

, 14 de abril de 1994.

Su Excelencia
ING. JOSE ANTONIO DOMINGUEZ
Ministro de Obras Públicas
E. S. D.

Estimado Señor Ministro:

Con sumo placer atendemos su solicitud contenida en el Oficio DM-1113 de 8 de abril del año en curso, mediante la cual se nos solicita una ampliación de nuestra opinión jurídica emitida en torno a la validez y eficiencia legal del Contrato de Préstamo N°769/OC/PN, que la República de Panamá ha suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo. La petición está referida a la inclusión de la participación del Contralor General mediante el Refrendo de los Contratos de Préstamo que suscribe la República de Panamá al tenor de lo establecido en el Artículo 69 del Código Fiscal que dice:

"ARTICULO 69: Los contratos del Gobierno Central que se celebren por suma mayor de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.250,000.00) requieran de la aprobación del Presidente de la República, de la firma del Ministro respectivo y del refrendo del Contralor General de la República. La aprobación del Presidente de la República deberá estar precedida por el concepto favorable del Consejo de Gabinete.

Los contratos del Gobierno Central cuya cuantía exceda la suma de CIENTO CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.150,000.00) y sean menores de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.250,000.00), serán firmados por el Ministro del ramo, refrendados por el Contralor General de la República y aprobado por el Presidente de la República. La aprobación del Presidente

de la República estará precedida por el concepto favorable de la Comisión Financiera Nacional.

Los contratos del Gobierno Central cuya cuantía no excede la suma de CIENTO CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.150.000.00), requerirán las firmas del Ministro del ramo respectivo y el refrendo del Contralor General de la República. El Ministro respectivo deberá informar a la Comisión Financiera Nacional la celebración de estos contratos."

En efecto, el Contrato de Préstamo identificado bajo el N°769/OC/PN, y sobre cuya validez se nos remitió el Oficio DM-4220 el 14 de octubre de 1993, está concebido bajo normas del Derecho Internacional Público, y pasamos a exponer lo concerniente a este aspecto.

Se trata realmente de una contratación celebrada entre un Organismo de Derecho Público con carácter internacional, el cual tiene personería propia, cual es el Banco Interamericano de Desarrollo por una parte, y la República de Panamá como Estado Independiente y facultado como tal para negociar. En lo relativo a la formalidad exigida por nuestras leyes para la negociación de este tipo de actos, hemos indicado que de conformidad con el artículo 195 de la Constitución Nacional en su numeral 3, corresponde al Consejo de Gabinete lo siguiente:

"ARTICULO 195: Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. ...
- 2 ...
3. Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos...".

El Gobierno Nacional de Panamá para celebrar este tipo de Contratos o Convenios de Empréstitos, requiere de la autorización del Consejo de Gabinete y como observamos en la Gaceta Oficial N°22.380 de 24 de septiembre de 1993, se promulga la Resolución N°47 del 22 de septiembre de 1993, por la cual el Consejo de Gabinete autorizó al Organo Ejecutivo por mediación del Ministerio de Obras Públicas y su titular, para suscribir el convenio arriba identificado, correspondiendo al entonces Ministro Ing. ALFREDO ARIAS la suscripción del mismo.

La Resolución antes indicada contiene además la autorización del Consejo de Gabinete para que el Ministro de

Obras Públicas pueda firmar a nombre de la República de Panamá y su Gobierno, tanto el aludido Convenio de Préstamo, como los documentos garantía anexos al mismo.

La formalidad tanto para la negociación como para la suscripción del contrato de empréstito la cumple el Consejo de Gabinete de Panamá al expedir la Resolución N^o47 de 22 de septiembre de 1993 y como hemos indicado los funcionarios autorizados en ella fueron los que intervinieron en nombre del Gobierno Panameño.

Por otro lado el Artículo 69 del Código Fiscal, y la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, exigen la participación de ese despacho en los Contratos de Préstamo o de cualquier otra naturaleza que celebre el Gobierno Central y cuya cuantía exceda los P/.150,000.00 balboas, mediante el Refrendo, para que logre la eficacia correspondiente y pueda ser aplicado.

Sobre el particular los Artículos 47 y 48 de la Ley 32 de 1984, dicen:

"ARTICULO 47: La Contraloría refrendará todos los bonos, pagarés, letras y otros documentos constitutivos de la deuda pública. Esta facultad será ejercida por el Contralor General, el Sub-Contralor General o por el funcionario de la Contraloría que el primero designe. Sin el cumplimiento de este requisito, el título será nulo.

Para tal efecto, ningún documento o título de la deuda pública será puesto en circulación sin haber cumplido esa exigencia."

"ARTICULO 48: La Contraloría refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios. Esta función puede no ser ejercida en aquellos casos en que la Contraloría, por razones justificadas, la considere innecesaria, lo cual debe declarar en resolución motivada del Contralor o Sub-Contralor General de la República."

Es evidente que de conformidad con el oficio N°1627 de 30 de marzo de 1994, dirigido por el Señor Contralor General de la República al señor Ministro de Obras Públicas, el Refrendo correspondiente al Contrato de Préstamo N°769/OC/PN, se dió el 23 de diciembre de 1993 y es ésta la fecha que sobre la vigencia del contrato debe tenerse como inicial.

Con esta notificación estimamos cumplida la intervención de la Contraloría General de la República en ejercicio de sus facultades para la validez y eficacia del contrato antes mencionado. En resumen tenemos que se ha dado la intervención de los siguientes entes públicos:

1) Banco Interamericano de Desarrollo, Organismo Internacional reconocido por la República de Panamá, mediante la Ley N°53 de 30 de noviembre de 1959, (Gaceta Oficial N°14.022 de 18 de enero de 1960), el cual figura en calidad de "Banco" en este contrato.

2) La República de Panamá, a través del Consejo de Gabinete expide la Resolución N°47 de 22 de Septiembre de 1993, la cual autoriza al Ministro de Obras Públicas para suscribir el contrato a nombre de la República de Panamá, ejerciendo así la facultad que le atribuye la Constitución Nacional en el Artículo 195 numeral 3°.

3) El Ministerio de Obras Públicas, que fue reorganizado mediante la Ley 35 de 1978, publicada en la Gaceta Oficial N°18.631 de 31 de julio de 1978.

4) Contraloría General de la República organizada en la Ley 32 de 1984, y en el ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 47 y 48 de esta Ley y el Artículo 69 del Código Fiscal, que la hace participar mediante el refrendo, el cual fue comunicado desde el 30 de marzo de 1994 al Señor Ministro de Obras Públicas.

En virtud de que se han cumplido todas las exigencias formales de la Constitución y de la Ley, las obligaciones que surgen de este Convenio son válidas jurídicamente para la República de Panamá, tanto por la aceptación del contenido del Convenio, como por la calidad de los funcionarios panameños y autorización concedida a los mismos para que lo suscribieran en nombre del Estado panameño.

Así dejamos adicionada nuestra opinión en los términos solicitados.

De usted, atentamente,

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.