

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1044

Panamá, 4 de octubre de 2019

Proceso contencioso
administrativo de
viabilidad jurídica.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

El Licenciado Patricio Villarreal, actuando en representación de la **Contraloría General de la República**, eleva una solicitud de pronunciamiento de viabilidad jurídica de refrendo, a efecto que la Sala Tercera, se pronuncie sobre las Gestiones de Cobro identificadas con los números 2550 y 2551, ambas fechadas el 10 de septiembre de 2018, la primera por un monto de sesenta y seis mil balboas (B/.66,000.00) y la segunda por la suma de sesenta y seis mil seiscientos balboas (B/.66,600.00), emitidas a favor de la **Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología (UMECIT)**.

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 descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes del caso.

Según se desprende de las constancias del expediente administrativo, el día 5 de junio del año 2018, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) y la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, S.A. (UMECIT), celebraron un contrato de servicio de diplomado en liderazgo organizacional y empresarial para directivos de cooperativas y del IPACOOOP número 015-2018, con fundamento en la Resolución de adjudicación 006-2018 de 14 de mayo de 2018, emitida por el Director Ejecutivo del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, en atención a lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, **el cual fue refrendado por la**

Contraloría General de la República el 29 de junio de 2018 y publicado en el portal de Panamá Compra el 5 de julio de 2018 (Cfr. fojas 40 a 44 y 125 del expediente judicial).

A dicho contrato se le acompañó de una Fianza de cumplimiento de contrato 0818-00698-01 con el objetivo de garantizar el cumplimiento del mismo y la fianza de pago anticipado 0818-00699-01 para garantizar el reintegro de la suma acordada de monto de sesenta y seis mil balboas (B/.66,000.00) la primera y la segunda, por la suma de sesenta y seis mil seiscientos balboas (B/.66,600.00), entregadas en concepto de adelanto, ambas fianzas de fecha 4 de junio de 2018 (Cfr. fojas 47-50 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante la Nota ADMON./073/2018 de 6 de julio de 2018, el Director de Administración y Finanzas le comunicó a la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, S.A. (UMECIT), la orden de proceder para la prestación del Servicio "Diplomado en Liderazgo Organizacional y Empresarial, para Directivos de Cooperativas y del IPACOOB"; mediante Contrato 015-2018, por valor de ciento sesenta y cinco mil balboas (B/.165,000.00), según se detalla en el contrato (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

En esa misma línea, el Rector de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, S.A. (UMECIT), en respuesta a la nota anteriormente mencionada, le manifestó al Director Administrativo y Financiero del IPACOOB, a través de la nota de fecha 25 de julio de 2018, que dicha casa de estudios se encontraba en toda la disposición de iniciar el Diplomado en Liderazgo Organizacional y Empresarial para Directivos de Cooperativas y del IPACOOB, a partir del 8 de agosto de 2018, el grupo de Panamá y del 10 de agosto de 2018, el grupo de Santiago de Veraguas; y dar cumplimiento a lo establecido en el Contrato 015-2018, esperando a que el IPACOOB implementara el sistema ISTMO (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

En igual sentido, mediante la **Nota 6386-18DFG de 11 de diciembre de 2018**, dirigida al Director Ejecutivo del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, relativa a las gestiones de cobro de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología (UMECIT), para el pago de la prestación de los servicios de diplomados, **en el cual la Contraloría negó el Refrendo de las referidas gestiones** por la supuesta división de materia, señalando lo siguiente:

“ ...

Al respecto, le indicamos que aunque a estos documentos les antecede un Contrato refrendado, ambos firmados el 27 de junio de 2018, no podemos pasar por alto que las Licitaciones para estas contrataciones fueron publicadas el mismo día (22 de marzo del 2018), con iguales precios de referencia por B/.175,000.00, de lo cual determinamos una presunción de división de materia; puesto que se evadió la autorización de la Junta Directiva de IPACOOB. En ese sentido, estos casos deben ser sometidos a la evaluación de la Dirección General de Contrataciones Públicas, para que en calidad de ente rector en contrataciones, determinen si se materializa la división de materia.

No obstante, a pesar de que esta observación puede ser atendida, destacamos que el precio por persona para estos diplomados resulta oneroso, al compararlo con contrataciones similares en otras entidades, según datos de Panamá Compras; tal es el caso de la Caja de Ahorros, que mediante la Licitación Pública 2018-3-60-0-08-LP-016276, contrató un Diplomado de Liderazgo Avanzado, a razón de B/.750.00 por persona (B/.142,500.00 para 190 colaboradores).

