

63

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

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

**Panamá, veinte (20) de octubre 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, una demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declaren nulos, por ilegales, varios párrafos del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, que se pronuncian en relación a la certificación de capacitadores externos (Cfr. fs. 1 - 8 del expediente).

En virtud de una solicitud de medida cautelar formulada por el actor, se procedió a la suspensión provisional del acto objeto de reparo; decisión que quedó consignada en el Auto fechado 1 de febrero de 2023 (Cfr. fs. 28 - 36 del expediente).

Posteriormente, la Magistrada Sustanciadora dictó la Resolución fechada 16 de febrero de 2023, mediante la cual se admitió esta demanda de nulidad; se envió copia de la misma al MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS para que rindiera un informe explicativo de conducta; y se le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 41 del expediente).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente negocio jurídico 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 que fundamentan las pretensiones del actor, así como la posición que al respecto tiene Ministerio de Comercio e Industrias y el representante del Ministerio Público.

**I. Pretensión formulada; hechos que fundamentan la demanda; normas que se estiman violadas y cómo lo han sido.**

El actor solicita a este Tribunal que se declaren nulos, por ilegales, varios párrafos del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual es del tenor siguiente:

**"Artículo 3.** Se modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, para que quede así:

**Artículo 27.** Certificación de capacitadores externos. La Dirección General de Contrataciones Públicas certificará, reconocerá y aprobará a los profesores, instructores o facilitadores de las universidades u otros centros de estudios.

Según lo establecido por el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Dirección General de Contrataciones Públicas podrá efectuar convenios con otras instituciones con el objeto de que estas capaciten a los servidores públicos en aspectos vinculados a las contrataciones estatales.

Los profesores, instructores o facilitadores que imparten los temas en las Universidades, Academias, Institutos o centros de estudio que celebren convenios con la Dirección General de Contrataciones Públicas, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

1. Tener experiencia comprobada o haber dictado cursos en materia de contrataciones públicas, debidamente acreditado por la Institución con la cual la Dirección General de Contrataciones Públicas, celebre el convenio de colaboración.
2. Ser acreditado por las instituciones o centros de estudio con los cuales la Dirección General de Contrataciones Públicas haya celebrado un convenio de colaboración.

En el caso de profesionales independientes que ejerzan como capacitadores o facilitadores en materia de contrataciones públicas y las universidades, academias, institutos o centros de estudio que no cuenten con convenio con la Dirección General de Contrataciones Públicas, podrán dictar seminarios, capacitaciones o cualquier otro curso en materia de contrataciones públicas, para lo cual deberán contar con experiencia comprobada o haber dictado cursos en materia de contrataciones públicas y con la aprobación del contenido temático por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas, según lo establecido en el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.



Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior, se entenderán para efectos de solicitar a la Dirección General de Contrataciones Públicas la certificación a los servidores públicos de las horas mínimas de capacitación requeridas, establecidas en la Ley y su reglamentación.

La Dirección General de Contrataciones Públicas elaborará un formulario de evaluación del profesor, instructor o facilitador, el cual les será entregado a estos, una vez la Dirección General de Contrataciones Públicas apruebe los contenidos temáticos. Los profesores, instructores o facilitadores deberán facilitar a cada participante el formulario, culminadas las capacitaciones, los formularios serán remitidos a la Dirección General de Contrataciones Públicas."

El demandante sustentó su pretensión, atendiendo, entre otras consideraciones, a lo siguiente:

"El Ministerio de Economía y Finanzas, quebrantó formalidades legales, con el acto administrativo atacado, debido a que ha emitido una normativa que impide que profesionales conocedores de la normativa contractual pública, puedan impartir enseñanzas de contratación pública, en las universidad u otros centros de estudios que beneficie a los funcionarios que quisieran acreditar sus horas de enseñanzas, salvo que sean aprobados por la Dirección General de Contrataciones Públicas al margen de la Ley 22 de 2006." (Cfr. f. 4 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, el actor manifiesta que se ha infringido el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. f. 4 del expediente judicial).

