

C-No.162

Panamá, 29 de mayo de 2002.

Ingeniero

**Gonzalo Córdoba**

Secretario Nacional de la  
Secretaría Nacional de Ciencia,  
Tecnología e Innovación (SENACYT)

E. S. D.

Ingeniero Córdoba:

Al tenor literal del artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, me permite ofrecer nuestro parecer jurídico respecto a la situación planteada en la circular N°.21-2002-DNI-DDC, dirigida a todos los Ministros de Estado y Jefes de Entidades Autónomas referente a “Adquisición de infraestructura de Comunicaciones” y los decretos ejecutivos N°.89 de 28 de agosto 2001 y N°.105 de 29 de octubre de 2001, “por la cual se crea la Comisión de Alto Nivel de La Modernización del Estado en Función de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación”.

### **Opinión de SENACYT**

A través de los decretos N°. 89 de 28 de agosto de 2001 y N° 105 de 29 de octubre de 2002 se creó la Comisión de Alto Nivel para La Modernización del Estado en Función de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación”, en su artículo primero, claramente señala quienes forman parte de la misma (legislativo, ejecutivo, judicial etc.) y se establece que esta Secretaría Nacional, es la secretaría técnica de dicha Comisión.

La Contraloría General de la Nación, es parte de la Comisión de Alto Nivel, y la representación legal de la misma, por mandato de los decretos ejecutivos

mencionados en párrafos anteriores, reside en el Segundo Vice-Presidente de la República, Su Excelencia Dominador Kayser Bazán.

Por otro lado, la Ley 13 de 15 de abril de 1997 “Por la cual crea la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación” establece un Plan Estratégico Nacional para el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y conforme al numeral 3 del artículo 4 de esta Ley, dicho plan tiene como uno de sus objetivos definir políticas, estrategias, programas y acciones que indiquen, con claridad, el rumbo que ha de seguir el país en materia de ciencia, tecnología e innovación, para garantizar el progreso económico, la competitividad y el desarrollo humano, con respecto a la integridad de los recursos naturales y el medio ambiente.

De igual manera, los artículos 2 y 3 de la ley 13 de 1997, antes citada, le confiere la responsabilidad de preparar y aprobar los lineamientos generales para el desarrollo tecnológico del Estado, al Órgano Ejecutivo el cual debe ser implementado por el gobierno nacional.

Cabe destacar, que el objetivo principal de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, es de coordinar con los organismos nacionales pertinentes, las acciones dirigidas a salvaguardar los intereses nacionales en el campo de la investigación científico-tecnológica, para la protección natural del país. (Cf. Art.10 numeral 5 de la Ley 13 de 1997).

Lo anterior, pareciera estar en desacuerdo con la intención de la circular N°21-2002-DNI-DDC, ya que este objetivo asignado a SENACYT, quiere ser desarrollado por el señor Contralor, porque el beneficio en la política de precios y optimización del equipamiento que propone la Contraloría, en la circular comentada, corresponde a la Secretaria Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, por mandato del artículo antes relacionado, y como quiera que el Secretario de SENACYT, representa a la Presidente de la República, ante cualquier instancia, nacional o extranjera, en todo lo referente a las actividades de ciencia, tecnología e innovación, siendo la comunicación parte de la tecnología que está desarrollando el gobierno nacional a través de la Comisión de Alto Nivel para el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la cual es competencia exclusiva de SENACYT.

Por todo lo anterior, SENACYT es de opinión que el Contralor, tratándose de acciones tendientes a desarrollar tecnología de comunicación, debe coordinar

con la Comisión de Alto Nivel para el Desarrollo de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y en especial con la Secretaría Técnica, (SENACYT) y mantener una estrecha comunicación, colaboración y asesoría conjunta con ésta Secretaría, a fin de evitar el incremento de gastos para el Estado, en lo que a esta materia refiere.

### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración.**

El presente análisis seguirá las consideraciones expresadas en nuestro dictamen C-Nº.93 de 20 de marzo de 2002, que guarda relación con la situación planteada y que se anexa a la presente nota.

La Constitución Política, en su artículo 2, dispone con claridad que el poder público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

La separación del poder público, manifiesta un carácter relativo, pues el Estado, hoy día, tiene que hacerle frente a nuevas y múltiples realidades, por lo que la repartición de sus funciones entre los tres órganos, en la faceta del cumplimiento, requiere de una necesaria y recíproca colaboración, para el mejor funcionamiento del gobierno.<sup>1</sup> En otras palabras el principio fundamental de la colaboración y coordinación son principios fundamentales que debe mantener el equilibrio y la articulación de las acciones de trabajo, la cual debe descansar sobre una nueva estructura institucional.<sup>2</sup> Y es que de las acciones compartidas, es donde ha de obtenerse la luz clarificadora, conforme a lo que deberá interpretarse, por encima de la letra de los preceptos, el conjunto del texto constitucional.

