

, 13 de febrero de 1992

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

Señor Ministro:

Con oportunidad doy respuesta a su consulta contenida en el Oficio DN-N-122, de 6 de febrero de 1992, en las que se nos solicita la opinión sobre la validez legal del Convenio celebrado por la República de Panamá con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), sobre los siguientes puntos:

1. Que el Banco Mundial 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 referendo de la Contraloría General y por ende no requieren aprobación del Órgano Legislativo.
3. Que las obligaciones que se contraerán en el precitado Contrato de Préstamo de Recuperación Económica 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 está siendo sometido al Directorio del Banco Mundial."

Pidamos ofrecer respuesta a su interesante solicitud, cuyo punto N°1 se relaciona con la naturaleza jurídica del BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO, conocido universalmente como BANCO MUNDIAL, el cual fue creado por iniciativa de varios países en Bretton Woods en Julio de 1944, quedando debidamente establecido el 27 de Diciembre de 1945, e inició operaciones el 26 de Junio de 1946 con su sede en los Estados Unidos, país que a la fecha tenía la mayor aportación.

Evidentemente su creación como un organismo de carácter internacional, cuya organización, estructura y gobierno interno es aceptado por todos sus miembros, que son Estados y que han admitido su calidad de ente internacional de derecho público, con el que se contrata de igualdad de condiciones. Panamá se unió formalmente desde 1946 al Fondo Monetario Internacional, que es el organismo a través del cual se logra participar como miembro del Banco Mundial, mediante la Resolución N°67 del 1º de Marzo de 1946, mediante la cual la Asamblea Nacional Constituyente, que era el organismo legislativo de la época, aprobó los Acuerdos sobre Fondo Monetario Internacional y sobre Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, suscritos en Bretton Woods el 22 de Julio de 1944.

Existen a nivel internacional, entes que por su creación y fines, deben desempeñarse con absoluta autonomía e independencia de sus miembros, tal como ocurre con las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, con las que se celebran a menudo contratos de asistencia y cooperación. El Banco Mundial es un ente internacional de carácter público, cuyas actuaciones están regidas por el derecho internacional, porque en ellas están presentes los intereses de varios Estados miembros, dirigidos a los propósitos de desarrollo, en los países cuyas economías requieren orientación, tecnología, asistencia y diseño de programas que garanticen el buen uso de los financiamientos que ofrece el Banco.

No hay duda entonces que por su naturaleza, por el nivel en que desarrolla sus contrataciones y programas, los convenios que cualquier país suscriba con el Banco Mundial, y entre ellos Panamá, están regidos por el Derecho Internacional Público.

En cuanto al punto 2 de su interesante consulta, ya hemos expresado en ocasiones anteriores nuestro criterio en el sentido de que la contratación de empréstitos por parte del estado panameño, requiere la autorización del Consejo de Gabinete, que debe emitir una Resolución o Decreto mediante el cual identifica a sus representantes en la contratación y los facultó para llevar a cabo la negociación y suscribirla. Al respecto debemos señalar que de conformidad con el Artículo 195, numeral 3 de la Constitución Nacional, es el Consejo de Gabinete a

quien corresponde Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos..., tal como lo señala la norma indicada cuyo texto dice:

**"Artículo 195: Son funciones del Consejo de Gabinete:**

1. ....
2. ....

Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles, según lo determine la Ley.

....."

- o - o -

Discutida al más alto nivel judicial ha sido esta facultad, y la Honorable Corte Suprema de Justicia en interesante fallo del 13 de junio de 1991, determinó que los convenios sobre empréstitos y donaciones que el estado panameño celebra con entes internacionales, no requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa. Sobre el particular nos permitimos transcribir parte de la sentencia, para mayor ilustración.

"Si relacionamos lo transcrito con las normas correspondientes de la Constitución vigente, se podría afirmar que incumbe a la Asamblea Legislativa la aprobación o improbación de los tratados y convenios que celebre el Ejecutivo; pero eso no se aplica de manera estricta a los convenios simplificados que se fundamentan en las atribuciones de carácter económicas sobre la organización del crédito público y [el reconocimiento de la deuda nacional de que trata el artículo 195] el reconocimiento de la deuda nacional de que trata el artículo 195 de la Carta Fundamental, como lo es el Convenio de Donación para la recuperación económica de Panamá, que se acusa de inconstitucionalidad."

