

12 de mayo de 1994

Su Excelencia
DELIA CARDENAS
Ministra de Planificación
y Política Económica. ✓
E. S. D.

Señora Ministra:

Por medio de la presente me permito remitirle nuestro criterio jurídico en torno a la legalidad del acto de suscripción de 169 acciones adicionales de Capital Social, de adhesión, en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para lo cual me fue remitido el documento del Consejo Económico Nacional, (CENA)/484 de 21 de diciembre de 1983, el Decreto de Gabinete No.73 de 22 de diciembre de 1993, la nota DdCP/174 de 11 de octubre de 1993, dirigida al BIRF, y el TELEX fechado 18 de noviembre de 1993, sobre prórroga concedida hasta el 30 de septiembre de 1994, y el documento relacionado con la Información sobre las Acciones y Suscripciones al Capital del BIRF.

La opinión legal que se nos pide en su oficio DdCP/058 de 23 de marzo último, debe ser emitida considerando dos aspectos que serán expuestos desde el punto de vista de la capacidad legal o competencia institucional para celebrar el acto, y por otro lado, la incidencia que desde el punto de vista fiscal tiene la transacción.

En primer orden, examinamos el Decreto No.73 de 22 de diciembre de 1993, emitido por el Consejo de Gabinete, en el cual se adoptan distintas medidas que habrían de concluir en la culminación de las diligencias necesarias para la suscripción adicional de acciones por parte de la República de Panamá, en la cantidad de 169 con un valor de B/. 20,387,315.00, y se establece la forma de pago de las mismas, al tiempo que se ordena la inclusión en el presupuesto general para el año vigente, de la partida correspondiente.

El mismo Decreto autoriza al Ministro de Hacienda y Tesoro para que emita los pagarés del Estado a favor del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), por un monto que representa la porción en moneda nacional que debe pagarse al Banco emisor de las acciones, y a cuya cuenta 'Securities Custody Account A', en el Banco Nacional de Panamá. Igualmente se le autoriza al Ministro de Hacienda y Tesoro para que suscriba con el refrendo del Contralor General de la República los pagarés mencionados en el artículo Quinto del referido decreto, determinándose el carácter de no negociables de dichos pagarés, la exención de intereses y su pago a la vista y a la par por abonos a la cuenta del BIRF en el Banco Nacional de Panamá.

El Decreto que hemos analizado, fue emitido por el Consejo de Gabinete en virtud de las funciones que le atribuye la Constitución Nacional, en el artículo 195, numeral 7, cuyo texto es el siguiente:

***ARTICULO 195: Son funciones del Consejo de Gabinete:**

.....

 7. Negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 153. Mientras el Organo Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Organo Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Organo Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad."

De otro lado, se aporta el oficio CENA/484 de 21 de diciembre de 1993, mediante el cual la Honorable Ministra de Planificación y Políticas Económicas comunica al señor Ministro de la Presidencia, que en la sesión celebrada el 11 de octubre de 1993, por el Consejo Económico Nacional, se emitió opinión favorable a fin de que la República de Panamá pueda suscribir 169 acciones adicionales de capital Social, en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en atención a la Resolución N.º.425 de la Junta de Gobernadores

del Banco, adoptada el 27 de abril de 1988, mediante la cual se autoriza el aumento general de capital 1988 y se pone a disposición de los socios o países miembros, una porción, correspondiendo a Panamá la cantidad de 169 acciones cuya adquisición nos ocupa.

El Consejo Económico Nacional, fue creado en Panamá mediante el Decreto Ejecutivo Nº.75 de 30 de mayo de 1990, y se le atribuyó entre otros deberes, el de emitir concepto sobre las operaciones de orden económico que lleve a cabo el Estado, para su aprobación.

Además hemos examinado el oficio DdCD/174 de 11 de octubre de 1993, mediante el cual el Ministerio de Planificación y Política Económica con mediación de su titular, solicita al Vice Presidente y Secretario del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento una prórroga hasta el 30 de septiembre de 1994, respecto de la fecha final que era 30 de septiembre de 1993, para poder suscribir la 169 acciones asignadas a la República de Panamá. Asimismo se cuenta con un Telex fechado 18 de noviembre de 1993, dirigido a la Licda. Delia Cárdenas, en su calidad de Ministra de Política Económica de Panamá, mediante el cual se accede a la prórroga solicitada por parte de las autoridades panameñas al BIRF.

De conformidad con la Constitución Nacional de Panamá y tal como hemos dejado escrito en líneas atrás, los actos relacionados con negociación y contratación de empréstitos, organización del crédito público; son funciones que corresponden cumplir al Consejo de Gabinete, con la obligación de remitir copia de los respectivos Decretos al Órgano Legislativo. De ello se desprende que el Consejo de Gabinete ha actuado conforme a la Constitución y en cumplimiento de facultades que se le conceden para estos actos, por lo cual la autorización contenida en el Decreto Nº.73 de 22 de diciembre de 1993 es apropiada legalmente.

