

, 13 de diciembre de 1991

Licenciado
Guillermo Ford B.
Ministro de Planificación
y Política Económica
E. S. D.

Estimado Señor Ministro:

Pláceme ofrecer respuesta a su consulta contenida en el Oficio DM-N-1044, fechado 11 de Diciembre de 1991, cuyo texto es el siguiente:

"Nos dirigimos a usted muy respetuosamente, a fin de solicitarle su opinión sobre los contratos de empréstitos que celebra el Gobierno de la República de Panamá con Gobiernos extranjeros o con Organismos Internacionales, deben someterse a la autoridad solamente del Consejo Económico Nacional y del Consejo de Gabinete, para poder entrar en vigor."

La materia bajo examen ha sido motivo de interesantes opiniones vertidas por juristas nacionales, que hacen extensivas en algunos casos, a los contratos de empréstitos que celebre el Estado panameño, las exigencias de una revisión y aprobación en la Asamblea Legislativa, tal como se impone tratándose de tratados internacionales. La causa de esa posición está fundamentada en el hecho de que tratándose de Contratos de empréstitos celebrados por el Estado panameño, con entidades u organismos internacionales o con otro Estado, los equiparan bajo un mismo concepto y con idéntica naturaleza, a lo que en Derecho Internacional se conoce como TRATADO.

Si bien se puede afirmar que entre las razones que exigen la observancia de mecanismos, protocolos, formalidades y conductas para la validez de los actos que en alguna medida afectan la soberanía de un Estado, están las de valar precisamente por la preservación, salvaguarda y respeto de esa identidad de cada Estado en el concierto de las naciones, y especialmente frente a la parte con la que entra en negociación.

Solo con la vigencia de tales principios puede ubicarse en planos de igualdad, tanto para los efectos de la negociación, como para demandar el cumplimiento de lo pactado. Reconocida

esa igualdad, emerge el derecho de ser considerado como parte en la contratación en términos que no pueda desmejorarse el nivel de la negociación, so pretexto de supremacía de uno sobre el otro. Con esa premisa se entra en el mundo de la negociación internacional, y es por ello que desde el instante en que un Estado conviene en negociar con otro, está reconociéndola su soberanía, su libre determinación, su capacidad como ente internacional para decidir sus asuntos y para comprometer, adquirir obligaciones y obtener derechos.

Tratándose de organismos internacionales, no podríamos conceder a éstos la calidad de Estados, al reconocerles soberanía, sino personería a nivel internacional; ya que carecen de territorio aún cuando tengan un domicilio, no son entes con génesis propia, y su régimen está condicionado a la aprobación y a la estructura diseñada por verdaderos Estados a través de sus gobiernos.

Resulta pues interesante advertir que los países organizados bajo un sistema de derecho, tienen sus instrumentos jurídicos que determinan bajo qué condiciones y con cuál representación, puede un país celebrar compromisos internacionales, según la naturaleza, propósitos, alcances y consecuencias de los pactos que se suscriban en su nombre. Panamá tiene por mandato de la Constitución nacional en el Artículo 195 numeral 7, reservada la atribución de negociar y contratar empréstitos, al CONSEJO DE GABINETE, lo cual se colige de lo siguiente:

Artículo 195: Son funciones del Consejo de Gabinete:

-
7. Negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; recoger la deuda nacional y arreglar su servicio;..."

Si como se deja establecido en la norma preiusarta, nuestro sistema de derecho, faculta y concibe como atribución exclusiva del Consejo de Gabinete la negociación y contratación de empréstitos, los contratos que el gobierno nacional celebre a través del Consejo de Gabinete, mediante la autorización de funcionarios que representen al país en la negociación y contratación, tienen plena validez y no requieren confora a la Constitución de otro trámite que el de la Autorización para su Celebración y la ratificación por el propio Consejo de Gabinete de lo acordado o contratado.

En otros términos, es por mandato de la propia Carta Magna que corresponde al Consejo de Gabinete, la función de negociar y contratar empréstitos, ya sea con gobiernos de otros países, con entidades financieras locales u organismos o

instituciones de crédito internacional, de las que se conocen como agencias u organismos internacionales de crédito. Si el constituyente hubiera querido que la negociación celebrada por el Consejo de Gabinete a través de funcionarios autorizados, se sometiera a la aprobación de la Asamblea Legislativa, así lo habría consignado en esta disposición (Art. 195 numeral 7), o habría incluido entre las funciones de la Asamblea Legislativa la de "aprobar los empréstitos negociados o contratados por el Consejo de Gabinete".

Lo anterior hay que entenderlo por la función de administración que ejerce el Consejo de Gabinete, y es por ello que se le ha roto de los instrumentos y facultades jurídicas suficientes para actuar en nombre del Estado en este tipo de transacciones, aún cuando se celebren a nivel internacional, frente a otro Estado o a los Organismos Internacionales de crédito.

En tal virtud, soy de opinión, que tal como lo expresó la Honorable Corte Suprema de Justicia en fallo fechado el 13 de Junio de 1991, es al Consejo de Gabinete a quien está atribuida esa función y es la entidad que debe ejercerla. En esa ocasión nuestro más alto tribunal de justicia, al ser impugnado un Convenio de Donación se expresó de la siguiente manera:

"El Convenio de Donación impugnado #529-8303, por la naturaleza del mismo, es de aquellos cuya negociación e contratación ha sido atribuida por la Constitución al Consejo de Gabinete (art. 195 numeral 7) y tal como se indicó en párrafos precedentes, fue dicho este estatuto el que autorizó su celebración por medio de la Resolución #23 de 27 de Junio de 1990. Esto resulta más claro al revisar el artículo 1 del Convenio en su segundo párrafo, que señala entre sus propósitos el de organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, que son funciones específicas atribuidas por la Constitución al Consejo de Gabinete."

Sumamos a la interpretación anterior nuestro criterio, tal como hemos dejado expuesto en líneas anteriores, en nada se afecta nuestra soberanía, si nuestra identidad como Estado, si atendiendo una disposición de nuestra propia Constitución Nacional, que es el instrumento jurídico que nos da personería ante el resto de las naciones, el Consejo de Gabinete cumple una de las funciones que le han sido asignadas al más alto nivel.

Por tanto, no emerge impedimento alguno para que se realice con las negociaciones y contrataciones de empréstitos, si así lo autoriza el Consejo de Gabinete, con plena identificación de los funcionarios que deben representar al Estado panameño, y de las condiciones y objetivos del empréstito. Así mismo una vez celebrada la negociación y plasmada en el respectivo contrato, éste debe ser ratificado por el propio Consejo de Gabinete, con lo cual se cumple lo que establece nuestro ordenamiento jurídico.

Del Señor Ministro, atentamente,

LICDO. CORAYILO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.

DBS/ader.