REPUBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, quince (15) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Circular N° DGCP-DS-009-2021 de 19 de febrero de 2021, emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (Cfr. fs. 1-12 del expediente).

En virtud de solicitud de medida cautelar formulada por la parte actora, este Tribunal accedió a la suspensión provisional de los efectos de la citada Circular N° DGCP-DS-009-2021; decisión que quedó consignada en el Auto fechado 20 de julio de 2021 (Cfr. fs. 47-53 del expediente).

Posteriormente, el Magistrado Sustanciador dictó el Auto de 13 de agosto de 2021, mediante el cual se admitió esta demanda de nulidad; se envió copia al Director General de Contrataciones Públicas; y se le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 57 del expediente).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el Derecho

106

que fundamentan la pretensión del actor, así como la posición que al respecto tiene el funcionario acusado, y el Procurador de la Administración.

I. PRETENSIÓN PROCESAL; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO.

El actor solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Circular N° DGCP-DS-DSC-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, la cual contiene el instructivo para el desarrollo del programa de educación continua para la profesionalización de los servidores públicos que trabajan en los departamentos de compras y los requisitos para la certificación de capacitadores externos, correspondiente al 2021 (Cfr. fs. 2 y 34-37 del expediente).

Entre los hechos en los que funda su pretensión procesal, el demandante señala que la circular en mención establece que los capacitadores externos en Contratación Pública, aun cuando tengan experiencia en la materia, deberán aprobar la evaluación para capacitadores externos ante la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS; situación de la cual infiere que el referido documento otorga a dicha entidad pública la potestad para certificar, reconocer y aprobar a los profesores, instructores o facilitadores de los centros de educación con la especialidad de contrataciones públicas, a pesar que la Ley N° 22 de 2006 no le atribuye tal función (Cfr. fs. 7-8 del expediente).

Continúa indicando, que la disposición en comento *"...impide que profesionales conocedores de la normativa contractual pública, puedan impartir enseñanzas de contratación pública, que beneficie a los funcionarios que quisieran acreditar sus horas de enseñanzas, salvo que acrediten un examen o los lineamientos que libremente imponga la Dirección General de Contrataciones Públicas al margen de la Ley 22 del 2006."* (Cfr. f. 8 del expediente).

En virtud de lo anterior, el accionante aduce la infracción del artículo 36 de la Ley 38 de 2000, el cual dispone que: *"Ningún acto podrá emitirse o celebrarse*

107

con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos", cuyo concepto de violación lo sustento en los siguientes argumentos:

- Al margen de la Ley, la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS ha dictado una norma que impide a los profesionales conocedores de la materia de Contrataciones Públicas, impartir clases que beneficien a los funcionarios que deseen acreditar sus horas de enseñanza, salvo que aprueben un examen o los requisitos que libremente imponga la referida entidad pública, la cual no tiene competencia para restringir la libertad de enseñanza de los profesionales idóneos en uno de los campos del Derecho Administrativo, ya que ninguna Ley así lo establece (Cfr. fs. 8-9 del expediente).
- De acuerdo con la Circular N° DGCP-DS-DSC-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, *"...los capacitadores externos en Contratación Pública, independientemente de que tengan experiencia en el tema, deben aprobar la evaluación para capacitadores externos ante la DGPC. Es decir, tienen que hacer un examen para acreditar."* (Cfr. f. 9 del expediente).

II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO.

Mediante la Nota N° DGCP-DS-DJ-988-2021 fechada 20 de agosto de 2021, el Director General de Contrataciones Públicas remitió un informe explicativo de conducta, en el cual indicó, en lo esencial, que a través de la Circular N° DGCP-DS-DSC-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, dicha entidad pública emitió el instructivo que desarrolla el programa de educación continua para la profesionalización de los servidores públicos y compila la información, documentación y formalidades mínimas exigidas para la Certificación

de Capacitadores Externos, en atención a lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, y en el Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, que regula la Contratación Pública (Cfr. f. 60 del expediente).

