

Cons. No. 62

, 5 de abril de 1994

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

Distinguida Ministra:

Es un honor referirme a su Oficio UTCPE/N-No.092, del 14 de marzo de 1994, mediante el cual se nos solicita opinión jurídica, relacionada con el Convenio para el Establecimiento de una Línea de Crédito para la PREPARACION DE PROYECTO, el cual fue suscrito por nuestro Gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la cual se solicita en los siguientes términos:

"A fin de poder acceder a los desembolsos, es menester contar con un dictámen jurídico respecto al Convenio, emitido por el Procurador de la Administración, que señale lo siguiente:

1- Que el Banco Interamericano de Desarrollo es un organismo con personería a nivel internacional y por ende, los convenios que con la institución se celebren están sujetos al Derecho Internacional Público.

2- Que los Contratos que celebre el Gobierno Nacional, en materia de empréstitos, sólo requieren autorización del Consejo de Gabinete y el refrendo de la Contraloría General y por ende no requieren aprobación del Organo Legislativo.

3- Que las obligaciones que contraerán en el precitado Contrato son válidas y exigibles de acuerdo a los términos del mismo, una vez el mismo se perfeccione, con señalamiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes.

4- Que se incluya en la opinión el número de Decreto de Gabinete por medio del cual se autoriza la celebración del Contrato de Préstamo referido y que el texto examinado es el mismo que ha sido sometido al Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo".

Examinada la documentación que se aporta al requerimiento, observamos que efectivamente, entre la República de Panamá, por mediación de la Titular del Ministerio de Planificación y Política Económica, Lic. Delia Cárdenas y el Banco Interamericano de Desarrollo a través del representante en Panamá (a.i.) Sr. Bolivar Santacruz, se firmó el Convenio arriba identificado, el 11 de febrero de 1994 y sobre cuyo texto y validez se formula la consulta.

En primer término debemos indicar que de conformidad con nuestra Constitución Nacional, corresponde al Consejo de Gabinete la negociación de empréstitos y acordar la celebración de contratos, tal como se establece en el numeral 3 del artículo 195 que dice:

"Artículo 195 de la Constitución Nacional:

1- ...

2- ...

3- Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos ...

..."

Esta facultad constitucional ha sido ejercida por el Consejo de Gabinete a través del Decreto de Gabinete N° 72 del 22 de diciembre de 1993, que aparece promulgado en la Gaceta Oficial N° 22.447 del 4 de enero de 1994, en cuyo artículo primero se acuerda la celebración de un Convenio entre la República de Panamá y el BID, para establecer una Línea de Crédito rotatoria condicional, con el propósito de financiar la contratación de servicios profesionales y la adquisición de bienes necesarios para preparar programas y proyectos que el BID prevea financiar en la República de Panamá, convenio éste que alcanza un monto de US \$4,000.000.00.

El artículo segundo de dicho Decreto de Gabinete contiene parámetros dentro de los cuales, debe regirse la concertación de este Convenio, y en el artículo Tercero se autoriza a la Ministra de Planificación y Política Económica o en su defecto al Vice-Ministro del ramo, o en defecto de éste al Embajador de la República de Panamá acreditado ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, para que en nombre del Gobierno de la República de Panamá suscriba el Convenio. Como hemos indicado con anterioridad, correspondió a la Ministra de Planificación suscribir el convenio y se dió cumplimiento al Decreto de Gabinete N° 72, en forma ajustada a nuestra legislación. Todo lo anterior vincula a la República de Panamá y su Gobierno con lo establecido en el Convenio, por la legitimidad de los representantes autorizados para suscribirlo y el contenido aprobado.

Atendido lo anterior, debemos considerar que se trata de dos partes contratantes con capacidad legal suficiente para hacerlo, como es la República de Panamá como Estado y el Banco Interamericano de Desarrollo que es un Organismo con Personería a nivel Internacional y cuyo pacto constitutivo fue aprobado por la República de Panamá. En tal virtud, los Convenios que se celebren por parte de los Gobiernos de Panamá con el Banco de Desarrollo, tiene, plena validez jurídica y quedan sujetos al derecho internacional público y las normas que en este orden jurídico rigen sobre la materia.

Este Convenio además de la firma del representante autorizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y de la representación autorizada del Gobierno de la República de Panamá, requiere para su validez conforme a las leyes panameñas, el refrendo del Contralor General de la República o en su defecto el Sub-Contralor, por establecerlo así la Ley 32 de 1984, que organiza la Contraloría General de la República. En la rúbrica del Convenio se observa que el Sr. Sub-Contralor General de la República, Sr. Luis B. Rosas Velásquez refrendó el Convenio, con lo cual se cumple esta exigencia de Ley.

