



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 13 de septiembre de 2007.  
C-162-07.

Licenciado  
Juan Planells Fernández  
Director General  
Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación  
para el Desarrollo Humano

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta su nota DG-1319-07, mediante la cual consulta a esta Procuraduría acerca de la posibilidad jurídica que tiene el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano para asumir los contratos previamente suscritos por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral con empresas capacitadoras en ocasión del Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo, financiado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, y que dejó de ejecutar dicho ministerio a raíz de la promulgación del decreto ley 8 de 15 de febrero de 2006.

Para dar respuesta a su interrogante, resulta necesario destacar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del decreto ley 8 de 15 de febrero de 2006, que reestructura el sistema de formación profesional, capacitación en gestión empresarial y dicta otras disposiciones, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano será el **organismo rector del Estado en materia de formación profesional, capacitación profesional, laboral y gestión empresarial.**

Conforme a lo anterior, se observa que a través del decreto de gabinete 50 de 21 de diciembre 2006 se decidió incorporar a ese Instituto como organismo co ejecutor, junto al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en el contrato de préstamo BID 1403/OC-PN, celebrado entre la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo, para desarrollar las actividades de capacitación del programa denominado "Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo". Asimismo, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas para efectuar las asignaciones presupuestarias necesarias a dicho organismo para cada año fiscal de la partida local.

Por otra parte debemos anotar, que de los documentos aportados con su consulta se desprende que los contratos suscritos por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral fueron originados en el año 2003 y que los mismos no fueron refrendados por el Contralor General de la República, razón por la cual debe entenderse que al no haber cumplido con este último requisito exigido por la ley de contratación pública vigente para aquella fecha, los mismos no fueron perfeccionados y, por ende, carecían de validez legal.

En relación con este tema, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 21 de mayo de 2003, señaló lo siguiente:

“Disiente la Sala de esa interpretación, por cuanto este Tribunal Colegiado, en aplicación de las normas jurídicas vigentes sobre contratación pública y aquellas complementarias a la materia (ver artículo 73 de la Ley 56 de 1995; la Ley 32 de 1984; el artículo 1 numeral 4 del Decreto Ley N° 7 de 1997 en concordancia con el artículo 45 de la Ley 56 de 1995, entre otras), **se ha referido en numerosas ocasiones a los efectos jurídicos del refrendo de una contratación pública, subrayando en términos categóricos que la falta de refrendo impide el perfeccionamiento del contrato, y hace que éste no sea vinculante entre las partes, pues no existe jurídicamente.** Sobre el particular son consultables, entre otras, las sentencias de 26 de abril de 1993; 9 de mayo de 2000 y más recientemente en sentencia de 9 de marzo de 2001, cuando esta Superioridad indicó:

“La Ley 56 de 1995, contempla lo referente al perfeccionamiento de los contratos de esa naturaleza, y entre otros aspectos formales el artículo 73 de la mencionada Ley prevé que deberán ser refrendados por el Contralor General de la República.”

En este sentido, no cabe duda que al no contar el Contrato de SUMINISTROS LOS ANDES con el refrendo de Contraloría, **este no se encontraba perfeccionado ni podía ser exigible a ninguna de las partes”.**

En atención a lo antes expresado, este Despacho es de opinión que aún cuando un contrato hubiese sido suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y los organismos capacitadores, al no haber sido objeto de refrendo por parte del Contralor General de República los mismos carecen de eficacia jurídica por la falta de cumplimiento de tal requisito, en consecuencia, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo

Humano solo podrá subrogarse en las obligaciones y derechos de dichos contratos, cuando los mismos hayan sido perfeccionados mediante el refrendo del Contralor General de la República.

Hago propicia la ocasión para reiterar los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Oscar Ceville  
Procurador de la Administración

OC/au.