Y más adelante continúa diciendo la Corte Suprema:

"El Convenio de Donación impugnado No.525-0303, por la naturaleza del mismo, es de aquellos cuya negociación o contratación ha sido atribuida por la Constitución al Consejo de Gabinete (art. 195 numeral 7o) y tal como se indicó en párrafos precedentes, fue dicho ente estatal el que autorizó su celebración por medio de la Resolución No.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."

- o - o -

Coincidimos con el criterio externado por nuestro más alto tribunal, porque el resurgimiento económico de nuestro país, no puede sujetarse al debate político propio del parlamento, sino que corresponde a organismos técnicos su consideración, aprobación, negociación y puesta en ejecución. Es evidente que no existe un aislamiento del Órgano Legislativo, ya que en las consideraciones del Presupuesto Nacional, tiene participación directa en su aprobación, pero ya no se trata del convenio de empréstito, sino del mejor aprovechamiento que hace el gobierno en su plan de gastos e inversiones cada año.

En consecuencia, reiteramos nuestra opinión de que solo al Consejo de Gabinete corresponde acordar, autorizar y negociar los convenios sobre empréstitos, que celebre la nación panameña.

Como se observa, en la Resolución N°17 de 14 de enero de 1992, el Consejo de Gabinete autoriza al Ministro de Planificación y Política Económica al igual que al Ministro de Hacienda y Tesoro, para representar a Panamá, en la negociación del Convenio con el Banco Mundial, lo cual tiene soporte legal en el Artículo 195 numeral 3 de la Constitución Nacional.

El punto 3 de la consulta merece un análisis sobre lo que es un convenio y sus efectos. El convenio de empréstito realmente es un contrato que celebra la nación panameña con el Banco Mundial, lo cual queda plenamente definido en la parte introductoria o preámbulo del convenio, que contiene la identificación de la entidad crediticia, bajo la denominación INTERNACIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (the Bank) y la República de Panamá debidamente representada por el segundo Vice-Presidente y Ministro de Hacienda y Tesoro en nombre de nuestro país.

El convenio consta de seis (6) Artículos, con siete Anexos explicativos de la forma de ejecutar o implementar lo convenido por las partes contratantes, con suma claridad. Los compromisos contenidos tanto en los Artículos como en los Anexos, constituyen obligaciones de exigible cumplimiento por ambas partes. No se trata de un simple convenio a nivel nacional,

sino de un convenio a nivel internacional, por las partes que en él intervienen que son el Estado panameño y el Banco Mundial. Tanto en la negociación, como en su ejecución, rigen normas de derecho público internacional, habida cuenta de los programas, las intenciones, la supervisión y reglas a las que se sujeta el convenio, que no está concebido, ni acordado según la Ley de Panamá, salvo por lo que se refiere a la autorización, negociación y aprobación, que ya hemos explicado antes.

Tanto el Banco como Panamá se someten al régimen del Derecho Internacional Público, que regula las relaciones entre los estados y los organismos internacionales. El Artículo 4 de la Constitución Nacional dice textualmente:

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

Tanto por ser un acuerdo entre dos entes de carácter público, como por estar ambos regidos por las normas de derecho internacional, los compromisos adquiridos y que emanen de este convenio, deben ser cumplidos y obligan a las partes. Como ya se indicó, nuestro país es suscriptor del Acuerdo que creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), por lo que sus disposiciones son aceptadas.