En ese mismo orden de ideas, detectamos una contratación del Ministerio de Economía y Finanzas, los cuales acordaron un precio de B/.900.00 por persona, para un Diplomado en Auditoría Investigativa Financiera, a través de la Compra Menor 2018-0-16-0-08-CM-013614 (B/.2,700.00 por 3 personas).

...” (Cfr. fojas 57 y 58 del expediente judicial).

Producto de la situación anterior, el **Director Ejecutivo del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOB)**, a través de la Nota D.E./118/2019 de fecha 12 de febrero de 2019, en respuesta a la Nota 6386-18DFG de 11 de diciembre de 2018, sobre la supuesta división de materia entre otras cosas, insistió en el refrendo de dichas gestiones de cobros, señalando lo siguiente:

“ ...

En principio solicitamos a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para que se sirviera emitir criterio legal en torno a si existe o no, la presumida división de materia.

Esa instancia nos dio su respuesta, a través de la Nota DGCP-DS-DJ-158-2019, señalando, de manera concreta que su competencia para determinar si en un caso dado, ya sea de oficio o a petición de parte interesada existe una violación al principio de división de materia, se circunscribe a la etapa precontractual del procedimiento de compra.

No obstante, hace algunas aclaraciones que resultan pertinentes al presente caso; citan de manera muy atinada el artículo 22, numeral 7, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, que reza así:

'Artículo 22. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

...
7. El acto de adjudicación y **el contrato no se someterán** a aprobaciones, variaciones o **revisiones administrativas posteriores**, ni a cualquier otra clase de exigencias o requisitos diferentes a los previstos en esta ley y además disposiciones aplicables.

...' (El resaltado es del Ipacoop).

En efecto, se trata de un acto público debidamente adjudicado y de un contrato debidamente firmado por las partes contratantes y **Refrendado por la Contraloría General de la República**. Desde luego que el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, faculta a la Contraloría General de la República, para 'fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas establecidas'; pero es que la Contraloría General de la República, tuvo esa oportunidad y cumplió con esa facultad antes de refrendar el contrato, pues como bien apunta la Nota de la Dirección General de Contrataciones Públicas, al citar el numeral 7 ut supra, 'El acto de adjudicación y el contrato no se someterán a aprobaciones, variaciones o revisiones administrativas posteriores, ni a cualquier otra clase de exigencias o requisitos diferentes a los previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables'; tómese en cuenta que las observaciones que señala la Contraloría General de la República, tienen que ver puntualmente con actos que debieron ser fiscalizados antes del refrendo del contrato (supuesta división de materia y onerosidad), pues una vez refrendado el contrato, se entiende que ese ente fiscalizador ha cumplido con esa facultad que usted esgrime en su nota.

...
Obviamente que constituye una falta de seguridad jurídica, que la Contraloría General de la República, refrende un contrato, que surge de un acto público debidamente adjudicado, y después se niegue autorizar el pago, que es una obligación contemplada en el mismo.

Como quiera que, reiteramos, los argumentos estrictamente jurídicos, no son tomados en cuenta por la Contraloría General de la República, al momento de negar un refrendo o evaluar una subsanación, insistimos en el refrendo de dichas gestiones de cobros, motivo por el cual nos acogemos al artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; o sea, que insistimos en el refrendo de tales Gestiones de Cobro, pues consideramos que no existen razones de orden legal o económico que ameriten la negativa de ese refrendo..." (Cfr. fojas 51-55 del expediente judicial).

De igual manera, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, con respecto a la Nota 6386-18DFG de 11 de diciembre de 2018, antes descrita, acompañó junto con su escrito un cuadro en el cual aclara el precio por persona de una comparación dos diplomados en Liderazgo

Organizacional y Empresarial para Directivos de Cooperativas y del IPACOOOP ofrecido por UMECIT a la referida entidad vs el precio por persona del diplomado en Liderazgo Avanzado ofrecido por la Universidad Latina a la Caja de Ahorros, donde se manifiesta que el precio ofrecido por UMECIT resulta oneroso, señalando lo siguiente:

