

Vista N° 349

20 de mayo de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Proceso interpuesto por el Dr. Manuel E. Bermúdez Meana, en representación de la **Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (SENACYT)**, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N°1613-01-DC/Del de 29 de agosto de 2001 expedida por el **Contralor General de la República.**

**Contestación de la
Demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera,
Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.**

Esta Procuraduría concurre ante su despacho con la finalidad de emitir concepto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 2000, según el cual nos corresponde intervenir en interés de la Ley en los Procesos Contencioso Administrativos de Nulidad como el que se enuncia ut supra.

I. La pretensión.

La Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (SENACYT) solicita a la Sala que se formulen las siguientes declaraciones:

PRIMERO: Que se declare nula, por ilegal, la Nota N°1613-01-DC/Del de 29 de agosto de 2001 expedida por el Contralor General de la República.

SEGUNDO: Que en virtud de lo que señala el petitorio anterior, se declare nulo, por ilegal, el silencio administrativo producido por la solicitud de refrendo por insistencia de ocho (8) contratos que contiene la Nota No.

SENACYT-12089-8-00 de 12 de septiembre de 2001 y que no fue resuelta por el Contralor General de la República.

II. Las disposiciones legales que se estiman violadas y los conceptos de infracción, expuestos por el demandante, es el que a seguidas se copia:

El doctor Manuel F. Bermúdez, estima que la Nota Número 1613-01-DC/Del de 29 de agosto de 2001 suscrita por el Contralor General de la República infringe las siguientes disposiciones legales:

a. El Artículo Décimo Quinto del Acuerdo de Ejecución suscrito entre la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP), que puntualiza:

"Décimo Quinto: Este acuerdo quedará sin valor ni efecto si la SENACYT, no cumple con las obligaciones establecidas en este Acuerdo o en sus Anexos, o en la medida que por cualquier circunstancia se cancele el Acuerdo de Ejecución con el Gobierno de China." (Cfr. foja 127)

Concepto de la infracción:

El demandante (doctor Manuel F. Bermúdez) esgrime que la norma transcrita ha sido vulnerada, porque el señor Contralor General de la República al expedir el acto acusado obvió los Acuerdos o Convenios Internacionales celebrados por SENACYT.

Acota el recurrente que la única condición exigida a SENACYT para que se efectuara el financiamiento era que, como contrapartida local, se contratara el personal requerido para realizar la ejecución del aludido Proyecto.

b. El Artículo Séptimo del Acuerdo de Ejecución suscrito entre la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP), que a la letra dice:

"Séptimo: El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones

anteriores por parte de la SENACYT, será causal de suspensión inmediata de los desembolsos y dará lugar a solicitar el reintegro de los fondos no gastados."

Concepto de la infracción.

A juicio del demandante (doctor Manuel F. Bermúdez), el funcionario público que expidió el acto acusado, por omisión o por desconocimiento de los Acuerdos o Convenios Internacionales, omitió el refrendo de los Contratos por Servicios Profesionales, causándole graves perjuicios a SENACYT debido a que al incumplirse dichos Acuerdos, se suscita la suspensión inmediata del desembolso y la consiguiente devolución de los fondos no gastados, dando por terminado los proyectos que SENACYT llevaría a cabo en bienestar de la Ciencia y Tecnología. (Ver foja 128)

c. El artículo 13 de la Ley 13 de 15 de abril de 1997 "Por la cual se establecen los lineamientos e instrumentos para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación", que indica:

"Artículo 13: La Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación fungirá como contraparte institucional oficial de la República de Panamá, ante foros, organismos internacionales y en los acuerdos pertinentes."

Concepto de la infracción:

El demandante argumenta que la norma transcrita indica claramente que SENACYT es el Organismo Ejecutor y Rector que representará a la República de Panamá ante los organismos internacionales con los cuales Panamá mantiene relaciones de los cuales estos proyectos de contratos forman parte primordial de la divulgación y logros de la investigación científica y del desarrollo tecnológico, como medio para facilitar el acceso de la población al acervo universal de

conocimientos. Por consiguiente, solicitó el refrendo de los Proyectos de Contratos para el cumplimiento de las normativa descrita y que la negativa del Contralor General de la República del refrendo, por insistencia, viola el artículo 13 citado.

d. El numeral 3, del artículo 15 de la Ley N°13 de 15 de abril de 1997, que establece lo siguiente:

“Artículo 15. El Secretario Nacional es la autoridad principal de la SENACYT y tiene las atribuciones siguientes:

...