## II. Informe de conducta requerido al funcionario acusado.

Mediante la Nota No. 94-2023-DM de 01 de marzo de 2023, el MINISTRO DE LA PRESIDENCIA rindió un informe explicativo de conducta, en el cual expuso lo siguiente:

"Las facultades que tanto la Ley como los instrumentos reglamentarios le confieren a la Dirección General de Contrataciones Públicas en materia de capacitación de los funcionarios en las compras estatales, no atenta contra el derecho y la libertad que mantienen las universidades, centros de estudios y particulares para desarrollar sus programas de educación, de ahí que dicha Dirección no impide que instructores, facilitadores o profesores puedan dictar seminarios, capacitaciones o cualquier otro curso sobre esta materia al público en general. No obstante, cuando se trate de la certificación de los servidores públicos, se deberán cumplir los requisitos que contempla en Texto Único de la Ley 22 de 2006 (Cfr. f. 45 del expediente judicial).

## III. Concepto de la Procuraduría de la Administración



En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista No. 417 de 30 de marzo de 2023, 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 son ilegales varios párrafos del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas; criterio que, en lo medular, fundamentó de la siguiente manera:

"Sobre este concepto, según colige este Despacho, lo descrito en los párrafos previos no supone que el capacitador externo deba estar sometido a la mencionada educación continua ni al proceso de certificación; ya que ella va dirigida puntualmente a los servidores públicos que laboren en los departamentos o en las direcciones de compras institucionales y que intervengan en los procesos de contrataciones públicas.

En consecuencia, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020. Al incluir los antes descritos requisitos que se le exigen a los instructores, los facilitadores o a los profesores, vulnera el contenido del artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006." (Cfr. fs. 52 - 53 del expediente judicial).

#### CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, 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, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Doctor ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, actuando en su propio nombre y representación, para que se declaren nulos, por ilegales, varios párrafos del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.



A efecto de lo arriba indicado, debemos iniciar haciendo referencia a la disposición que faculta a la Dirección General de Contrataciones Públicas a participar en el proceso de capacitación de los profesionales que se desempeñan en el área de contrataciones públicas.

En ese sentido, el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública; establece lo siguiente:

**"Artículo 16. Responsabilidad de los departamentos o direcciones de compras institucionales.**

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 que incluirá un mínimo de cuarenta horas de capacitación al año, que serán certificadas por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Para tal efecto, la Dirección General de Contrataciones Públicas podrá efectuar convenios con otras instituciones con el objeto de que estas capaciten a los servidores públicos en aspectos vinculados a las contrataciones estatales.

La Dirección General de Contrataciones Públicas aprobará el contenido temático que incluirá, entre otros, temas de contratación pública, ética profesional y establecerá los aspectos relacionados con los requisitos y el procedimiento de certificación de los servidores públicos."

Del artículo citado, resalta lo siguiente:

- La duración mínima de la formación académica, será de cuarenta (40) horas al año.
- Que, a efectos de cumplir con lo anterior, la Dirección General de Contrataciones Públicas podrá suscribir convenios con instituciones académicas.
- Que, en el marco de lo indicado, será la Dirección General de Contrataciones Públicas, la encargada de aprobar el contenido temático de las capacitaciones, la cuales deberán contener, entre otras cosas:
  - a) Temas de contratación pública, y
  - b) Ética profesional
- Y, por último, que será la Dirección General de Contrataciones Públicas la encargada de establecer los requisitos y procedimiento de certificación de los servidores públicos.



Esta delimitación nos parece importante realizarla; ya que, a través de ella, se podrá verificar, si el contenido normativo del acto objeto de reparo excede, o no, las facultades reglamentarias que le fueron concedidas a la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Refiriéndonos puntualmente al caso que nos ocupa, tenemos que la inconformidad del actor surge; ya que, a su entender, a través de la norma demandada, se *impide que profesionales conocedores de la normativa contractual pública, puedan impartir enseñanzas de contratación pública, en las universidades u otros centros de estudios que beneficie a los funcionarios que quisieran acreditar sus horas de enseñanzas, salvo que sean aprobados por la Dirección General de Contrataciones Públicas al margen de la Ley 22 de 2006.*

Así las cosas, a fin de validar o refutar el argumento ensayado por el actor, consideramos oportuno traer a colación nuevamente el contenido del acto objeto de reparo, el cual es del tenor siguiente:

**"Artículo 3.** Se modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, para que quede así:

**Artículo 27. Certificación de capacitadores externos.** La Dirección General de Contrataciones Públicas certificará, reconocerá y aprobará a los profesores, instructores o facilitadores de las universidades u otros centros de estudios.