Sobre este punto, la abundante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ha llamado la atención, de forma reiterada, sobre la necesidad de que los Órganos del Estado, laboren en armónica colaboración, coordinando sus acciones sin que por ello, intervengan más allá de lo que la ley así les señale.

Ante todo resulta evidente que la autonomía, no es sinónimo de soberanía, pues aún ese poder que pueda dimanar de las diferentes entidades del Estado tiene sus límites, y dado que en algunos órganos esta revestida de rango

---

<sup>1</sup> Montenegro, Luis Fuentes. Constitución Política de la República de Panamá, Panamá, 1972, p. 45

<sup>2</sup> ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I; Ed. Tecnos. Madrid, 1995 p. 80

constitucional, ello en ningún caso, puede oponerse al principio de colaboración armónica que plantea el artículo 2 de la Constitución Política, sino que es precisamente dentro de este principio donde se alcanza el verdadero sentido, de la gestión pública compartida.

En ese sentido, la legislación especial relativa a la descripción de competencias de la Contraloría y la propia Carta Política faculta a esa entidad para intervenir, fiscalizar, controlar y refrendar todos los actos de manejo de fondos provenientes de contratos de préstamos y de todo aquello que implique una erogación con fondos públicos, a fin de corregir cualquier situación que no este acorde a los preceptos constitucionales y legales.

Las medidas y acciones de control no pueden constituirse en enervantes o paralizantes de la administración, ya que un control previo o posterior tardío o paralizante puede ser fuente de muchos perjuicios del acto hipotéticamente ilegítimo o inconveniente.

Procurar ahorrar y gastar menos, no puede significar que la interpretación del derecho le permita al interprete abstraerse de la aplicación de mínimas reglas de eficiencia en el manejo de las finanzas públicas. Por lo tanto, y frente a los postulados constitucionales la labor de éste órgano debe estar sujeta a la colaboración armoniosa con el resto de las entidades públicas, para cumplir los objetivos de mejoramiento en la tecnología de comunicación en la gestión pública.

La Corte Suprema de Justicia máximo organismo encargado de administrar justicia, en casos similares al que ahora nos ocupa, respecto a las funciones de las entidades públicas ha sido consistente en expresar que en el derecho público rige el principio de legalidad de los actos que emita la administración y que las actuaciones de los funcionarios públicos debe ajustarse a lo que estrictamente establecen las leyes. En diversos fallos ha reconocido la delicada función que corresponde ejercer a este ente estatal, no obstante ha sido clara al puntualizar que ella debe ceñirse a lo establecido en la Ley, a modo de ilustración pasamos a citar algunas de esas sentencias.

La sentencia de treinta y uno (31) de octubre de 1996, en demanda de Plena Jurisdicción interpuesta ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo en donde intervino la Contraloría para ordenar al Registro Público la abstención de inscripción de un bien inmueble, esta superioridad expresó:

“El Tribunal conceptúa que la labor de la Contraloría General de la República en los casos en que considera que pueden afectarse los fondos del Estado debe seguir siendo adelantada en la manera correcta y eficiente en que se ha venido produciendo, pero que cualquier medida que se adopte se realice con fundamento en hechos y circunstancias probadas, para que no se afecte el funcionamiento de otras instituciones, o a quienes de buena fe contratan con el Estado, como en el caso que nos ocupa, ...” (Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 31 de octubre de 1996. Reg. Jud. Octubre.1996.Pág. 430)

En la misma línea de pensamiento, en sentencia de 2 de julio de 1999, el cuerpo colegiado de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, manifestó:

“Esta superioridad al analizar la actuación del Contralor General, señaló que el control fiscal que ejerce la Contraloría General debe ajustarse a lo previsto en el artículo 1 de la ley 93 de 1976, por lo que este control v debe ejercerse de manera razonable y compatible con el interés público. ...” (Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo. Demanda de Nulidad. Sentencia de 2 de Julio de 1999.)

Obviamente, se desprende de los extractos copiados que la Corte Suprema de Justicia, ha sido reiterativa al externar que la Contraloría General en ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, debe ajustarse a las normas que regulan la materia tratada, lo que supone que este cuerpo colegiado procura el merecido respeto al principio de legalidad que rige en los actos de la administración.

### **Conclusión.**

Este despacho es de opinión que la creación de la Comisión de Alto Nivel para La Modernización del Estado en Función de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación, de acuerdo con los decretos ejecutivos N°.89 de 28 de agosto de 2000 y N°.105 de 29 de octubre de 2001, la cual esta conformada por los órganos legislativo, ejecutivo, judicial siendo SENACYT, parte interventora como Secretaría Técnica de dicha comisión, deben en base

al artículo 2 de la Constitución Política, actuar limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

En otros términos, la Contraloría General de la República, la Comisión de la cual es parte SENACYT, debe respetar sus límites de competencia, no obstante, las acciones de trabajo compartidas deberán coordinarse a fin de cumplir las directrices constitucionales y legales, para el mejoramiento de la tecnología y las redes comunicativas de la administración.

De esta manera espero haber dado respuesta a lo solicitado, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMde F/20/cch.