	<i>Aspectos Comparativos</i>	<i>Diplomado de la Latina a la Caja de Ahorros</i>	<i>Diplomado de Umecit al Ipacoop</i>
A	<i>Cantidad de Horas</i>	<i>52 Horas</i>	<i>140 Horas</i>
B	<i>Cantidad de Participantes</i>	<i>190 personas</i>	<i>90 personas</i>
C	<i>Precio por participante</i>	<i>750 dólares</i>	<i>1,833.333333 dólares</i>
D	<i>Valor por hora del Diplomado (por estudiante)</i>	<i>14.42 dólares</i>	<i>13.09 dólares</i>
E	<i>Costes incurridos por Proveedor</i>	<p><i>Se presume que solo el pago de los docentes, ya que en los términos de referencia de la licitación pública No. 2018-3-60-0-08-LP-016276 menciona textualmente lo siguiente:</i></p> <p>"7. Requerimientos:</p> <p>7.1. ¿Qué Proveerá La Caja De Ahorros?: <i>La Caja de Ahorros proporcionará:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> <i>El lugar de realización, el cual podrá ser en los salones de Capacitación de la institución.</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>El equipo audiovisual requerido para el desarrollo de las sesiones, tales como: laptops, proyector, sonido y rotafolios.</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>Comunicación interna del Programa.</i> <p>7.2 ¿Qué Debe Cumplir La Empresa?:</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Se requiere puntual asistencia del docente/facilitador</i> <i>2. Que cubra los costos de traslado y viáticos de los facilitadores al lugar de realización de la capacitación.</i> <i>3. Los objetivos planteados en la propuesta deben estar acordes con las necesidades detalladas en la parte técnica.</i> <i>4. Los contenidos planteados deben estar altamente vinculados a los objetivos propuestos"</i> 	<p><i>La Umecit asumió los siguientes costes:</i></p> <p><i>Uso de Instalaciones propias en Panamá, asumiendo gastos de luz, agua, útiles de aseo, personal de aseo.</i></p> <p><i>Refrigerios y Almuerzos para 30 personas más el docente por sesión (en total fueron 10 sesiones)</i></p> <p><i>Uso de instalaciones del hotel La Hacienda en Santiago, asumiendo gastos de refrigerio, almuerzos para 60 personas más el docente (en total fueron 10 sesiones en éste hotel)</i></p> <p><i>Traslado, alimentación, Hospedaje y honorarios del docente Experto proveniente de Colombia quien dio los módulos 1, 3, 4 y 5, tanto en Panamá como en Santiago.</i></p> <p><i>Viáticos, Hospedaje y honorarios de la docente panameña quien dio el módulo 2, tanto en Panamá como en Santiago.</i></p> <p><i>Se preparó material didáctico impreso para 90 personas de los 5 módulos que conforman el diplomado, así como suvenires para cada uno de ellos.</i></p> <p><i>Personal administrativo para la coordinación y atención de los participantes tanto en Panamá como en Santiago.</i></p> <p><i>Desarrollo de módulos interactivos con equipo humano y tecnológico especializado, para uso en plataforma virtual educativa, su respectiva implementación, codificación y seguimiento</i></p>

Tal como se observa en el cuadro, la entidad señaló lo siguiente: "...Si se analiza muy bien y detenidamente los datos y cifras de ambos programas, resulta menos oneroso el diplomado ofrecido por UMECIT, bajo las condiciones en que se ofreció, ya que al momento de identificar el precio por hora que pagaría cada persona en ambos diplomados, nos damos cuenta que la hora de nuestro diplomado por persona cuesta B/.13.09, frente a la hora del

diplomado de la latina por persona que cuesta B/.14.42, lo que indica que el diplomado ofrecido por la Universidad Latina se encuentra por encima del valor por hora de nuestro diplomado en un 9.2%...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 14-16 y 61-63 del expediente judicial).

En relación con lo anteriormente planteado, la Contraloría General de la República de Panamá interpuso ante la Sala Tercera la viabilidad jurídica que ahora ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 2 a 6 del expediente judicial).