Según lo establecido por el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Dirección General de Contrataciones Públicas podrá efectuar convenios con otras instituciones con el objeto de que estas capaciten a los servidores públicos en aspectos vinculados a las contrataciones estatales.

Los profesores, instructores o facilitadores que imparten los temas en las Universidades, Academias, Institutos o centros de estudios que celebren convenios con la Dirección General de Contrataciones Públicas, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

1. Tener experiencia comprobada o haber dictado cursos en materia de contrataciones públicas, debidamente acreditado por la Institución con la cual la Dirección General de Contrataciones Públicas, celebre el convenio de colaboración.

2. Ser acreditado por las instituciones o centros de estudio con los cuales la Dirección General de Contrataciones Públicas haya celebrado un convenio de colaboración.

**En el caso de profesionales independientes que ejerzan como capacitadores o facilitadores en materia de contrataciones públicas y las universidades, academias, institutos o centros de estudio que no cuenten con convenio con la Dirección General de**



**Contrataciones Pùblicas, podrán dictar seminarios, capacitaciones o cualquier otro curso en materia de contrataciones pùblicas**, para lo cual deberán contar con experiencia comprobada o haber dictado cursos en materia de contrataciones pùblicas y con la aprobación del contenido temático por parte de la Dirección General de Contrataciones Pùblicas, según lo establecido en el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior, se entenderán para efectos de solicitar a la Dirección General de Contrataciones Pùblicas la certificación a los servidores pùblicos de las horas mínimas de capacitación requeridas, establecidas en la Ley y su reglamentación.

La Dirección General de Contrataciones Pùblicas elaborará un formulario de evaluación del profesor, instructor o facilitador, el cual les será entregado a estos, una vez la Dirección General de Contrataciones Pùblicas apruebe los contenidos temáticos. Los profesores, instructores o facilitadores deberán facilitar a cada participante el formulario, culminadas las capacitaciones, los formularios serán remitidos a la Dirección General de Contrataciones Pùblicas." (El resaltado es del Tribunal).

De la norma transcrita, se desprenden con claridad dos escenarios, siendo estos:

- El caso de los profesores de las universidades que hayan suscrito convenios con la Dirección General de Contrataciones Pùblicas, y
- El caso de los profesionales independientes y universidades que no hayan suscrito convenios con la Dirección General de Contrataciones Pùblicas.

Contrario a lo indicado por el demandante, en ninguna parte del artículo objeto de reparo, se contempla una prohibición o limitación para que los *profesionales conocedores de la normativa contractual pùblica puedan impartir enseñanzas*; por el contrario, se establece que los mismos lo pueden hacer, estableciéndose como única condicionante para ello, *contar con experiencia comprobada o haber dictado cursos en materia de contrataciones pùblicas y con la aprobación del contenido temático por parte de la Dirección General de Contrataciones Pùblicas, según lo establecido en el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020*.



De lo anterior, se desprende con claridad, que el alegado concepto de infracción, consistente en lo que el actor entiende como una limitación al libre ejercicio académico, carece de sustento jurídico.

Ahora bien, la norma cuya legalidad se cuestiona, se objeta en función de lo normado en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual, como ya hemos indicado, establece que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo.

En este punto debemos hacer un alto y recordar, que a través del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, dentro del cual se encuentra el artículo objeto de reparo, se modificó el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, norma a través de la cual, se dictó primigeniamente el artículo 27 que nos encontramos hoy examinando.

En ese sentido, consideramos relevante, dentro del análisis que nos encontramos realizando, traer a colación lo que en su momento fue el *considerando* del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020. Veamos.