En cuanto a las obligaciones que de él emanan, tienen plena validez y vinculan a las partes a su cumplimiento en los términos en que han sido contraídas, tal como está aceptado por nuestro país en el Artículo No. 4 de la Constitución, que indica "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional". En tal sentido, es obligante para ambas partes una vez perfeccionado el Convenio, tal como lo ha sido, sujetarse a las normas del derecho Internacional que rigen esta materia de la contratación o convenios entre partes.

Para la emisión de esta opinión hemos revisado nuestra Constitución, en su Artículo No. 4, 195 numeral 3, que enmarcan tanto lo relacionado a la observancia al derecho Internacional Público, como la facultad para negociar empréstitos que le corresponde al Consejo de Gabinete. Igualmente, hemos examinado la Ley 53 de 1959 y la Ley 23 de 1975, mediante las cuales Panamá aprueba la Carta Constitutiva del Banco Interamericano de Desarrollo y sus modificaciones respectivamente.

Por otro lado, hemos leído el Decreto de Gabinete No. 72 de 22 de diciembre de 1993 que autoriza la celebración del Convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo y establece los parámetros para su celebración. También hemos examinado el Oficio No. CENA/516 de 29 de diciembre de 1993, del Consejo Económico Nacional (CENA), mediante el cual comunica la aprobación de este Convenio, cumpliendo así otra de las formalidades conforme a la Ley panameña (Ver Decreto No. 75 de 30 de mayo de 1990).

Finalmente, concluimos que tanto las partes intervinientes en el Convenio como el texto y compromisos que de él surgen, están enmarcados dentro de lo que permite y autoriza la legislación panameña, por lo que la validez del Convenio está garantizada por nuestra legislación y por el derecho Internacional Público. Los funcionarios han sido debidamente autorizados y su actuación ha sido en todo momento ajustada a la Constitución y a la Ley.

En relación con la contra-parte que es el Banco Interamericano de Desarrollo, mediante Ley 53 de 30 de noviembre de 1959, nuestro Gobierno aprobó el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, cuya parte introductoria dice textualmente: "Los países cuya representación se firma en el presente Convenio acuerdan crear el Banco Interamericano de Desarrollo, que se regirá por las siguientes disposiciones".

Como se observa, se trata de un organismo de carácter Internacional fundado por la Organización de Estados Americanos a través de sus miembros, y ha sido reconocido como tal en nuestro país por la Ley No. 53 de 30 de noviembre de 1959, que aparece en la Gaceta Oficial del 8 de enero de 1960 bajo el número 14,022.

En el artículo III de la referida Ley, se fijan reglas que debe observar el BID para el otorgamiento de préstamos y financiamientos, por lo que al revisar el texto del Convenio se advierte que el mismo se ajusta a las normas establecidas en la Carta Constitutiva del BID. Señalamos igualmente, que mediante la Ley No. 23 de 31 de octubre de 1975, promulgada en la Gaceta Oficial No. 18.008 del 19 de enero de 1976, la República de Panamá aprobó la modificación intruducida al Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, lo cual permitió la incorporación de nuevos Estados y un mejor funcionamiento de éste Organismo Internacional, el cual tiene plena capacidad como tal para contratar.

Los documentos que a continuación detallamos, nos han servido de guía para la atención a su oficio:

- 1- Constitución Nacional de la República de Panamá.
- 2- Ley 16 de 22 de febrero de 1973, orgánica del Ministerio de Planificación y Política Económica.
- 3- Decreto No. 75 de 30 de mayo de 1990, Orgánica del Consejo Económico Nacional.
- 4- Decreto de Gabinete No. 72 del 22 de diciembre de 1993, que autoriza la celebración de Convenios.
- 5- Ley 53 de 30 de noviembre de 1959 y Ley 23 de 31 de octubre de 1975, que aprueban la Carta Constitutiva del Banco Interamericano de Desarrollo.
- 6- OFICIO CENA/516 de 29 de diciembre de 1993, en el que se comunica al Ministro de la Presidencia la opinión favorable del Consejo Económico Nacional a este Convenio.
- 7- Texto del Convenio.
- 8- Ley 32 de 1984 Orgánica de la Contraloría General de la República.

En estos términos, dejamos plasmada nuestra opinión sobre el convenio, su validez y la obligatoriedad del compromiso adquirido por las partes contratantes, con indicación de los textos consultados.

De la Honorable Sra. Ministra, atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

/sg