II. Viabilidad Jurídica.

El apoderado judicial de la Contraloría General de la República de Panamá, hace una solicitud de viabilidad jurídica de refrendo a la Sala Tercera sobre las gestiones de cobro 2550 y 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, la primera, por un monto de sesenta y seis mil balboas (B/.66,000.00) y la segunda, por la suma de sesenta y seis mil seiscientos balboas (B/.66,600.00), a favor de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, S.A. (UMECIT), en virtud de los contratos celebrados con el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), identificados con los números 015-2018 para la realización del Diplomado en Liderazgo Organizacional y Empresarial para Directivos de Cooperativas y 014-2018, referente a la contratación de servicios para el Diplomado en Auditoría Financiera para Cooperativas (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

La recurrente señala que se han infringido las siguientes disposiciones:

A. El contenido del primer párrafo del artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que establece las razones o motivos por los cuales la Contraloría General de la República puede negar el refrendo de una orden de pago contra un Tesoro Público (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

B. El artículo 31 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenada por la Ley 61 de 2017; señalando que no se podrá dividir la materia de contratación en partes o grupos, con el fin que la cuantía no llegue a la precisa para la celebración del acto público o el procedimiento que corresponda para evadir las competencias,

autorizaciones o aprobaciones en las contrataciones, y que en el caso de existir división de materia, la adjudicación será nula y al servidor público infractor se le impondrán las sanciones legales correspondientes (Cfr. fojas 5- 6 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tomando en consideración que la situación jurídica planteada gira en torno a insistencia del refrendo sobre las gestiones de cobro 2550 y 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, la primera, por un monto de sesenta y seis mil balboas (B/.66,000.00) y la segunda, por la suma de sesenta y seis mil seiscientos balboas (B/.66,600.00), a favor de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, S.A. (UMECIT), en virtud de los contratos celebrados con el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), identificados con los números 015-2018 para la realización del Diplomado en Liderazgo Organizacional y Empresarial para Directivos de Cooperativas y 014-2018, referente a la contratación de servicios para el Diplomado en Auditoría Financiera para Cooperativas, resulta necesario examinar el contenido del artículo 77 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, que en lo relativo a la insistencia en el refrendo de una orden de pago contra un tesoro público o de un acto administrativo que afecte el patrimonio público, prevé lo siguiente:

"Artículo 77. La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el funcionario u organismo encargado de emitir el acto, una vez improbadado éste por la Contraloría, puede también someter la situación planteada al conocimiento del Consejo de Gabinete, de la Junta Directiva, Comité Directivo, Consejo Ejecutivo, Patronato o cualquiera otra corporación administrativa que, según el caso, ejerza la máxima autoridad administrativa en la institución, a efecto de que ésta decida si se debe insistir o no en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden. En caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse, la Contraloría deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad que del mismo se derive recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. En

caso de que la decisión sea negativa, el funcionario u organismo que emitió el acto o libró la orden se abstendrá de insistir en el refrendo." (Lo resaltado es nuestro).

De la norma citada, se infiere claramente que ante la no aprobación, por parte de la Contraloría General de la República, de una orden de pago contra un tesoro público o de un acto administrativo que afecte el patrimonio público, el servidor público que emitió dicha orden o tal acto tiene dos opciones:

1. Insistir en el cumplimiento de aquélla o de éste, supuesto en el cual la referida entidad fiscalizadora deberá cumplirlos o, de lo contrario, pedir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica de ese pago o del cumplimiento del acto; o

2. Someter la situación planteada al conocimiento de la corporación que ejerza la máxima autoridad administrativa en la respectiva institución, con el propósito que esta última decida si se debe insistir o no en el cumplimiento de la orden o en la emisión del acto. Respecto a este último supuesto, cabe señalar que en el caso que se decida que se debe insistir, la Contraloría General de la República deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad que del mismo se derive, recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de esa corporación administrativa que votaron afirmativamente; y en caso que se decida que no se debe insistir, el servidor público que libró la orden de pago o que emitió el acto se abstendrá de insistir en el refrendo.

Al referirse a los supuestos contemplados por el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, el autor panameño Heriberto Araúz expresa que, cito: *"En el caso del artículo 77, el contralor tiene la opción de ordenar el pago ante la insistencia o elevar el asunto al conocimiento de la SCA. Sin embargo, la ley faculta al funcionario, para en vez de insistir ante la Contraloría, someta la situación ante el Consejo de Gabinete o la máxima autoridad administrativa de la institución, quien si decide, obliga al Contralor a aprobar la orden de pago o a emitir el acto."* (ARAÚZ, Heriberto. Curso de Derecho Procesal Administrativo. La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá. Universal Books. 2004. P.182).