**"CONSIDERANDO:**

Que mediante la Ley 22 de 27 de junio de 2006 se regula la contratación pública en Panamá;

...

Que mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, se introdujeron reformas a la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que fortalecen la legislación de contrataciones públicas y la dotan de herramientas que permitirían mayor eficiencia y transparencia;

Que ante los cambios introducidos a la Ley 22 de 27 de junio de 2006 por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 **se requiere expedir un nuevo reglamento que haga posible la aplicación y ejecución efectiva de la normativa de contratación pública;**

Que de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, es atribución del presidente de la República con la participación del ministro respectivo, **reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu;**



Que el artículo 74 de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 ordenó a la Asamblea Nacional la elaboración de un Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que contenga todas las disposiciones de la referida Ley y una vez elaborado, la Asamblea Nacional ordenará su publicación en la Gaceta Oficial;

Que el artículo 179 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, faculta al Órgano Ejecutivo a **reglamentar todo lo relativo a la Ley 22 de 27 de junio de 2006**," (El resaltado es del Tribunal).



De lo expuesto se desprende con claridad que, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, y regula la contratación pública; y, posteriormente, el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020; surgen como consecuencia de la *facultad reglamentaria* otorgada al Órgano Ejecutivo.

En ese marco conceptual, tenemos que dicha potestad, tal y como se indica en el fragmento arriba transcrita, en ningún momento debe apartarse del texto ni espíritu de la norma a reglamentar; postulado que no se cumplió en el caso que nos ocupa; ya que, como se verá, la norma reglamentaria introdujo y pasó a desarrollar elementos no contemplados en la norma originaria. Veamos

Artículo reglamentado	Norma reglamentaria
<p><b>Artículo 16. Responsabilidad de los departamentos o direcciones de compras institucionales.</b></p> <p>...</p> <p>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 <b>programa de educación continua que incluirá un mínimo de cuarenta horas de capacitación al año, que serán certificadas</b> por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Para tal efecto, la Dirección General de Contrataciones Públicas podrá efectuar convenios con otras instituciones <b>con el objeto de que estas capaciten a los servidores públicos</b> en aspectos vinculados a las contrataciones estatales.</p>	<p><b>Artículo 27. Certificación de capacitadores externos.</b> La Dirección General de Contrataciones Públicas <b>certificará, reconocerá y aprobará a los profesores, instructores o facilitadores de las universidades u otros centros de estudios.</b></p> <p>Según lo establecido por el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Dirección General de Contrataciones Públicas podrá efectuar convenios con otras instituciones con el objeto de que estas capaciten a los servidores públicos en aspectos vinculados a las contrataciones estatales.</p> <p>Los profesores, instructores o facilitadores que imparten los temas en las Universidades, Academias,</p>

<p>La Dirección General de Contrataciones Públicas <b>aprobará el contenido temático</b> que incluirá, entre otros, temas de contratación pública, ética profesional y <b>establecerá los aspectos relacionados con los requisitos y el procedimiento de certificación de los servidores públicos.</b></p>	<p>Institutos o centros de estudios que celebren convenios con la Dirección General de Contrataciones Públicas, <b>deberán cumplir con los requisitos siguientes:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Tener experiencia comprobada o haber dictado cursos en materia de contrataciones públicas, debidamente acreditado por la Institución con la cual la Dirección General de Contrataciones Públicas, celebre el convenio de colaboración.</li><li>2. Ser acreditado por las instituciones o centros de estudio con los cuales la Dirección General de Contrataciones Públicas haya celebrado un convenio de colaboración.</li></ol> <p>En el caso de profesionales independientes que ejerzan como capacitadores o facilitadores en materia de contrataciones públicas y las universidades, academias, institutos o centros de estudio que no cuenten con convenio con la Dirección General de Contrataciones Públicas, podrán dictar seminarios, capacitaciones o cualquier otro curso en materia de contrataciones públicas, para lo cual <b>deberán contar con</b> experiencia comprobada o haber dictado cursos en materia de contrataciones públicas y con la aprobación del contenido temático por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas, según lo establecido en el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.</p> <p>Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior, se entenderán para efectos de solicitar a la Dirección General de Contrataciones Públicas la certificación a los servidores públicos de las horas mínimas de capacitación requeridas, establecidas en la Ley y su reglamentación.</p> <p>La Dirección General de Contrataciones Públicas elaborará un formulario de evaluación del profesor, instructor o facilitador, el cual les será entregado a estos, una</p>
--	---