También señaló, que la citada circular en ningún momento limita el derecho que tienen las universidades, los centros de estudios, los magistrados y/o particulares para desarrollar sus programas de educación, ya que la facultad de aprobar y fiscalizar los programas de educación superior está asignada por rango constitucional a la Universidad de Panamá, y que prueba de ello es que varios centros de estudios actualmente se encuentran realizando cursos y diplomados en contrataciones públicas, sin la necesidad de acudir a la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS a certificarse (Cfr. f. 61 del expediente).

De igual manera, expresó que la Circular N° DGCP-DS-DSC-009-2021 establece los pasos a seguir para desarrollar el programa de educación continua contemplados en los artículos 16 y 17 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, como lo son: la aprobación del contenido temático y los requisitos para la certificación de capacitadores externos, reproduciendo textualmente el contenido del artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020 (Cfr. f. 61 del expediente).

Aunado a lo anterior, manifestó que, por así disponerlo el Texto Único de la Ley 22 de 2006 y su reglamentación, la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS elaboró un programa de educación continua destinado a la certificación de los servidores públicos que participen de los distintos procesos de contrataciones estatales (Cfr. f. 61 del expediente).

En relación con los artículos 16 y 17, en concordancia con los artículos 26 y 27, todos del Texto Único de la Ley 22 de 2006, acotó que de los mismos se desprende claramente que los servidores públicos que laboren en los departamentos o direcciones de compras institucionales y que intervengan en los procesos de contratación, deberán participar en un programa de educación

continua; por consiguiente, la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS podrá, si así lo tienen a bien, efectuar convenios con otras instituciones, con el objeto de que éstas capaciten a los servidores públicos en aspectos vinculados a las contrataciones estatales, aprobar el contenido temático elaborado por esas instituciones y establecer el procedimiento de certificación de los servidores públicos. Añade, que la referida entidad pública también deberá extender la certificación en la cual se reconoce y aprueba a los capacitadores externos, previo cumplimiento de los requisitos estipulados en el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 430 de 2020 (Cfr. fs. 61-63 del expediente).

Así mismo, enfatizó que uno de los requisitos para la certificación de capacitadores externos es *"Haber aprobado la evaluación para capacitadores externos ante la Dirección General de Contrataciones Públicas"*; por lo que, en atención a ello y al mandato que hace el Texto Único de la Ley 22 de 2006 y su reglamentación, procedió a emitir la Circular N° DGCP-DS-DSC-009-2021 (Cfr. f. 63 del expediente).

Finalmente, expuso que lo que el demandante omitió decir es que los requisitos establecidos en la aludida circular ya se encuentran regulados expresamente en el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020; y reitera que: *"...las universidades, centros de estudios y particulares tienen todo el derecho y libertad de desarrollar sus programas de educación, con lo cual esta Dirección no impide que instructores, facilitadores o profesores puedan dictar seminarios, capacitaciones o cualquier curso en la materia de contrataciones públicas al público en general; sin embargo para que esta Dirección pueda certificar al servidor público las horas mínimas que establece la norma, se requiere que el instructor, facilitador o profesor cumpla con lo establecido en los artículos 16 y 17 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y en los artículos 26 y 27 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020."* (Cfr. f. 64 del expediente).

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N° 1732 de 7 de diciembre de 2021, a través de la cual emitió concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que es ilegal la Circular N° DGCP-DS-DSC-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, expedida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS; petición que, en lo medular, sustentó en los siguientes razonamientos:

- El reparo formulado por el actor contra la citada circular gira en torno a los requisitos para la certificación de capacitadores externos, específicamente, cuando se establece que la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS certificará y aprobará a los profesores, instructores y facilitadores que impartan la materia de contrataciones públicas en los centros de estudios, para lo cual deben contar con cinco años de experiencia en la rama, haber aprobado la evaluación para capacitadores externos, con la indicación que, de no cumplir con dichos requerimientos, se inhabilitará el usuario del centro educativo y se dejará sin efecto el acto que aprobó el contenido temático (Cfr. f. 71 del expediente).
- De conformidad con los artículos 16 y 17 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, son los servidores públicos que laboren en los departamentos o en las direcciones de compras institucionales y que intervengan en los procesos de contratación, los que deberán participar en un programa de educación continua, que incluirá un mínimo de cuarenta horas de capacitación al año, las cuales serán certificadas por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS. Esto no supone que el capacitador externo deba estar sometido a la mencionada educación continua o al proceso de certificación, ya que la misma va dirigida puntualmente a los servidores públicos ya mencionados. Por consiguiente, los requisitos exigidos para la

certificación de los capacitadores externos no están contemplados en las normas legales arriba citadas (Cfr. f. 73 del expediente).

- Tanto el Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020, como la Circular DGCP-DS-DSC-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, no pueden incluir los requisitos para la certificación de capacitadores externos de contar con cinco años de experiencia en la materia y haber aprobado la evaluación respectiva, puesto que ello transgrede el artículo 36 de la Ley 38 de 2000 (Cfr. f. 75 del expediente).

IV. ALEGATOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

El Licenciado César Julio González, en su condición de apoderado judicial de la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, intervino en la etapa procesal de alegatos, y solicitó a este Tribunal declarar que en el presente proceso se ha producido sustracción de materia, debido a que la Circular N° DGCP-DSC-009-2021 de 19 de febrero de 2021, acusada de ilegal, correspondía al año 2021, por lo que, a la fecha, la misma se encuentra vencida (Cfr. f. 91 del expediente).

Ahondando en lo anterior, señala que mediante la Resolución N° 027-2022 de 7 de enero de 2022, emitida por la referida entidad pública, debidamente publicada el 10 de enero de 2022 en el portal electrónico "PanamaCompra", se dejó sin efecto la citada circular, cuya copia autenticada se aprecia de fojas 84 a 85 del expediente (Cfr. f. 92 del expediente).

Por otra parte, reitera las consideraciones expuestas en el informe explicativo de conducta rendido por el funcionario acusado, en cuanto a la facultad de la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS para la elaboración de los programas de educación continua destinados a la certificación de los servidores públicos que participen en los distintos procesos de

contrataciones públicas, todo ello con sustento en la Ley N° 22 de 2006 y en el Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020 (Cfr. fs. 92-95 del expediente).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de legalidad de los actos administrativos, otorgada por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42a de la Ley 135 de 1943, procederá a desatar el litigio planteado dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Circular N° DGCP-DS-009-2021 de 19 de febrero de 2021, emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, mediante la cual se emitió el instructivo que desarrolla el programa de educación continua para la profesionalización de los servidores públicos, y compila la información, la documentación y las formalidades mínimas exigidas para la Certificación de Capacitadores Externos.

Para los efectos de llevar a cabo un mejor examen de la Circular N° DGCP-DS-009-2021, esta Colegiatura estima necesario reproducir su texto íntegro:

"DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
CIRCULAR N° DGCP-DS-DSC-009-2021

PARA: Universidades, Centros de Estudios y Particulares

DE: **RAPHAEL FUENTES**
Director General

ASUNTO: Instructivo para el desarrollo del programa de Educación Continua para la profesionalización de los servidores públicos que trabajan en los departamentos de compras y los requisitos para la certificación de capacitadores externos. (Correspondiente al 2021).

FECHA: 19 DE FEBRERO 2021

La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGPC) emite el presente instructivo que desarrolla el programa de educación continua para la profesionalización de los servidores públicos y compila la información, la documentación y formalidades mínimas exigidas para la Certificación de Capacitadores Externos.

Para los fines del presente instructivo, los términos se entenderán así:

- DGCP: Dirección General de Contrataciones Públicas.
- La Ley: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020.

113

- El Decreto: Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública.