Como se observa, la viabilidad jurídica de pago fue prevista por el legislador para ser utilizada por la Contraloría General de la República en el supuesto en el que el servidor público que

libró la orden de pago o emitió el acto, insistiera en el respectivo refrendo; figura que no resulta viable en el otro supuesto, en el que la corporación que ejerce la máxima autoridad administrativa en la institución, es la que decide insistir en dicho refrendo, precisamente, porque en tal caso quien responde por cualquier responsabilidad que se derive de ese refrendo, no será la Contraloría General de la República, sino los miembros de la referida corporación que votaron afirmativamente.

Al confrontar lo antes indicado con los hechos que dieron origen al presente negocio jurídico, se observa que en vista que la Contraloría General de la República se negó a refrendar el contrato, el Director Ejecutivo del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), se acogió al primero de los supuestos previstos por el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, pues, decidió insistir ante la Contraloría General de la República, por tratarse de una obligación de un acto público debidamente adjudicado y de un contrato debidamente firmado por las partes contratantes y refrendado por la dicha entidad fiscalizadora del Estado (Cfr. foja 44 y 61 del expediente judicial).

No obstante, antes de proceder con ese refrendo, el Contralor General de la República ha comparecido ante la Sala Tercera, presentando una solicitud de viabilidad jurídica de refrendo, a fin que ésta se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del mismo.

El argumento señalado por la **Contraloría General de la República**, para negar el refrendo de las gestiones de cobro 2550 y 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, la primera, por un monto de sesenta y seis mil balboas (B/.66,000.00) y la segunda, por la suma de sesenta y seis mil seiscientos balboas (B/.66,600.00), a favor de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, S.A. (UMECIT), en virtud de los contratos celebrados con el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), fue fundamentada en el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, señalando lo siguiente:

“ ...

Al respecto, le indicamos que aunque a estos documentos les antecede un Contrato refrendado, ambos firmados el 27 de junio de 2018, no podemos pasar por alto que las Licitaciones para estas contrataciones fueron publicadas el mismo día (22 de marzo del 2018), con iguales precios de referencia por B/.175,000.00, de lo cual **determinamos una presunción de división de materia**; puesto que se evadió la autorización de la Junta Directiva de IPACCOOP. En ese sentido, estos casos deben ser sometidos a la evaluación de la Dirección General de

Contrataciones Públicas, para que en calidad de ente rector en contrataciones, determinen si se materializa la división de materia.

No obstante, a pesar de que esta observación puede ser atendida, destacamos que el precio por persona para estos diplomados resulta oneroso, al compararlo con contrataciones similares en otras entidades...

Reiteramos, que a pesar de que hayan sido refrendados los documentos contractuales que sustenten estas Gestiones de Cobro, debemos resaltar las facultades que nos otorga el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República; la cual nos permite fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

..." (Cfr. fojas 57 y 58 del expediente judicial).

Sin embargo, los argumentos señalados por la Contraloría fueron refutados por la Dirección Ejecutiva del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), y a su vez hace algunas aclaraciones citando el artículo 22 numeral 7, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, que reza así:

“Artículo 22. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

...

7. El acto de adjudicación y el contrato no se someterán a aprobaciones, variaciones o revisiones administrativas posteriores, ni a cualquier otra clase de exigencias o requisitos diferentes a los previstos en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

..." (El resaltado es del IPACOOOP) (Cfr. fojas 60 y 61 del expediente judicial).

En efecto, tal como se trata de un acto público debidamente adjudicado y de un contrato debidamente firmado por las partes contratantes y refrendado por la Contraloría General de la República, una vez refrendado el contrato, se entiende que ese ente fiscalizador ha cumplido con esa facultad, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas establecidas.

V. Fundamento de la Viabilidad Jurídica.

Observamos que la norma invocada por la Contraloría General de la República, es el contenido del primer párrafo del artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que establece las razones o motivos por los cuales la Contraloría General de la República puede

negar el refrendo de una orden de pago contra un Tesoro Público, en la que señaló entre otros que no refrendó dichas órdenes de cobro por considerar excesivo y desmesurado el monto con respecto a otros servicios prestados a la Administración Pública. Que de las investigaciones realizadas en el Portal de Panamá Compras, revelaron que el costo por persona propuesto por el IPACOOOP resultó ser el más alto del mercado, en comparación con otras licitaciones públicas realizadas por otras entidades estatales (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En igual sentido, agrega que se viola el principio de división de materia contenido en el artículo 31 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenada por la Ley 61 de 2017; pues mediante la Nota 6386-18 DFG de 11 de diciembre de 2018, hizo la advertencia que existía una presunción de división de materia debido a que los actos públicos convocados dejaban ver una identidad de partes, objeto y servicio (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Siendo ello así, lo que corresponde es verificar si las licitaciones públicas 2018-1-42-0-99-LP-004686 y 2018-1-42-0-99-LP-004688 fueron emitidas de conformidad con la normativa que regula la materia. En tal sentido, nos remitimos a lo señalado por UMECIT mediante la Nota de 6 de febrero de 2019, dirigida al Director Ejecutivo del IPACOOOP, sobre lo siguiente:

