentas, refrendo de los títulos valores del Estado, refrendo de actos administrativos, así como el refrendo de cualquier orden de pago contra el Tesoro Nacional y otros actos; para que cuente con su validez y eficacia jurídica es indispensable formalizarse a través del acto del refrendo de la Contraloría General, en estricto apego a lo previsto en los artículos 45 y 48 de la Ley 32 de 1982 (Palacios Aparicio, 1992).

Ahora bien, no cabe duda que existan las concurrencias esenciales para la eficacia del acuerdo dentro de las formalidades de un contrato, según lo previsto en el artículo 1112 del Código Civil de Panamá. Pero hasta cierto punto, debido que, al comprometerse fondos y bienes del Estado en el referido acuerdo, confluyen otros factores que, por primacía de la Ley, cuando se efectúen con fondos y bienes públicos, deban aplicarse normativas de la contratación pública, en apego al artículo 1 de la Ley 22 de 2006. Así, también, debe acatarse lo prescrito en el artículo 93, contando la delegación por parte del Estado para contratar, y que dicho contrato se perfeccione con el refrendo de la Contraloría General de la República, para su eficacia jurídica.

Conclusiones

Ser sede de los Juegos Olímpicos o de los Juegos Centroamericanos y del Caribe, ha sido y es, uno de los objetivos más anhelado por alcanzar para cualquier Estado o Gobierno, pues encontrarse ante los reflectores del mundo -sin distinción de ideología política o religiosa, étnica, cultural o social- genera un cualitativo efecto de simpatía e introspección hacia la ciudad anfitriona y su gente. Su amplia exposición en medios masivos y las distintas plataformas de la tecnología social, acrecienta la curiosidad e interés por conocer los cimientos históricos, culturales, deportivos y sociales de una nación, razón que dignifica a sus ciudadanos.

Así tenemos que la Licitación de la sede de los Juegos Centroamericano y del Caribe, de ninguna manera pudiera compararse a la de los Juegos Olímpicos, en principio, porque las ciudades aspirantes no se someten a rigurosos procesos de evaluación y procedimientos de selección, compromisos y garantías, previo a formalizar el Contrato de la Ciudad Anfitriona.

En cambio, en nuestra región del ciclo olímpico deportivo, las características del



escogimiento de la ciudad anfitriona se determinan por medio del Acuerdo de Formalidades y Responsabilidades para la Organización de los Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe, cuyos compromisos económicos y garantías, se adquieren precisamente en este instrumento de carácter legal.

Fue preciso para la realización de este trabajo, profundizar a través de un examen sobre la capacidad jurídica de estas organizaciones de carácter deportivo, si están o no, revestidas de las principales fuentes del derecho internacional público para su reconocimiento, por sus alcances de internacionalidad y trascendencia en el marco geopolítico. Esto cobra una especial razón en esta dicotomía jurídica, por los fundamentos epistemológicos del Barón de Coubertin, y su reticencia a los vaivenes políticos a lo interno de los Estados, elemento que compromete el éxito de los Juegos Olímpicos.

Por este motivo, el Comité Olímpico Internacional ha compelido a los Estados, a darle personificación jurídica al Comité Organizador de los Juegos, figura sometida al derecho interno de cada país, adaptada a su forma jurídica más conveniente, para optimizar, al máximo, su rendimiento y eficacia en los acuerdos alcanzados, dotada principalmente, de una estructura fiscal que haga viable manejar fondos y bienes públicos. En el caso particular de Panamá, el Comité Organizador de los Juegos Centroamericanos y del Caribe del 2022, fue creado como una asociación civil sin fines de lucro, adquiriendo su condición de Agente de Manejo, a la luz de nuestra legislación fiscal.

De cualquier modo, es el Comité Organizador de los Juegos, quien asume la responsabilidad de cumplir con el Programa Financiero suscrito en el acuerdo, así como en la obligación de aportar las pólizas de seguro para cubrir las responsabilidades decretadas en contra de la ODECABE, y en caso de la “no celebración” de los juegos accionar en contra de la República



de Panamá. Vale mencionar que, el patrimonio del Comité Organizador se encuentra sustentando en el artículo 10 de sus estatutos, reconocido por el Instituto Panameño de Deportes, entre los cuales podemos destacar, de aquellas aportaciones presupuestarias o subsidios que le sean asignados por el Gobierno Central de la República de Panamá y las autoridades locales, a través del respectivo Municipio.

