

SOLICITUD DE INTERPRETACIÓN, INTERPUESTA POR EL GERENTE GENERAL DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE SOBRE EL ALCANCE Y LA INTERPRETACIÓN PREJUDICIAL DE LAS CIRCULARES NO. 001-92-SIT Y NO. 002-92-SIT DE 13 DE ENERO DE 1992, EMITIDAS POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, Y LA NOTA NO. 3703-LEG DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1991, EMITIDA POR EL SUBCONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, TREINTA (30) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El Gerente General del Banco Nacional de Panamá, con fundamento en el ordinal 11 del artículo 98 del Código Judicial, ha interpuesto solicitud de interpretación prejudicial sobre el sentido y alcance de las circulares No. 001-92-SIT y No. 002-92-SIT de 13 de enero de 1992, ambas dictadas por el Contralor General de la República, y sobre la Nota No. 3703-LEG de 23 de septiembre de 1991, dictada por el Subcontralor General de la República.

Mediante Sentencia de 13 de octubre de 1993 dictada dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.), se declararon ilegales, y por tanto nulas, las circulares No. 001-92-SIT y 002-92-SIT de 13 de enero de 1992 emitidas por el señor Contralor General de la República, motivo por el cual esta la Sala estima que con relación a la interpretación de dichas circulares, ha dejado de existir el objeto de la pretensión, y por tanto, sólo debe interpretarse el sentido y valor legal de la Nota No. 3703-LEG de 23 de septiembre de 1991 expedida por el señor Subcontralor General de la República, mediante la cual el señor Sub-Contralor General de la República contestó la Nota No. 91(31200-01)169 de 5 de julio de 1991 del Gerente Funcional de Servicios Generales del Banco Nacional de Panamá, con la cual se remitió a la Contraloría el Proyecto de Contrato a celebrarse entre el Banco Nacional de Panamá y la sociedad DATACOM, S. A., para el mantenimiento de equipo de procesamiento de datos, del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1991, por la suma de B/.20,688.00.

Con la referida nota, el señor Subcontralor devuelve el mencionado proyecto de contrato sin el refrendo respectivo, y le solicita al funcionario del Banco que le adjunte la documentación que acredite que dicha contratación fue exceptuada de la licitación por resolución del Ministerio de Hacienda y Tesoro, ya que si bien es cierto que el Banco Nacional de Panamá -de acuerdo a la Ley especial que lo organiza- está autorizado para contratar directamente, el Código Fiscal establece en sus artículos 58 y 59 "que los contratos autorizados por Ley especial (art. 21 del Decreto de Gabinete 45 de 1990), en los que no se requiere licitación", son contratos leyes, o sea, leyes que regulan contratos particulares y no cualquier tipo de contratos. Por tanto, dicho contrato debe ser exceptuado mediante acuerdo del Consejo de Gabinete (art. 22 del Decreto de Gabinete No. 45 de 1990) o del Ministerio de Hacienda y Tesoro, según la cuantía normal del contrato. (Conf. fs. 12)

Agregó el señor Subcontralor, que la Ley del Banco Nacional de Panamá no establece un procedimiento diferente o excepcional al establecido en el Código Fiscal para la contratación directa, "por lo que cuando opera este procedimiento, el mismo no se concreta de manera directa, o de pleno derecho, sino que requiere declararse, y las autoridades instituidas por Ley para hacerlo, lo son el Consejo de Gabinete y el Ministerio de Hacienda y Tesoro, según el caso" (fs. 13).

Con relación es este acto administrativo el señor Gerente General del Banco Nacional de Panamá manifiesta, en su solicitud de interpretación, que la nota sobre la cual recae su consulta impone al Banco Nacional de Panamá limitaciones contrarias a las que preceptúa la Ley Orgánica del Banco Nacional (Ley 20 de 22 de abril de 1975). En consecuencia, solicita a la Sala que se declare que, contrario a lo expresado por el señor Sub-Contralor, "la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá cuenta con suficiente capacidad legal y discrecional para autorizar la celebración de contratos concernientes a la ejecución o reparación de obras, las compras y las ventas, o arrendamientos de bienes pertenecientes al Banco, sin Licitación Pública, cuando a juicio de dicha Junta, los intereses del Banco así lo ameriten, y en consecuencia, el Banco Nacional no está en la obligación de acudir al Consejo de Gabinete ni al Ministerio de Hacienda y Tesoro para obtener autorización, exceptuando una determinada contratación del requisito de la licitación Pública o del Concurso de Precios" (25-26).

Admitido el presente negocio se corrió en traslado al Contralor General de República y al Procurador de la Administración por el término de Ley.

