

TEMA: Fiscalización de la Contraloría General de la República en los Convenios o Préstamos Internacionales.

Panamá, 17 de marzo de 1999.

Su Excelencia  
EDGAR SPENCE HERRERA  
Viceministro de Relaciones Exteriores  
E. S. D.

Señor Viceministro:

Nos complace ofrecer respuesta a su Oficio A.J.N°.228, relacionado con nuestra Consulta N°.37 de 12 de febrero de 1999, mediante la cual expresamos nuestro criterio jurídico a la señora Ministra de la Juventud, La Mujer, La Niñez y La Familia, en torno al manejo de fondos provenientes de un Convenio Internacional de Financiación, suscrito entre la Comunidad Europea y la República de Panamá.

Debemos indicar en primera instancia a su Excelencia, que mucho gusto, procedimos nuevamente al análisis del citado Convenio de Financiación; en consecuencia, este Despacho es del siguiente criterio jurídico:

Tal y como le indicamos a la señora Ministra LEONOR CALDERON en su momento oportuno, es de vital importancia atender y, tener presente que Panamá como país Beneficiario del Convenio Internacional de Financiación, se compromete como país local, a dar un aporte de B/.4,657,000.00, que consiste en contribuciones en especie, el cual cubrirá los pagos de salarios del personal local y al contrato de arrendamiento de las oficinas que albergarán el proyecto. Esta cifra, sumada al aporte otorgado por la Comunidad Europea, hacen un gran total de Catorce Millones Cuatrocientos Cincuenta y siete mil Dólares (B/.14,457,000.00), los cuales representan el costo total del Proyecto.

Como quiera que Panamá esta aportando una cifra significativa (B/.4,657,000.00), para la ejecución del Convenio Internacional de Financiación, consideramos como requisito imperativo que el mismo sea refrendado por el señor Contralor General de la República.

A pesar que el monto otorgado por la Comunidad Europea es mayor que el aporte nacional, debemos tener presente que, una vez la Comunidad Europea inicie los desembolsos de subvención, al país Beneficiario (Panamá), éstos se convierten automáticamente en fondos nacionales, razón por la cual es menester de la Contraloría General de la República, la fiscalización y vigilancia de estos desembolsos.

No debemos olvidar que las funciones de la Contraloría General de la República, evidencian un doble carácter: el de ente contable y el de vigilante de la gestión fiscal. Dichas funciones, a su vez, pueden ser agrupadas en cuatro grandes atribuciones; la de llevar el libro de la deuda pública, la supervisión de las cuentas del erario, la determinación de los métodos de contabilidad y la organización administrativa de la propia Contraloría.

En esencia, tales funciones se centran en la revisión, confrontación y supervisión, mediante procedimientos contables, de las cuentas, pagos, transferencias, contratos y órdenes de las entidades públicas, para determinar si están conforme a las normas jurídicas pertinentes, a fin de otorgar o no, el respectivo refrendo.

Ahora bien, en lo que respecta a las normas o reglas de la Contratación Pública, debemos ceñirnos en primera instancia, a las pactadas en el propio Convenio de carácter internacional. Veamos:

#### DE LAS CLÁUSULAS PARTICULARES:

Proyecto: ¿ Promoción de la Igualdad de oportunidades en  
Panamá ¿ (PAN/B7-3010-95-100).

A pesar que el costo total del proyecto arriba enunciado, asciende a B/.14,457,000.00, el compromiso de la Comunidad Europea, no será mayor a los B/.9,800,000.00; esto quiere decir que Panamá como país Beneficiario del mismo, corresponderá aportar en dinero, la suma de 4,657,000.00, independientemente el destino o uso que se le vaya a dar; llámesele aporte en especie, para el pago de salarios del personal local o para el contrato de arrendamiento de las oficinas que albergarán el Proyecto (son y representan fondos públicos).

Este compromiso o aporte de la Comunidad Europea está limitado a la suma antes señalada (B/.9,800,00.00); así está determinado en el artículo 2 de las Cláusulas Particulares del presente Convenio. (Cfr. a foja 2).

#### DE LAS CLÁUSULAS GENERALES:

Estas, están contenidas dentro del Anexo 1 del presente Proyecto.

Señala el texto dentro de su Título I, artículo 1, que el compromiso de la Comunidad Europea cuyo importe se fija para el proyecto en las Cláusulas Particulares del Convenio, determina los límites dentro de los cuales debe procederse a la liquidación y el libramiento de los pagos correspondientes, en el marco de los contratos públicos, contratos y estimaciones presupuestarias debidamente aprobadas.

Cabe destacar el hecho significativo que advierte el presente Convenio, cuando alude que: ¿cualquier gasto superior al compromiso de la Comunidad Europea corre a cargo del Beneficiario¿. (V. A foja 8 del Convenio de Financiación).