Por diversas razones, el tema del manejo de los fondos y bienes públicos en Panamá contiene controles diferenciados al de otros Estados vecinos, la exclusión de la intervención estatal permite conservar las solemnidades de un contrato privado en muchos casos. En la antípoda, Panamá ha cultivado a lo largo de su vida republicana, un régimen de prevención y cultura de corrección, en interés de la salud financiera de la nación. De tal suerte, que cualquier compromiso que se adquiriera con fondos y bienes del Estado, así sea en un instrumento público o privado, quedará sujeto a la función privativa que le confiere la Constitución Política a la Contraloría General de la República.

El Contralor General de la República es el primer albacea de los fondos y bienes del Estado en Panamá, y cuando lo juzgue conveniente, por razón de las circunstancias, puede este exceptuar ejercer el control previo en algunos actos de afectación patrimonial. Destacar este punto se hace de estricta necesidad para la conclusión de este trabajo, puesto que, si la ODECABE le fuere advertido sobre las formalidades del acto del refrendo, hubiesen considerado que existe la intromisión del Estado dentro del Acuerdo de los Juegos, pero por otra parte, al no estar refrendado el acuerdo y no tener eficacia jurídica -a nuestro juicio-, las erogaciones para cumplir con los compromisos económicos pudieran haber generado procesos de pronunciación de viabilidad jurídica del pago, ante la Sala Tercera de la Corte

Suprema de Justicia, conforme lo establece el artículo 77 de la Ley de la Contraloría General de la República.

Referencias bibliográficas

Cáceres, J. (3 de agosto de 2018). Diario Hoy. <https://hoy.com.do/panama-recibe-hoy-sede-de-xxiv-juegos-2022/>

Caribe, O. D. (4 de octubre de 2017). *Acuerdo de Responsabilidades y obligaciones para la organización de los Juegos XXIV Centroamericana y del Caribe*. Panamá., Panamá.

Internacional, C. O. (15 de octubre de 2023). *Carta Olímpica*. <https://stillmed.olympics.com/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/ES-Olympic-Charter.pdf>

Latty, F. (2001). *Le Comité international olympique et le droit international (Vol. 8)*. París: Montchrestien.

Ley 12 . (23 de abril de 1904). *Por la cual se reglamentan las funciones de un empleado y se le concede una autorizacion al poder ejecutivo. (visitador fiscal)*. G.O. No.12. (Panamá).

Ley 22. (9 de abril de 1976). *Por la cual se regula el control previo que ejerce la Contraloría sobre los actos de manejo*. G.O. N°18076. (Panamá).

Ley 30. (30 de diciembre de 1918). *Sobre Reformas Fiscales (Agente Fiscal)*. G.O. N°3025. (Panamá).

Ley 418. (29 de diciembre de 2023). *Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2024*. G.O. N°29940-B. (Panamá).

Ley 84. (29 de diciembre de 1930). *Por la cual se crea una Oficina de Contrabilidad y Contraloría que se denominará Contraloría General de la República*. G.O. N°5926. (Panamá).

Ley 351. (22 de diciembre de 2022). *Que modifica y adiciona artículos a Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, y la Ley 67 de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas*. G.O. N°29687-C. (Panamá).

Marín, C. (2009). *Los Juegos Olímpicos: La elección de la sede y otras cuestiones jurídicas*. Pamplona, España: Aranzadi, S.A.

McIntosh, M. (2003). *The Olympic Bidding process as a Starting Point of the Legaly*. Sydney: International Olympic Committee.

Palacios, L. (1992). *Efectos de la eliminación del control previo de la Contraloría General de la República en el Supuesto de Reformarse la Constitución Política Vigente*. Necesidad de mantener el control previo en la Contraloría General de la República, 9-14.

Prieto, L. (2005). *Pasado, presente y futuro del movimiento olímpico y su relación con la universidad (Vol. 6)*. Oviedo, España: Aranzadi.

Proceso de viabilidad jurídica de pago, Sentencia de 29 de mayo de 2024 (Sala Tercera de los Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 29 de mayo de 2024).

Romero, F. (1992). *Los Juegos Olímpicos y el deporte en Grecia*. Barcelona: AUSA.

Ruiz, A. (Septiembre de 2010). *La educación física en el mundo contemporáneo*. <https://www.efdeportes.com/efd148/la-educacion-fisica-en-la-historia.htm>