1. PASOS A SEGUIR PARA DESARROLLAR EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN CONTINUA.

Los servidores públicos de los departamentos y direcciones de compras serán capacitados regularmente sobre temas de contratación pública y evaluados periódicamente con el objeto de verificar si cuentan con los conocimientos que garanticen una buena gestión de la administración en lo que respecta a la aplicación de los principios de la contratación pública en los procesos de contratación del Estado.

El objeto del programa es capacitar a todo servidor que intervenga en los procesos de contratación pública, en el seguimiento y la ejecución de los contratos.

El programa de capacitación deberá ser de carácter continuo, considerando la naturaleza multidisciplinaria de la contratación pública con énfasis en: Aspectos de compras públicas, Ética Profesional, Integridad y Transparencia.

Se podrán realizar capacitaciones en modalidad virtual o según lo disponga la DGCP y se brindará las herramientas para que las personas con discapacidad puedan acceder a las mismas.

En el caso que el servidor público que intervenga en los procesos de contratación pública no cumpla con los programas de capacitación establecido por la DGCP, se procederá a la suspensión del usuario asignado para el uso del sistema 'PanamaCompra', hasta tanto cumpla con estos programas, según lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto Ejecutivo 439 del 10 de septiembre del 2020.

El programa de capacitación será coordinado con la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, con la finalidad que sea integrado dentro del Manual Único de Clasificación de Puestos del Estado.

La DGCP fomentará la adopción de convenios de colaboración con universidades y otras instituciones educativas a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal que labora en el área de Contratación Pública.

2. APROBACIÓN DEL CONTENIDO TEMÁTICO.

La DGCP aprobará y certificará el contenido temático de los programas de educación continua que serán utilizados por quienes impartirán las capacitaciones, que deberá contener como mínimo los siguientes temas:

MÓDULO 1

- Disposiciones Generales de la Contratación Pública
- Dirección General de Contrataciones Públicas
- Derechos y Obligaciones de Entidades Contratantes y del Contratista
- Principios de la Contratación Pública

MÓDULO 2

- Definición o Identificación de Necesidades
- Manejo del clasificador de Bienes, Servicios y Obras (UNSPSC)
- Estructuración del Pliego de Cargos
- Métodos y Gestiones de Análisis de Mercado, para la solicitud de adquisición de bienes, obras y servicios
- Convocatoria del Acto de Contratación Pública

MÓDULO 3

- Procedimientos de Selección de Contratista, Procedimiento Excepcional y Procedimiento Especial.

MÓDULO 4

- Contrato
- Gestión de Contrato
- Prórrogas y Multas

MÓDULO 5

- Causales de Resolución de Contrato
- Reclamos, Recursos y Notificaciones
- Nulidad de los Actos y Contratos
- Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

MÓDULO 6

- Evaluación de Desempeño
- Sanciones
- Fraude y Colusión en las Contrataciones Públicas
- Ética, Transparencia e Integridad Profesional en las Compras Públicas

MÓDULO 7

- Aspectos Presupuestales y Financieros, Herramientas de Control y Auditoría
- Acceso a la información
- Participación Ciudadana

MÓDULO 8

- Sistema Electrónico (La DGCP será la única entidad que dictará capacitaciones en el uso interno del portal).
- Tienda Virtual (La DGCP será la única entidad que dictará capacitaciones en el uso interno del portal).
- Uso de las TICs en las Compras Públicas.

Estas certificaciones tendrán la vigencia de un año; no obstante, tres meses antes de su vencimiento, deberán presentar nuevamente la malla curricular o contenido temático para su respectiva aprobación y la misma deberá contener como mínimo:

- Modalidad de estudio:

Mientras esté vigente la declaratoria de Estado de Emergencia, la modalidad de estudio deberá ser Virtual, tomando en cuenta la Resolución N° 11 de 13 de marzo del 2020 donde se declara Estado de Emergencia, el Decreto Ejecutivo N°472 del 13 de marzo del 2020. Donde se extreman las medidas sanitarias y Resolución N° 1386, del 11 de diciembre del 2020 donde se establecen medidas extraordinarias en cuanto a las aglomeraciones.