Es evidente que en materia de Contratación Pública, dentro del contexto del actual Convenio Internacional de Financiación, prevalecen en primera instancia, las normas pactadas a voluntad de las partes, dentro del mismo instrumento y, de manera supletoria regirán, las normas de la Contratación Pública de nuestra legislación (Ley N°.56 de 1995).

De la norma reproducida se colige claramente que en el caso que nos ocupa, impera en primer término la Teoría de la Voluntad de las partes; dicho de otra manera, en materia de Contratación Pública, primero se atenderá a las normas pactadas en el

Convenio o Tratado Internacional por las partes y, en segunda instancia, por cualquier razón, aplicaremos las normas del derecho positivo.

Lo anteriormente expuesto tiene su fundamento legal, en el artículo 192 de la Ley N°.98 de 21 de diciembre de 1998, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 1999, que es del siguiente tenor:

¿Artículo 192. CONTRATOS DE PRÉSTAMOS EXTERNOS. Los pliegos de cargos y demás documentos de las licitaciones para la ejecución de obras o adquisición de bienes y servicios, financiados con fondos provenientes de contratos de préstamos con organismos financieros internacionales o gobiernos extranjeros, podrán incluir las normas y procedimientos previstos en dichos contratos.¿

En el evento que en el Convenio Internacional de Financiación, no se haya pactado la forma de ejecución de la Contratación Pública o actos de licitación pública, o cualquier otra forma de ejecución del mismo, las partes se regirán por las normas de la Contratación Pública del país Beneficiario; en tal caso, aplicaremos las estipulaciones contenidas en la Ley N°.56 de 1995.

Podemos colegir que la Ley No.56 de 1995 es perfectamente aplicable al Convenio Internacional de Financiación suscrito entre la República de Panamá y la Comunidad Europea, en caso que fuese necesario.

De conformidad con lo establecido en el artículo 195, numeral 3 de la Constitución Política de la República de Panamá, el Consejo de Gabinete tiene entre sus funciones: ¿Acordar la celebración de contratos...¿; lo cual se deduce que para la celebración de un Convenio Internacional o de Préstamo, es menester que el mismo fuese sometido a la consideración de dicho organismo estatal.

Es indudable pues, que el presente Convenio Internacional de Financiación, contó con la autorización del Consejo de Gabinete, organismo éste que se encuentra investido constitucionalmente de plena autoridad para acordar la celebración de los mismos, tal como estatuye el artículo 195 de nuestra Carta Fundamental.

Así mismo, el citado Convenio debe contar con el REFRENDO del señor Contralor de la República.

Estimamos en consecuencia, que tanto por la naturaleza del Convenio de Financiación como por las autoridades que representan a la República de Panamá, que tal Convenio de Financiación genera en nuestro país derechos y obligaciones de obligatorio cumplimiento.

Ahora bien, luego de analizada la solicitud del señor Viceministro, este Despacho procedió a estudiar nuevamente toda la documentación remitida y existente, al igual que las disposiciones pertinentes a la materia objeto de la Consulta, llegando a la conclusión que el criterio plasmado en la Consulta mencionada (C-N°.37), es el que corresponde a las normas analizadas, y no dejan margen a otra interpretación.

Es por ello, que la Contraloría General de la República, está plenamente facultada por disposición constitucional y legal para intervenir, fiscalizar, controlar y refrendar

todos los actos de manejo de fondos provenientes de Convenios Internacionales, cuando éstos representen o estén de por medio intereses nacionales (ya sea que Panamá aporte financieramente o reciba subsidios financieros del extranjero).

No obstante, hay que tener presente que el rol de la Contraloría General de la República como ente fiscalizador va encaminado a mantener una armónica colaboración con las instituciones estatales, que en su momento interviene y fiscaliza, por ser esta una dependencia facilitadora, dentro del entorno gubernamental.

Si el problema que se está confrontando en la presente actuación, a juicio del señor Viceministro, corresponde a retrasos dentro de la Contraloría General de la República, sugerimos a su Excelencia, se busquen los mecanismos y canales más adecuados y correspondientes, a fin de evitar demoras en la ejecución del dicho Convenio Internacional, producto de trámites burocráticos.

La visión amplia, armónica, ágil y expedita con que debe funcionar la Contraloría General de la República, a la hora de fiscalizar, controlar o refrendar actos de manejo de fondos públicos, no debe entorpecer la labor de ninguna de las instituciones que, por disposición constitucional y legal, está llamada a juzgar.

Debemos recordar que siempre que el Gobierno de Panamá, reciba un subsidio financiero del extranjero, ya sea a través de un Convenio, Tratado, Donación o Préstamo No Reembolsable, estos fondos provenientes del exterior se convierten automáticamente en fondos nacionales, los cuales son válidamente controlables y fiscalizables por la Contraloría General de la República.

De usted, con toda consideración y aprecio.

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

AmdeF/14/cch