	vez la Dirección General de Contrataciones Públicas apruebe los contenidos temáticos. Los profesores, instructores o facilitadores deberán facilitar a cada participante el formulario, culminadas las capacitaciones, los formularios serán remitidos a la Dirección General de Contrataciones Públicas.
--	---

Así las cosas, cuando analizamos el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, vemos que el mismo faculta a la Dirección General de Contrataciones Públicas, puntualmente, a:

- a. Certificar la cantidad de horas mínimas de formación de los servidores públicos que laboren en los departamentos o direcciones de compras institucionales y que intervengan en los procesos de contratación.
- b. Posibilidad de suscribir convenios con el objeto de capacitar a los servidores públicos en aspectos vinculados a las contrataciones estatales.
- c. Aprobar el contenido temático de los cursos, y
- d. Establecer los requisitos y procedimientos de certificación de los servidores públicos.

Atendiendo a lo anterior, basta con leer el primer párrafo del artículo objeto de reparo, para darnos cuenta que, la entidad demandada se excedió en cuanto a su facultad reglamentaria al momento de la expedición del mismo.

Lo anterior es así; ya que, en ninguna parte del artículo a reglamentar se contempló la posibilidad que la Dirección General de Contrataciones Públicas contara con facultad para certificar, reconocer y aprobar a los profesores, instructores o facilitadores de las universidades u otros centros de estudios.

Por otro lado, observamos que el artículo objeto de reparo, faculta a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para llevar a cabo una evaluación del profesor, instructor o facilitador; sin que dicha facultad le hubiese sido delegada o reconocida a ésta por el Texto Único de la Ley 22 de 2006.



En relación a estos dos puntos, debemos tener presente que las actuaciones de las autoridades, en todo momento se deben someter, entre otras cosas, al principio de legalidad; el cual establece, básicamente, que todo acto que emane de los órganos del Estado, se debe sustentar en una norma que viabilice su emisión.

Partiendo de dicha premisa, aun y cuando pudiera interpretarse que la norma objeto de reparo tiene por finalidad procurar la idoneidad, eficiencia y eficacia del proceso formativo del personal que labora en los departamentos o direcciones de compras institucionales; lo cierto es que, principios como el de legalidad, el cual de paso, cabe indicar, se erige como uno de los pilares del Derecho Público; no puede, ni debe ser desconocido, so pretexto de los fines últimos perseguidos, por nobles que estos puedan resultar.

En ese marco conceptual, destaca lo siguiente:

Sentencia de 20 de abril de 2022, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Veamos:

"Lo expuesto nos lleva a recordar que el principio de legalidad, en su concepción positiva consiste en que "la Administración sólo puede hacer aquello para lo que está facultada o habilitada por la ley, por el ordenamiento. Es necesario, pues, que la legislación afirme positivamente - diga sí, de ahí la caracterización como vinculación positiva- la capacidad de actuación de la Administración en un frente determinado y en el modo en que la propia ley precise. Ésta es la concepción que se impone en la actualidad y la que, desde luego, resulta más coherente con los postulados constitucionales". (PARDO, José Esteve. Lecciones de Derecho Administrativo. Séptima edición. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid. 2017. Pág. 99.)"



Lo hasta ahora expuesto nos lleva a concluir que, en efecto, la disposición cuya legalidad se cuestiona, se dictó en infracción del artículo 36 de la Ley 38 de 2000, el cual dispone que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; razón por la cual, corresponde que este Tribunal se pronuncie en forma consecuente.

Habiéndose aclarado lo relativo a la ilegalidad de los fragmentos demandados; observa este Tribunal que, si bien la acción ensayada se dirigió de

manera puntual contra cierto contenido del artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022; lo cierto es que, los argumentos utilizados para llegar a dicha conclusión, resultan igualmente aplicables para el resto del artículo.

Indicamos lo anterior; puesto que, como lo indica el propio título de la disposición demandada, la misma tiene por finalidad desarrollar lo relativo a la *certificación de capacitadores externos*, facultad, *reiteramos*, que no le fue dada a la Dirección General de Contrataciones Públicas por la Ley 22 de 2006.

Este escenario trae como consecuencia que, aun y cuando la demanda haya sido dirigida hacia ciertos párrafos del artículo en comento; resulta imprescindible, a fin de mantener el sentido y congruencia de la norma en su conjunto, que el criterio arriba expresado, se aplique de manera extensible hacia el resto del contenido del artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022.

En relación al planteamiento arriba expuesto, destaca lo indicado por Carmen María García Miranda, quien en su obra *El principio de unidad en el concepto de ordenamiento jurídico* de Norberto Bobbio, indicó lo siguiente:

"El principio de unidad en la Teoría General del Derecho de Bobbio es predicado tanto en relación a la derivación de todas las normas de uno o varios ordenamientos de la misma norma fundamental, como haciendo referencia a la unidad de todas las normas entre sí, a través de la labor del intérprete del Derecho, que ha de eliminar, a la hora de resolver un supuesto concreto, las posibles antinomias, así como ha de integrar las lagunas existentes con normas procedentes del mismo ordenamiento o de otros superiores o parciales." (Cfr. <https://www.uv.es/CEFD/1/miranda.html>.)

Por otro lado, consideramos importante llamar la atención sobre lo que se establece en los artículos 54 y 75 de la Ley 135 de 1943, modificada y adicionada por la Ley 33 de 1946. Veamos.

**"Artículo 54.** Ningún acto administrativo revocado por el Tribunal podrá ser reproducido por la corporación o funcionario que lo dictó si conserva la esencia de las mismas disposiciones revocadas, a menos que con posterioridad a la sentencia hayan desaparecido los fundamentos legales de la revocación."



**"Artículo 75.** Cuando estando pendiente un juicio se hubiere ordenado suspender provisionalmente un acto administrativo, y la misma corporación o funcionario lo reprodujere contra la prohibición del artículo 54, bastará solicitar la suspensión, acompañando copia del nuevo acto."

A este respecto, consideramos relevante indicar que el doctor Ernesto Cedeño Alvarado, interpuso una demanda contencioso administrativa de nulidad, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, *el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020*, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas; quedando esta identificada con el número de entrada 183302021.

Dicha demanda contó con una solicitud de suspensión provisional del acto objeto de reparo, petición a la que accedió este Tribunal mediante Resolución de 27 de agosto de 2021.

Posterior a la emisión de la orden de suspensión provisional arriba indicada, la entidad demanda emitió el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 agosto de 2022, a través del cual se modificó, entre otras cosas, el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, *previamente suspendido provisionalmente*.

Al igual que en el caso anterior, el doctor Ernesto Cedeño Alvarado, interpuso una demanda contencioso administrativa de nulidad, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, en esta ocasión, *varios párrafos del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020*.

Esta demanda contó igualmente con una solicitud de suspensión provisional del acto objeto de reparo, petición a la que accedió este Tribunal mediante Resolución de 1 de febrero de 2023.

Ante lo expuesto, resulta necesario verificar si el Ministerio de Economía y Finanzas incurrió, o no, en la prohibición contenida en los artículos 54 y 75 de la Ley 135 de 1943, modificada y adicionada por la Ley 33 de 1946.

A tales efectos, realizamos la siguiente comparativa.



Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020	Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022
<p><b>Artículo 27. Certificación de capacitadores externos.</b> La Dirección General de Contrataciones Públicas certificará, reconocerá y aprobará a los profesores, instructores o facilitadores de las universidades u otros centros de estudios.</p> <p><b>Los profesores, instructores o facilitadores que imparten los temas deberán cumplir con los requisitos siguientes:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cinco años mínimo de experiencia en contrataciones públicas debidamente acreditados por la entidad respectiva.</li> <li>2. Haber aprobado la evaluación para capacitadores externos ante la Dirección General de Contrataciones Públicas.</li> </ol>	<p><b>Artículo 27. Certificación de capacitadores externos.</b> La Dirección General de Contrataciones Públicas certificará, reconocerá y aprobará a los profesores, instructores o facilitadores de las universidades u otros centros de estudios.</p> <p>Según lo establecido por el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Dirección General de Contrataciones Públicas podrá efectuar convenios con otras instituciones con el objeto de que estas capaciten a los servidores públicos en aspectos vinculados a las contrataciones estatales.</p> <p><b>Los profesores, instructores o facilitadores que imparten los temas en las Universidades, Academias, Institutos o centros de estudios que celebren convenios con la Dirección General de Contrataciones Públicas, deberán cumplir con los requisitos siguientes:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tener experiencia comprobada o haber dictado cursos en materia de contrataciones públicas, debidamente acreditado por la Institución con la cual la Dirección General de Contrataciones Públicas, celebre el convenio de colaboración.</li> <li>2. Ser acreditado por las instituciones o centros de estudio con los cuales la Dirección General de Contrataciones Públicas haya celebrado un convenio de colaboración.</li> </ol> <p>En el caso de profesionales independientes que ejerzan como capacitadores o facilitadores en materia de contrataciones públicas y las universidades, academias, institutos o centros de estudio que no cuenten con convenio con la Dirección General de Contrataciones Públicas, podrán dictar seminarios, capacitaciones o cualquier otro curso</p>



	<p>en materia de contrataciones públicas, para lo cual deberán contar con experiencia comprobada o haber dictado cursos en materia de contrataciones públicas y con la aprobación del contenido temático por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas, según lo establecido en el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.</p> <p>Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior, se entenderán para efectos de solicitar a la Dirección General de Contrataciones Públicas la certificación a los servidores públicos de las horas mínimas de capacitación requeridas, establecidas en la Ley y su reglamentación.</p> <p><b>La Dirección General de Contrataciones Públicas elaborará un formulario de evaluación de desempeño del profesor, instructor o facilitador, el cual les será entregado a estos, una vez la Dirección General de Contrataciones Públicas apruebe los contenidos temáticos. Los profesores, instructores o facilitadores deberán facilitar a cada participante el formulario, culminadas las capacitaciones, los formularios serán remitidos a la Dirección General de Contrataciones Públicas.</b></p> <p><b>La Dirección General de Contrataciones Públicas elaborará un formulario de evaluación de evaluación del profesor, instructor o facilitador, el cual les será entregado a estos, una vez la Dirección General de Contrataciones Públicas apruebe los contenidos temáticos. Los profesores, instructores o facilitadores deberán facilitar a cada participante el formulario, culminadas las capacitaciones, los formularios serán remitidos a la Dirección General de Contrataciones Públicas.</b></p>
--	---

De lo arriba expuesto se desprende con claridad que, el acto originalmente suspendido, a saber, el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, fue reproducido, el algunos puntos de manera textual, y en otros, en su esencia, a través del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022; proceder que nos lleva a concluir que la entidad demandada incurrió, igualmente, en la prohibición contenida en los artículos 54 y 75 de la Ley 135 de 1943, modificada y adicionada por la Ley 33 de 1946.

Ante lo expuesto, lo conducente en el caso que nos ocupa es pronunciarnos de forma extensiva, declarando la nulidad por ilegal, no solo de las frases objeto



de reparo, sino de la totalidad del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

### 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, **DECLARA QUE ES ILEGAL** el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Corte Suprema de Justicia  
Sala Tercera  
Es copia auténtica de su original

Panamá 4 de diciembre de 2023  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá  
Secretaría (o)

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 13 DE Noviembre

DE 20 23 ALAS 8:35 DE LA mañana  
A Procurador de la Administración

*27/11/2023*  
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 3413 en lugar visible de la

Secretaría a las 7:00 de la tarde

de hoy 7 de noviembre de 2023

*27/11/2023*  
FIRMA