Una vez haya terminado el Estado de Emergencia y restablecimiento de las actividades cotidianas, se podrá implementar otras modalidades, como lo son la presencia y semi presencial.

- Duración:

El desarrollo del contenido de los módulos se dará en un período de dos semanas por módulo con un mínimo de 6 horas por semana, que podría realizarse en días hábiles o fines de semana, en jornadas vespertina o nocturna.

- Especificar qué Metodología de Aprendizaje se utilizará: ejemplo:
  - Metodología de aprendizaje
  - Aprendizaje Clásico
  - Análisis de Casos
  - Aprendizaje basado en competencias.

- Horarios

- Cantidad de Sesiones

115

- Competencias:
  - Genéricas o Específicas

- Criterios de Evaluación o Ponderación: Detallar porcentajes, ejemplo:
  - Asistencia
  - Puntualidad
  - Contenido
  - Recursos

- Fuentes Referenciales:
  - Bibliográficos
  - Digitales

Para la aprobación del Contenido Temático la entidad capacitadora deberá cumplir con los requisitos:

- Deberá contar con un sistema virtual.
- Deberá desarrollar Foros Virtuales.
- Ejercicios grupales virtuales.
- Aplicación de actividades en sistemas digitales.

La aprobación del contenido Temático será realizada por una comisión conformada por tres miembros designada, para tal efecto, por el Director General de la DGCP.

Después de cumplir con todo lo antes mencionado la DGCP, aprobará el contenido temático.

La DGCP, realizará las capacitaciones, para lo cual sus facilitadores o instructores que impartan dichas capacitaciones, deberán contar con experiencia y conocimientos suficientes en temas relacionados a la contratación pública y haber aprobado la evaluación ante esta institución.

La DGCP, será la única entidad autorizada para desarrollar los temas de Uso Interno de:

- Sistema Electrónico y
- Tienda Virtual.

La DGCP podrá dar seguimiento, control y evaluación, a su vez participar sin costo alguno en las capacitaciones, para así auditar los contenidos temáticos y cursos que se estén dictando en cualquier centro de estudio a fin de verificar que se está realizando la capacitación adecuada y continua por parte de las universidades, centros educativos y capacitadores externos a fin de comprobar mediante pruebas, el logro de objetivos del curso en los participantes, a fin de otorgar los certificados correspondientes.

3. REQUISITOS PARA LA CERTIFICACIÓN DE CAPACITADORES EXTERNOS.

La DGCP, certificará, y aprobará a los profesores, instructores o facilitadores de las universidades u otros centros de estudios. Los profesores, instructores o facilitadores que impartan los temas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1- Cinco años mínimos de experiencia en contrataciones públicas, que puedan ser corroborados, ya sea debidamente acreditados por las entidades donde se encuentren laborando o hayan laborado anteriormente o mediante hoja de vida, a la cual se le deberá anexar certificados y diplomas vinculados a la Contratación Pública que hagan constar la experiencia antes mencionada.

2- Haber aprobado la evaluación para capacitadores externos ante la DGCP, donde se les evaluará sobre los siguientes temas:

- Disposiciones Generales
- Dirección General de Contrataciones Públicas
- Derechos y Obligaciones de Entidades Contratantes y del Contratista
- Principios de la Contratación Pública
- Estructuración del Pliego de Cargos
- Convocatoria del Acto de Contratación Pública

116

- Procedimiento de Selección de Contratista, Procedimiento Excepcional y Procedimiento Especial
- Contratos
- Prórrogas y Multas
- Causales de Resolución de Contrato
- Sanciones
- Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
- Reclamos, Recursos y Notificaciones
- Nulidad de los Actos y Contratos
- Fraude y Colusión en las Contrataciones Públicas
- Aspectos Presupuestales y Financieros, Herramientas de Control y Auditoría
- Ética e Integridad Profesional en las Compras Públicas.
  - Corrupción
  - Transparencia
  - Acceso a la Información
  - Participación Ciudadana
- Uso de las TICs en las Compras Públicas.