El punto N°4 es de tipo formalista, ya que se trata de considerar la observancia de las reglas a nivel nacional, en cuanto a la autorización tanto para la negociación, como la firma del convenio. Sobre el particular reiteramos que compete al Consejo de Gabinete Acordar la celebración de contratos y la negociación de empréstitos, tal como ha quedado plasmado en líneas atrás. (Para dar cumplimiento a la exigencia legal, mediante Resolución N°17 de 14 de enero de 1992, el Consejo de Gabinete Acordar la celebración de contratos y la negociación tal como ha quedado plasmado en líneas atrás.) Para dar cumplimiento a la exigencia legal, mediante Resolución N°17 de 14 de enero de 1992, el Consejo de Gabinete concedió autorización a los Ministros de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro, para la negociación en los siguientes términos:

**"Artículo 1º: Se autoriza al Ministro de Planificación y Política Económica y al Ministro de Hacienda y Tesoro, para que proceda a la negociación de los contratos y demás instrumentos requeridos para la normalización de las relaciones crediticias con el Fondo Monetario Internacional, con el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)."**

**"Artículo 2:** La autorización que por la presente Resolución se otorga al Ministerio de Planificación y Política Económica y al Ministerio de Hacienda y Tesoro incluye la negociación de una facilidad crediticia de apertura de crédito por medio de giros u otros documentos negociables con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América; y para que negocie con el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, con el Gobierno de Francia, con el Fondo Monetario Internacional, con el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), con el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF), con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y con otros Estados e Instituciones bancarias, los instrumentos contractuales necesarios para la normalización de las relaciones crediticias del Gobierno de la República de Panamá con los organismos internacionales de financiamiento."

- o - o -

Establecidas en el Convenio las reglas de la negociación y las condiciones bajo las cuales se logra el Acuerdo, el gobierno panameño una vez conocido su texto, expide el Decreto de Gabinete N°12 de 12 de Febrero de 1992, por el cual **AUTORIZA** al Embajador del Gobierno de la República de Panamá ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, para que en nombre de la República de Panamá, suscriba el Convenio de Préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), conjuntamente con el Sr. Contralor General de la República y en su defecto el Sr. Subcontralor General de la República, que son los funcionarios debidamente facultados para suscribir el Acuerdo en nombre de nuestro país.

Al Acordar la Celebración del Convenio y autorizar a los mencionados funcionarios para que lo suscriban, Panamá cumple la formalidad legal suficiente para que este convenio tenga plena vigencia jurídica. El texto a suscribir, es el que ha sido sometido al examen del Banco Mundial, y del cual se nos ha proporcionado la copia correspondiente.

En conclusión, tenemos que se dan las siguientes situaciones frente al Convenio: A) El Acuerdo ha sido celebrado por el Estado Panameño con un ente de carácter internacional, como es el Banco Mundial, y rige para sus efectos al Derecho Internacional Público. B) Que para los efectos de la contratación de empréstitos en Panamá se requiere del Consejo de Gabinete y el Refrendo del Sr. Contralor General de la República, como se ha dejado explicado. C) Que lo pactado en el Convenio tiene fuerza de Ley entre las partes, está regido por normas del

Derecho Internacional Público, que acata tanto Panamá como el Banco Mundial, y en consecuencia las cláusulas de Acuerdo son exigibles para las partes signatarias del mismo; y D) La autorización para negociar al Ministro de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro, se emitió en la Resolución N°17 de 14 de 1992, y la facultad para suscribir a nombre de la República de Panamá el Convenio con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, (Banco Mundial) fue dada mediante el Decreto de Gabinete N°12 de 12 de febrero de 1992, ambas del Consejo de Gabinete.

Para la satisfacción de su inquietud, nos hemos permitido examinar los siguientes documentos:

- a) La Constitución Nacional (Art. 195, ordinal 3).
- b) Resolución N°67 de 1 de Marzo de 1946 de la Asamblea Nacional Constituyente.
- c) Resolución N°17 de 14 de enero de 1992 del Consejo de Gabinete.
- d) Resolución N°12 de 12 de febrero de 1992 del Consejo de Gabinete.
- e) Convenio de Préstamos suscrito por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) y la República de Panamá.
- f) Sentencia de 21 de Junio de 1991 de la Corte Suprema de Justicia.
- g) Acuerdos de Bretton Woods, de 22 de Julio de 1946, mediante el cual se crea el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En espera de haber contribuido favorablemente a disipar cualquier duda y de haber ofrecido la respuesta adecuada, me es grato reiterarme,

Su Atento Servidor,

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.  
Procurador de la Administración.

DSS/nder.