El licenciado Amilcar E. Bonilla M., en representación del señor Contralor General de la República, contestó el traslado solicitando se mantuviera la validez de la nota cuyo sentido y alcance se consulta, e indicó que dicho acto está fundamentado en el ordinal 2 del artículo 276 de la Constitución Política, en la Ley 22 de 9 de abril de 1976 y en la Ley 32 de 1984, en función del control previo ejercido por parte de esa dependencia estatal. Agrega que el literal g) del artículo 13 de la Ley 20 de 22 de abril de 1975, que otorga facultades a la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, debe entenderse relacionado con las actividades normales de banca, pero de ninguna manera en forma absoluta, por no ser una empresa privada sino una entidad pública sujeta a las normas de general aplicación. Además, la Contraloría tiene facultades a nivel constitucional como organismo estatal independiente, para exigir el cumplimiento de la Constitución y la Ley.

Mediante Vista Fiscal No. 650 de 16 de diciembre de 1992 la Procuradora Suplente de la Administración, licenciada Janina Small, se manifestó de acuerdo con la petición de la parte actora.

Evacuados los trámites de Ley, la Sala procede a resolver el presente negocio, previas las siguientes consideraciones.

La nota cuyo sentido y alcance se pide interpretar, se refiere a la devolución sin refrendo de la Contraloría, de la documentación relacionada con un proyecto de contrato a celebrarse entre el Banco Nacional de Panamá y una empresa privada, para el mantenimiento de equipo de procesamiento de datos, por la suma de B/.20,688.00. De acuerdo con lo señalado por el Sub-Contralor General de la República, **para que se refrende dicha contratación debe adjuntarse la documentación sustentatoria de que dicho acto ha sido exceptuado de la licitación pública, mediante resolución del Consejo de Gabinete o del Ministerio de Hacienda y Tesoro, según la cuantía normal del contrato.**

De acuerdo a lo previsto en el artículo 263 de la Constitución Política, la ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, **salvo las excepciones que determine la Ley**, mediante licitación pública.

El literal g) del artículo 13 de la Ley 20 de 22 de abril de 1975, por la cual se reorganiza el Banco Nacional de Panamá, establece que es función de la Junta Directiva del Banco facultar al Gerente General para que a nombre de la institución contrate la ejecución o reparación de obras, las compras y las ventas o arrendamiento de bienes pertenecientes al Banco **sin licitación pública, cuando a juicio de dicha Junta, los intereses del Banco así lo ameriten.**

Del estudio de las anteriores disposiciones, puede concluirse que el Banco Nacional de Panamá está facultado por su Ley especial para celebrar, por vía de excepción, contratos como al que se refiere el presente negocio -para el mantenimiento de equipo de procesamiento de datos-, cuando a juicio de la Junta Directiva **los intereses del Banco así lo ameriten.**

A juicio de la Sala, no le asiste razón al señor Sub-Contralor General de la República cuando señala en el acto administrativo que se pide interpretar, que para que el Banco Nacional de Panamá lleve a cabo la contratación directa que autoriza su Ley especial, es necesaria la declaratoria de excepción del procedimiento de licitación pública expedida por el Consejo de Gabinete o del Ministerio de Hacienda y Tesoro, según el caso.

La Sala considera, tal como lo afirma la parte actora y la señora Procuradora de la Administración, Suplente, que la declaratoria de excepción al procedimiento de licitación corresponde en este caso a la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, de acuerdo a lo previsto en el literal g) del artículo 13 de la Ley 20 de 1975, ya que este es el ente facultado para estimar si los intereses del Banco ameritan la contratación que se autoriza.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala considera que el acto administrativo expedido por el señor Sub-Contralor General de la República viola el literal g) del artículo 13 de la Ley 20 de 1975, y en consecuencia, debe interpretarse dicho acto en el sentido solicitado por el Banco Nacional de Panamá, advirtiendo que la contratación a la que se hace referencia en autos, como cualesquiera otras contrataciones celebradas por las entidades públicas que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios, debe someterse al refrendo del señor Contralor General de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 32 de 1984.

De consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE HAY SUSTRACCIÓN DE MATERIA en la solicitud de interpretación prejudicial sobre el sentido y alcance de las circulares Nos. 001-92-SIST y 002-92-SIST de 13 de enero de 1992, ambas dictadas por el Contralor General de la República; y DECLARA en interpretación prejudicial que la Nota No. 3703-LEG de 23 de septiembre de 1991 expedida por el Sub-Contralor General de la República VIOLA el literal g) del artículo 13 de la Ley 20 de 22 de abril de 1975, el cual establece que la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá está facultada para autorizar al Gerente General para que a nombre de la institución contrate la ejecución o reparación de obras, las compras y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes al Banco, sin licitación pública, cuando a juicio de dicha Junta, los intereses del Banco así lo ameriten.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
 (fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO  
 Secretaria Encargada

=====  
 =====  
 =====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICDO. NELSON ROVETTO, EN REPRESENTACIÓN DE EUROPEAN INTERCONTINENTAL ENTERPRISES, S. A. PARA