- Cada centro educativo será responsable de registrar en el Sistema de Capacitación del Portal 'PanamaCompra', la siguiente información:
  - Registro de módulos
  - Registro de cursos, diplomados o capacitaciones
  - Inscribir a los participantes
  - Confirmar la participación de los estudiantes
  - Emitir los Certificados de Participación.

De no cumplir con estos requisitos, se inhabilitará el usuario del Centro Educativo y se dejará sin efecto el Acta que aprobó el Contenido Temático.

4. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

La DGCP, elaborará un formulario de evaluación de desempeño del profesor, instructor o facilitador, el cual será entregado a estos una vez la DGCP apruebe el contenido temático, culminadas las capacitaciones deberán ser entregados a los estudiantes, para luego ser remitidos a la DGCP.

5. RECONOCIMIENTO DE CAPACITACIONES RECIBIDAS EN OTROS CENTROS DE ESTUDIO

La DGCP podrá reconocer, para efectos de la capacitación señalada en los artículos anteriores, los certificados o diplomas obtenidos en seminarios, talleres, diplomados que sea realicen en Panamá o en otros países, y que cumplan con el contenido temático que la DGCP exige deben contener los programas de educación continua mencionados anteriormente. Para ello deberán remitirse a la DGCP dichos programas para su evaluación, toda la documentación que respalde la petición de reconocimiento de la acción de capacitación.

6. PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS.

Para el proceso de certificación de los servidores públicos, las entidades suministrarán el listado actualizado del personal que se encuentra vinculado directa o indirectamente (integrantes de comisiones, asesores, personal del área técnica, entre otros) con los procesos de contratación pública, para lo cual la DGCP tendrá un perfil elaborado de quienes son los servidores públicos que requieren ser certificados.

Luego de analizar el listado y cumplir con todos los requisitos en el instructivo descrito, de ser aprobado la DGCP lo remitirá a la institución encargada de capacitar a los servidores públicos y el centro educativo los registrará en el Sistema de Capacitaciones DGCP del Portal 'PanamaCompra'. De cumplir el listado con la evaluación académica realizada por la DGCP se le reconocerán las horas que hayan obtenido en instituciones públicas o privadas en materia de contrataciones públicas.

Aprobadas las horas asignadas de capacitación, la entidad capacitadora remitirá lo siguiente:

- El Listado de servidores públicos que cumplieron las horas de capacitación.
- Pruebas académicas aprobadas por el participante.
  - Evaluación que le hace el estudiante al profesor.

7. ANEXOS

Los facilitadores o instructores de la DGCP, que impartan capacitaciones de las que trata el Capítulo V del Decreto Ejecutivo 439 de septiembre de 2020, deberá contar con la experiencia y conocimientos suficientes en temas relacionados a las contrataciones públicas y haber aprobado la evaluación para instructores o facilitadores ante esta institución-

8. ENTRADA EN VIGENCIA Y EFECTOS
El presente instructivo estará en vigencia a partir de su publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas 'PanamaCompra'.

9. MARCO JURÍDICO.

- TEXTO ÚNICO DE LA LEY 22 DEL 27 DE JUNIO DE 2006, ORDENADA POR LA LEY 153 DE 2020.
- DECRETO EJECUTIVO 439, DEL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2020, QUE REGLAMENTA LA LEY 22 QUE REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA." (Cfr. fs. 34-40 del expediente).