1. Los diplomados fueron ofrecidos al IPACOOOP por medio de contratos de servicios, fundamentados por las respectivas Resoluciones de Adjudicación 005-2018 del 11 de mayo de 2018, y 006-2018 del 14 de mayo de 2018, emitidas en atención a lo establecido en el texto único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006.
2. UMECIT acudió a las convocatorias realizada por el IPACOOOP el 22 de marzo de 2018, mediante procedimiento de Licitación Pública, y presentó las respectivas propuestas en la fecha y horarios indicados, acogiéndose y cumpliendo con lo solicitado en los respectivos pliegos de cargos y términos de referencia solicitados por el IPACOOOP.
3. El precio de referencia de las licitaciones públicas 2018-1-42-0-99-LP-004686 y 2018-1-42-0-99-LP-004688, fueron propuestos y valorados por la entidad licitante, en este caso

el IPACOOOP. UMECIT presentó las propuestas por debajo de los precios de referencia exigidos por dicha institución.

4. UMECIT desarrolló los dos diplomados en las fechas y condiciones estipuladas por el IPACOOOP, ya que la institución contratante emitió órdenes de proceder para la ejecución de los contratos 014-2018 y 015-2018, aun cuando no se nos pagó los respectivos anticipos estipulados en los mencionados contratos del 40%.
5. Al finalizar los diplomados UMECIT cumplió entregando al IPACOOOP los respectivos informes, por lo que la entidad emitió los respectivos recibidos conforme, recomendando el pago del 60% restante.
6. Respecto a lo manifestado por el Contralor en la Nota 6386-18 DFG, dirigida al Director Ejecutivo del IPACOOOP el 11 de diciembre de 2018, donde se hace una comparación del precio por persona del Diplomado en Liderazgo Organizacional y Empresarial para Directivos de Cooperativas y del IPACOOOP ofrecido por UMECIT a la referida entidad, versus el precio por persona del Diplomado en Liderazgo Avanzado ofrecido por la Universidad latina a la Caja de Ahorros, donde se manifiesta que el precio ofrecido por UMECIT resulta onerosos (Cfr. fojas 57, 67 a 69 del expediente judicial).

Al respecto, observamos que con base a lo anterior se desvirtúa la afirmación realizada por la Contraloría que el precio por persona para esos diplomados resulta oneroso, al compararlo con contrataciones similares ya enunciadas anteriormente y tampoco se observa en ningún párrafo los señalamientos que atiendan a errores u omisiones, que se puedan subsanar en las gestiones de cobros.

De igual manera, este Despacho observa que en la etapa precontractual y como fundamento para refrendar el contrato, la Contraloría debió fiscalizar esos aspectos; esto es, determinar que en efecto había una supuesta división de materia y que la contratación resultaba onerosa, cosa que pretende el ente fiscalizador realizar, después de haber sido refrendado el contrato.


Tomando en cuenta todo lo anterior planteado en el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, una vez refrendado el contrato y ante la insistencia en el refrendo de dichas gestiones de cobro obliga a


la Contraloría General de la República a refrendar dicha orden de pago; situación de la cual se infiere que la citada resolución, en efecto, deberá ser aplicada por la referida entidad fiscalizadora para culminar el trámite respectivo, lo que, a nuestro juicio, hace viable la consulta de legalidad formulada por el titular de esta última.

VI. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

En razón de lo antes indicado, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **ES JURÍDICAMENTE VIABLE** el refrendo de gestiones de cobro 2550 y 2551, ambas de 10 de septiembre de 2018, la primera, por un monto de sesenta y seis mil balboas (B/.66,000.00) y la segunda, por la suma de sesenta y seis mil seiscientos balboas (B/.66,600.00), a favor de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, S.A. (UMECIT), en virtud de los contratos celebrados con el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP).

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General

Expediente 368-19