

3 de julio de 2002

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

**Concepto.**

El Dr. Manuel E. Bermúdez, en representación de la **Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)**, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N°3709-LEG de 13 de septiembre de 2001, dictado por el **Contralor General de la República** (Refrendo de proyectos de contratos por servicios profesionales).

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

Concurrimos respetuosamente ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro criterio, conforme a lo establecido en el numeral 3, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en torno a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Doctor Manuel E. Bermúdez, en representación de la Secretaria Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, (SENACYT), para que se declare nula, por ilegal, la Nota Núm. 3709-Leg de 13 de septiembre de 2001, emitida por el Contralor General de la República.

El acto administrativo impugnado, expresa lo siguiente:

“En atención a lo solicitado por usted mediante Nota SENACYT-11827-8-00 de 14 de agosto de 2001, tenemos a bien externar lo siguiente:

Como es de su conocimiento, los actos del Ejecutivo son de estricto cumplimiento para todo el sector público sin excepciones (como es el caso de la Resolución Ejecutiva de 19 de mayo de 2001), por ende, sólo la Señora Presidenta y el Ministro de Economía y Finanzas pueden exceptuar

casos específicos y muy especiales a solicitud de parte interesada.

Por otra parte, si el caso es de extrema necesidad para **SENACYT**, consideramos que a nivel interno pueden ustedes viabilizarlo redistribuyendo las vacantes existentes." (Ver foja 1).

**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 Núm. 3709-Leg de 13 de septiembre de 2001, suscrita por el Contralor General de la República infringe las siguientes disposiciones legales:

**1. Las Cláusulas Séptima y Décimo Quinta** del Acuerdo de Ejecución suscrito entre la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP)

**"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.

...

**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." (Cf. f. 42 - 43)

El demandante, en relación con la supuesta infracción de estas cláusulas, señala que la violación es directa por omisión, pues la omisión o desconocimiento de los Acuerdos o Convenios Internacionales, le causa graves perjuicios a la SENACYT, *"debido a que al Incumplirse con dichos Acuerdos, como es la contratación del personal idóneo para cumplir los*

*convenios internacionales dará como causal la suspensión inmediata (sic) desembolso y la 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 105).

**2. El artículo 13 y el numeral 3, del artículo 15 de la Ley N°13 de 15 de abril de 1997, “Por la cual se establece los lineamientos e instrumentos para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación”, que disponen lo siguiente:**

**“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.”

**“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...”

Considera el demandante que el acto administrativo impugnado viola directamente por omisión, estos artículos pues, 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, mediante la cual fuimos creados y somos el Organismo que REPRESENTA Y EJECUTA el Acuerdo entre la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica (CTCAP), y Panamá, ya que como en los hechos anteriores los hemos manifestado somos los responsables de llevar a cabo tan magno proyecto y que el Sr. Contralor al no refrendar dichos Contratos ponen en peligro no solo los acuerdos y convenios firmados sino el avance de todo un país al dejar de ser la Institución que llevaría la

vanguardia de la Ciencia, la Tecnología y la modernización del aparato productivo Nacional..." (Ver foja 106)

**3. El artículo 14 de la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995,** que establece lo siguiente:

**"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..."

En cuanto al concepto de la violación de esta norma legal, 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: las resoluciones presidenciales no pueden transgredir ni contradecir los contratos y convenios de carácter internacional..."* (Ver foja 106 - 107)

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

**"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..." (Las

negrillas y el subrayado es del demandante)

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 107)

**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, como a seguidas se copia:

En cuanto a la supuesta infracción a las cláusulas séptima y décima quinta 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 esta institución todas las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y en el presente caso, no es posible obviar que la contratación de estos profesionales se encuentra contemplado en el Programa de Innovación y Competitividad del Contrato de Préstamo N°1108/OC-PN celebrado con el BID.

Consideramos que la contratación de estos profesionales por parte de SENACYT, se encuentra dentro del marco del

Acuerdo entre la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP), en el cual Panamá, a través de SENACYT, debe 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 estas 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 esta 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 incumplimiento de este magno proyecto se da la suspensión inmediata de los desembolsos y dará lugar a solicitar el reintegro de los fondos no gastados. Al respecto, las cláusulas primera y séptima de este 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."

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

1. Que los dineros que subvencionan de este 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 este 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 de este 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 de este Acuerdo.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declare ilegal la Nota N°3709-Leg. de 13 de septiembre de 2001, emitida por la Contraloría General de la República.

**Derecho:** Aceptamos el invocado.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

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

AMdeF/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General