Visto lo anterior, esta Colegiatura debe señalar que de los hechos y los argumentos en que se sustenta la violación de la norma legal que se aduce infringida (artículo 36 de la Ley 38 de 2000), se desprende con claridad que la supuesta ilegalidad que el actor le endilga a la Circular N° DGCP-DS-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, recae en uno de los requisitos exigidos para la certificación de capacitadores externos, a saber, haber aprobado la evaluación para capacitadores externos ante la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, puesto que, a su juicio, la Ley General de Contrataciones Públicas no le otorga potestad a la mencionada institución para certificar y aprobar a los profesores, instructores o facilitadores de las universidades u otros centros de estudios, además de que tal medida impide que los profesionales conocedores de la materia puedan impartir sus enseñanzas a los funcionarios que lo requieran, salvo que acrediten haber aprobado la evaluación respectiva.

Ahora bien, tomando en consideración lo establecido en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, según los cuales, en la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal ocurrido después de presentada la demanda y oportunamente probado, este

Tribunal coincide con el criterio vertido por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS en su escrito de alegatos, visible de fojas 90-95 del expediente, en el sentido que en este proceso se ha producido sustracción de materia, puesto que la Circular N° DGCP-DS-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, que constituye el acto administrativo impugnado, correspondía al año 2021, por lo que su vigencia se encuentra expirada, siendo ésta la razón por la cual la referida entidad pública dictó la Resolución N° 027-2022 de 7 de enero de 2022, publicada en el portal *"PanamaCompra"* el 10 de enero de 2022, por cuyo conducto se decidió dejar sin efecto la circular en comento.

Para mayor precisión, la parte resolutiva de la citada Resolución N° 027-2022, cuya copia autenticada fue aportada por el apoderado judicial de la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, es del tenor siguiente:

> "**PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO la Circular No. DGCP-DS-DSC-009-2021 de 19 de febrero de 2021**, emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas (Instructivo para el desarrollo del programa de Educación Continua para la profesionalización de los servidores públicos que trabajan en los departamentos de compras y los requisitos para la certificación de capacitadores externos. (Correspondiente al 2021).
>
> **SEGUNDO:** Esta resolución surtirá efectos a partir de su publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (PanamaCompra)." (Cfr. fs. 84-85 del expediente).

Resulta claro, entonces, que al quedar sin efecto la Circular N° DGCP-DS-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, ha desaparecido el objeto litigioso del presente negocio jurídico.

Esta realidad procesal es la que nos lleva a determinar, como hemos venido diciendo, que en la situación bajo examen se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, el cual, si bien no se encuentra taxativamente regulado en nuestras disposiciones legales, se infiere de lo dispuesto en los ya mencionados artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, los cuales son del tenor siguiente:

> "**Artículo 201.** Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:
> ...

119

> 2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la ley no permite considerarlo de oficio;
> ...".
>
> "**Artículo 992.** En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente."

Sobre el particular, la sustracción de materia se ha definido como "*...un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida...*" (Peyrano, Jorge Walter, "El proceso atípico", Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, pág. 130).

En efecto, la sustracción de materia ocurre cuando, luego de instaurada una demanda, sobreviene en el curso de la misma un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, de tal suerte que el Juzgador se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa, no quedándole más remedio que dar por terminada la misma de manera abstracta. Téngase presente que para decretar este modo anormal de terminación del proceso, el hecho sobreviniente debe estar debidamente probado dentro del negocio jurídico, tal como ha ocurrido en la situación bajo examen, en la que con posterioridad a la presentación de la demanda y a través de la Resolución N° 027-2022 de 7 de enero de 2022, emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, se dejó sin efecto la Circular N° DGCP-DS-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, ya que correspondía al año 2021, por lo que su vigencia ya había expirado.

En este contexto, consideramos oportuno traer a colación lo expuesto por esta Corporación de Justicia en Sentencia fechada 19 de noviembre de 2021, al pronunciarse frente a una situación similar a la que ahora se analiza:

120

"DECISION DE LA SALA

Una vez expuestos los argumentos plasmados por las partes dentro del presente proceso Contencioso Administrativo, la Sala procede a resolver la presente controversia.