3. Representar al Presidente de la República ante cualquier instancia, nacional o extranjera, referente a las actividades de ciencia, tecnología e innovación...”

Concepto de la infracción:

Considera el demandante (doctor Manuel F. Bermúdez) que el acto administrativo impugnado viola la norma impugnada, porque a su juicio el Señor Contralor por omisión o desconocimiento de la normativa antes mencionada viola la Ley 13 de 15 de abril de 1997 que crea a la SENACYT y que constituye el Organismo que REPRESENTA Y EJECUTA el Acuerdo entre la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica (CTCAP), y Panamá, por consiguiente, es la institución responsable de llevar a cabo tan magno proyecto.

Acota, además, que el Sr. Contralor al no refrendar dichos Contratos puso en peligro no sólo los Acuerdos y Convenios firmados sino el avance de todo un país al negarle a SENACYT el ser la institución que llevaría la vanguardia de la Ciencia, la Tecnología y la Modernización del Aparato Productivo Nacional. (Ver foja 129)

e. El artículo 14 de la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, que dispone:

"Artículo 14: Contratos financiados por organismos internacionales de crédito.

En las contrataciones para la ejecución de obras, adquisición de bienes, servicios o asesorías, servicios técnicos o de consultoría, podrán incorporarse las normas y procedimientos previstos en los contratos de préstamos con organismos financieros internacionales o gobiernos extranjeros..."

Concepto de la infracción:

En cuanto al concepto de la violación de la norma citada, el apoderado judicial de SENACYT, señala lo siguiente:

"Este artículo evidencia claramente que la ley le da preeminencia a los Contratos y Convenios Internacionales por encima de lo estatuido en las leyes nacionales por lo que consideramos que: la resolución ejecutiva de contención del gasto no puede transgredir ni contradecir los contratos y convenios de carácter internacional..." (Ver foja 130)

f. El artículo 77 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, "Orgánica de la Contraloría General de la República", que dice:

"Artículo 77: La Contraloría improbará toda orden en contra de 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 este la Contraloría debe cumplirlos o, en caso contrario, pedirá 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..."

Concepto de la infracción:

Referente al concepto de la violación de esta norma legal, el demandante indica que:

"La insistencia de refrendo era una solicitud de estricto cumplimiento debido a que SENACYT no debe solicitarle permiso ni a la señora Presidenta ni al Señor Ministro de Economía y Finanzas debido a que somos un Organismo, si bien es cierto adscrito al Ministerio de la Presidencia pero en este caso específico que nos atañe la única responsabilidad y ejecución de dicho proyecto es de SENACYT..." (Ver foja 130)

Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Expuestas las disposiciones legales que el demandante estima infringidas, y los supuestos conceptos de la violación, procedemos a emitir nuestro criterio jurídico, a renglón seguido.

En cuanto a la supuesta infracción a los artículos séptimo y décimo quinto del Acuerdo de Ejecución celebrado entre la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica (CTCAP) y SENACYT, este Despacho comparte los criterios expuestos por el demandante, toda vez que el Estado panameño requiere de la modernización del aparato tecnológico, atribución que cumple SENACYT; motivo por el cual consideramos que debe otorgársele a esa institución todas las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y, en el caso in examine, no es posible obviar que la contratación de esos profesionales se encuentra contemplado en el Programa de Innovación y Competitividad del Contrato de Préstamo celebrado con el BID, de acuerdo con el cual a SENACYT le corresponde desarrollar para esta zona geográfica, un servicio de Metrología, que debe ser diseñado y presentado vía Internet, a través del desarrollo de la página web, finalidad que impone a SENACYT la necesidad de contratar el personal idóneo, que le permita el desarrollo de

la Metrología y Normas, ya que actúa con el CTCAP, como organismo ejecutor del Proyecto denominado "Sistema Integrado de Normalización, Metrología, Certificación y Acreditación de la Calidad en Centroamérica y Panamá."

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 13 y el numeral 3, del artículo 15 de la Ley N°13 de 15 de abril de 1997, consideramos que la Nota impugnada, infringe esas disposiciones legales, toda vez que debemos precisar que a SENACYT, se les adscriben importantes funciones en materia del desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación del Estado, por lo que deben atenderse las necesidades de este organismo; por consiguiente, se le debe dotar de los recursos humanos y económicos necesarios para que esa institución cumpla con los objetivos del Acuerdo celebrado con el CTCAP de 5 de julio de 1997.

Referente a la aludida conculcación al artículo 14 de la Ley N°56 de 1995, coincidimos con los argumentos expuestos por el demandante, toda vez que la negativa de la Contraloría General de la República incide directamente en el desarrollo del Proyecto de conformidad al Acuerdo suscrito entre la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centro América y Panamá (CTCAP) y SENACYT, acuerdo a través del cual el gobierno de China aportó una considerable suma de dinero para el desarrollo del proyecto "Sistema Integrado de Normalización, Metrología, Certificación y Acreditación de la Calidad en Centro América y Panamá" y cuyo incumplimiento acarrea graves consecuencias, pues de darse el aludido incumplimiento de ese magno proyecto se suscita la suspensión inmediata de los desembolsos y dará lugar a solicitar el reintegro de los fondos no gastados. Al respecto, los

artículos primero y séptimo del Acuerdo, estipulan lo siguiente:

"PRIMERO: Para la realización de esta primera fase del Proyecto, la CTCAP transferirá a la SENACYT hasta la cantidad de US\$ 326,000.00 (TRESCIENTOS VEINTISEIS MIL DOLARES ESTADOUNIDENSES) provenientes de la contribución total de China y que serán desembolsados en tres partes, de acuerdo a las condiciones de los anexos I 'Presupuesto a Administrar por el País', Anexo II 'Plan de Actividades a Ejecutar por el País', Anexo III 'Términos de Referencia y Condiciones del Acuerdo' y Anexo IV 'Pautas de Selección y Contratación de Firmas Consultoras y/o Expertos Individuales y Adquisición de Bienes con Recursos del Gobierno de China'

...

SÉPTIMO: El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones anteriores por parte de la SENACYT será causal de suspensión inmediata de los desembolsos y dará lugar a solicitar el reintegro de los fondos no gastados." (Cfr. foja 88)

Por consiguiente, consideramos que la Contraloría General de la República debe brindar toda su colaboración en este tipo de proyectos, dado que no es posible soslayar dos aspectos importantes:

1. Que los dineros que subvencionan ese proyecto corresponden a una donación otorgada por un país extranjero; y,

2. Nuestro país, por la difícil situación económica por la que se atraviesa, no tiene la posibilidad inmediata de desarrollar con recursos propios ese proyecto.

Por último, en relación a la supuesta violación al artículo 77 de la Ley N°32 de 1984, estimamos que se configura la aludida infracción, toda vez que, como hemos expresado en párrafos precedentes, el gobierno de China le ha

otorgado a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, los dineros necesarios para el desarrollo del proyecto y, por ende, la negativa del refrendo por parte del Contralor General de la República se constituye en un freno de las actividades que se desarrollan dentro del marco del Acuerdo.

La Corte Suprema de Justicia, en una situación similar a la que se analiza, se pronunció de la siguiente manera:

“DECISION DEL TRIBUNAL

Concluye la Sala, según lo acreditado en líneas precedentes, que aunque la intención del Contralor General de la República en este caso era la de cumplir con su deber de fiscalización de las finanzas del Estado y hacer cumplir las normas de racionalización del gasto público, el análisis jurídico adelantado evidencia que en el negocio sub-júdice a SENACYT no le era aplicable la Resolución Ejecutiva N° 19 de 16 de mayo de 2001, en razón que los dineros ingresados al Estado para hacer frente a las contrataciones, forman parte de una donación del Gobierno de China para el desarrollo de una página web, referente a metrología.

De esta manera el Oficio N°3709-LEG. de 13 de septiembre de 2001 infringe las Cláusulas Séptima y Décima Quinta del Acuerdo de Ejecución CTCAP y SENACYT; y el artículo 77 de la Ley 32 de 1984. Ello comprueba la infracción a las normas mencionadas, por lo que resulta innecesario adentrarse al estudio de los restantes cargos de ilegalidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL el Oficio N°3709-LEG. de 13 de septiembre de 2001 dictado por el Contralor de la República." (Sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia fechada 21 de enero de 2003)

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que

declare ilegal la Nota N°1613-01-DC/Del de 29 de agosto de 2001 emitida por la Contraloría General de la República.

Pruebas: Aceptamos las presentadas junto con el libelo de la demanda, por cumplir con los requisitos del Código Judicial.

Derecho: Aceptamos el invocado por la institución demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia:

Convenios Tecnológicos.