

C-362

16 de diciembre de 1996,

Su Excelencia
Luis E. Blanco
Ministro de Obras Públicas
E. S. D.

Señor Ministro:

Me complace ofrecer respuesta a la interrogante contenida en su Oficio No. DM-927 de 5 de diciembre de 1996, por medio del cual se nos consulta si a los procedimientos de selección y contratación que se efectúan dentro del proyecto para la Dinamización de la Ejecución del Presupuesto de Inversiones en Instituciones Prioritarias del Sector Público PAN/001/QA/99, con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y cuyas obras son financiadas con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y el Gobierno Central, le son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 56 de 1995, sobre Contrataciones Públicas.

Como se sabe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es la mayor organización mundial de cooperación para el desarrollo mediante la concesión de subsidios. Presta sus servicios como organismo central de planificación, financiación y coordinación de la cooperación técnica dentro del sistema de las Naciones Unidas.

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es considerado como un ente internacional de carácter público, cuyas actuaciones se fundamentan en el Derecho Internacional, porque en él están presentes los intereses de varios Estados miembros, dirigidos con propósitos de desarrollo, en los países cuyas economías requieren orientación, tecnología asistencia y diseño de programas que coadyuven a los países en las esferas críticas de la gestión y administración del sector público. Además, el PNUD tiene entre sus objetivos, el de ayudar a los países a conseguir el personal mejor capacitado, servicios públicos más eficientes y una política fiscal más idónea con la realidad actual.

No hay dudas entonces que por su naturaleza, por el nivel en que desarrolla sus contrataciones y programas, los Convenios que cualquier país suscriba con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre ellos, Panamá, están regidos por el Derecho Internacional Público.

Como respaldo a lo anterior, tenemos que mediante Ley 9 de 8 de noviembre de 1973, la República de Panamá, en su afán de buscar asistencia en beneficio de su población, suscribió un Convenio Internacional con el PNUD, acordando en el artículo I, que toda la asistencia que brinde el PNUD se proporcionará y recibirá de conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes y aplicables a los órganos competentes del PNUD.

Por lo anterior, los proyectos que reciben ayuda del PNUD constituyen obligaciones de exigible cumplimiento para ambas partes. En

estos casos, no se trata de simples contratos o convenios a nivel nacional, que puedan regirse por las normas de Contratación Pública (Ley N°.58 de 27 de diciembre de 1995); sino de un Convenio a nivel internacional, habida cuenta que los programas, las intenciones, la supervisión y reglas a las que se sujeta el Convenio, no están concebidos, ni acordados según la Ley de Panamá, salvo por lo que se refiere a la autorización, negociación y aprobación.

La Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, fue creada con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas, mediante la transparencia administrativa en las contrataciones públicas que realiza el Estado. Estas contrataciones que el Estado lleva a cabo, pueden darse con un particular, sea persona natural o jurídica, nacional o extranjera, del cual surgen derechos y obligaciones.

Como se colige de lo anterior, la Ley 56 de 1995 regula las contrataciones que celebra el Estado con personas de carácter privado, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que actúen individualmente, pero en modo alguno se podría aplicar estas disposiciones a la celebración de contratos del Estado con Organismos de carácter Público Internacional o con otros Estados, porque frente a los primeros; es decir, en la contratación con personas de carácter privado, el Estado puede imponer cláusulas exorbitantes, mientras que en el segundo caso; esto es, en los Convenios con Estados u Organismos Internacionales, existe una igualdad en la celebración del contrato, en el cual el Estado carece de las facultades para resolverlo administrativamente como ocurre en el primer caso.

Es importante destacar que, tanto los Organismos Internacionales que conforman las Naciones Unidas como la República de Panamá, se someten al régimen de Derecho Internacional Público, que regulan las relaciones entre los Estados y los Organismos Internacionales. El artículo 4 de la Constitución Política de la República de Panamá a la letra señala lo siguiente:

"Artículo 4: La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional".

La precitada norma contiene el principio internacional del **Pacta Sunt Servanda**, que constituye una pieza sustancial del Derecho Internacional Público, que se traduce en la obligación de los Estados al respeto y cumplimiento de los Pactos y Convenios internacionales. Además, la República de Panamá se suscribió a la Convención de Viena (Ley 17 de 1979), que obliga a los suscriptores a la observancia de las normas internacionales que regulan los Tratados.

De lo anterior se concluye que, los Acuerdos celebrados entre dos entes de carácter público internacional, están sujetos a las normas de Derecho Público Internacional, por lo que los compromisos adquiridos obligan a las partes y deben ser respetados por el orden jurídico interno de los Estados contratantes.

En base al análisis expuesto, la Procuraduría de la Administración, es de la opinión que los procedimientos de selección y contratación que se efectúan dentro de los proyectos que adelanta el PNUD en la República

de Panamá, no le son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 56 de 1995, que regula las Contrataciones Públicas.

En estos términos, dejo expuesta nuestra opinión en torno a la Consulta planteada. Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/13/hf.