Se ha expresado, que la presente demanda de nulidad tiene por objeto que se declare nulo por ilegal, la Nota N°DNRM-2020-62 de 7 de julio de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales (Ministerio de Comercio e Industrias).

Este Tribunal ha constatado lo manifestado por el Procurador de la Administración, en cuanto que **la norma cuya ilegalidad se pide en el presente negocio, dejó de surtir efectos jurídicos, en virtud de la Resolución 2021-29 de 17 de febrero de 2021 el Director Nacional de Recursos Minerales resolvió dejar sin efecto la Nota N°DNRM-2020-62 de 7 de julio de 2020, despareciendo en este caso, el objeto procesal.**

Lo anterior, implica que la norma acusada de nula perdió sus efectos y vigencia, circunstancia que le impiden a este Tribunal emitir un pronunciamiento de fondo, sobre la pretensión planteada, en aplicación del numeral 2 del artículo 201 del Código Judicial, que indica lo siguiente:

...

También, aplica lo dispuesto en el artículo 992 del Código Judicial que señala que: '*en la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente*'.

...

En consecuencia, en cumplimiento de los artículos 201 y 992 del Código Judicial, lo viable en el presente negocio es decretar que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia - Sala Contencioso Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA en la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por La Licenciada Astrid Atehortúa, en nombre y representación de Carlos Castilla, interpuso demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal la Nota N°DNRM-2020-62 de 7 de julio de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales (Ministerio de Comercio e Industrias) y en consecuencia, ORDENA el archivo del expediente."

De conformidad con la jurisprudencia citada, y en el marco de los hechos y el Derecho cuya relación hemos expuesto, esta Corporación de Justicia procederá a declarar que en el presente negocio jurídico ha operado la sustracción de materia.

Finalmente, no escapa de la percepción de esta Colegiatura que, dentro de la presente demanda de nulidad, el Doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO interpuso una querella por desacato contra la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, por supuesto incumplimiento del Auto fechado 20 de julio de 2021, mediante el cual este Tribunal suspendió provisionalmente los efectos de la Circular N° DGCP-DS-009-2021 fechada de 19 de febrero de 2021, emitida por la referida entidad pública. Dicha querella por desacato fue admitida

por el Magistrado Sustanciador mediante Auto fechado 10 de noviembre de 2021 y corrido en traslado tanto al Director General de Contrataciones Públicas, como al Procurador de la Administración, encontrándose en este momento en estado de resolver el fondo (Cfr. Fs. 1-3, 16, 19-25 y 35-40 del Expediente N° 96433-2021).

No obstante, tomando en consideración que el examen integro de los argumentos, las normas y las pruebas obrantes en dicha incidencia, denota la inexistencia de los presupuestos contemplados en los artículos 99 de la Ley 135 de 1943 y 1932 del Código Judicial para la configuración del desacato, tratándose, por tanto, de un resultado que no influye en la decisión que se ha adoptado en esta sentencia, la Sala Tercera, de conformidad con lo establecido en el artículo 703 del Código Judicial, según el cual "Los incidente cuyos resultados no influyen en la decisión, que no estuvieren fallados al tiempo de dictarse sentencia, serán declarados desiertos", procederá a declararlo desierto.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

1. **DECLARA DESIERTA** la querella por desacato interpuesta por el Doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, por supuesto incumplimiento del Auto fechado 20 de julio de 2021, emitido por este Tribunal, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por el prenombrado, para que se declare nula, por ilegal, la Circular N° DGCP-DS-009-2021 de 19 de febrero de 2021, emitida por la referida entidad pública.
2. **DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por el Doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, para que se declare nula, por ilegal, la Circular N° DGCP-

122

DS-009-2021 de 19 de febrero de 2021, emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y, en consecuencia, ORDENA el archivo del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 28 **DE** febrero
DE 20 23 **A LAS** 8:41 **DE LA** mañana
A Procurador de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 564 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 16 de febrero de 20 23

SECRETARIA