El Consejo Económico Nacional, también debe intervenir emitiendo concepto favorable a las operaciones de orden económico que realiza el Estado panameño, y este organismo de carácter asesor fue creado como hemos indicado mediante el Decreto Ejecutivo Nº.75 de 30 de mayo de 1990, que aparece en la Gaceta Oficial Nº.21,766 de 16 abril de 1991, por lo cual la nota remitida por la Honorable Ministra de Planificación y Política Económica al señor Ministro de la Presidencia, identificada bajo el Nº.CENA/484 de 21 de diciembre de 1993, mediante la cual comunica la opinión favorable

vertida por el Consejo Económico Nacional a la suscripción de 169 acciones adicionales de Capital Social del BIRF, constituye la prueba fehaciente del ajuste legal de la operación en cuanto a los organismos con competencia para autorizarla, que como hemos señalado son el Consejo de Gabinete por un lado y el Consejo Económico Nacional.

El Banco Internacional de Reconstrucción, y Fomento es un organismo Internacional de carácter financiero, que ha sido reconocido por la República de Panamá mediante la Resolución No.67 de 10 de marzo de 1946, de la Asamblea Nacional Constituyente, que aprueba los acuerdos de Bretton Woods sobre el F.M.I. y el B.I.R.F., y al celebrar la transacción a que nos venimos refiriendo, lo hace como un ente público de carácter internacional que contrata en igualdad de condiciones con el Estado Panameño, por lo cual ambos delegan su negociación en funcionarios que en el caso de la República de Panamá es la Ministra de Planificación y Política Económica.

De conformidad con la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República tiene entre otras las siguientes funciones:

"ARTICULO 276: Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:

2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquéllos en que sólo ejercerá este último.

4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas."

Estas normas han sido desarrolladas en la Ley 32 de 1984, que organiza la Contraloría General de la República, entre cuyas funciones al titular de la misma, se le asignan las siguientes:

***ARTICULO 55:** El Contralor General de la República es el jefe superior de la institución y responsable de la marcha de ésta, conjuntamente con el Sub-Contralor General. Son atribuciones del Contralor General, además de las que le asignan la Constitución y otras disposiciones especiales, las siguientes:

c) Refrendar las planillas, las cuentas contra el Tesoro Nacional y los contratos que celebre la Nación y que impliquen erogación de fondos públicos o afectación de patrimonios públicos;

ch) Refrendar los cheques, pagarés, letras, bonos y otros documentos constitutivos de la deuda pública."

Como observamos, en las normas transcritas la intervención del señor Contralor General de la República se hace necesaria por tratarse de una operación que afecta el Tesoro Nacional y que debe convalidar con su refrendo. Este trámite de la participación del señor Contralor General de la República es el único que queda pendiente y que habrá de cumplirse a nuestro juicio, al momento de emitir los pagarés a que se refiere el artículo Quinto del Decreto Nº.73 de 22 de diciembre de 1993, con lo cual se logra la aprobación y conformidad de tipo fiscal-financiero que imparte la Contraloría a esta operación. Como los pagarés son un instrumento de pago del compromiso de Panamá en esta operación suscrita y autorizada, es indudable que al ser refrendados por el señor Contralor General de la República, se cohonestan toda la operación, con la final intervención de todos los funcionarios que en ella han sido autorizados para actuar.

Para arribar a la conclusión de que esta operación se enmarca en la legalidad, como en efecto lo ha sido, hemos revisado los siguientes documentos:

1. Constitución Nacional de la República de Panamá.
2. Decreto de Gabinete Nº.73 de 22 de diciembre de 1993.
3. Oficio DdCP/174 del Ministerio de Planificación y Política Económica, de 11 de octubre de 1993.
4. Oficio CENA/484 de 21 de diciembre de 1993, del Ministerio de Planificación y Política Económica.

5. Telex del BIRF a la Ministra de Planificación y Política Económica de Panamá, de 18 de noviembre de 1993 sobre prórroga.
6. Documento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, sobre la Resolución N.º.425 de la Junta de Gobernadores del BIRF, fechada 27 de abril de 1988.
7. Ley 32 de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República.
8. Decreto Ejecutivo N.º.75 de 30 de mayo de 1990, que aparece en la Gaceta Oficial N.º.21,766 de 16 de abril de 1991.
9. Resolución N.º.67 de 1 de marzo de 1946, mediante la cual la Asamblea Nacional Constituyente aprobó los Acuerdos sobre Fondo Monetario Internacional y sobre Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, suscritos en BRETON WOODS el 22 de julio de 1944 (G.O. 9956 de 26 de marzo de 1946).

Todo lo anterior nos indica que Panamá ha cumplido con las formalidades legales contenidas tanto en la Constitución Nacional, como en las Leyes, Decretos y Resoluciones que guardan relación con este tipo de actos, y como hemos indicado el Refrendo del Sr. Contralor General de la República que está relacionado con el asunto fiscal, será emitido al momento de suscribir los pagarés en la forma autorizada por el Consejo de Gabinete.

Honorable Sra. Ministra,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION