

9 de abril de 1997.

Doctor

**NICOLAS ARDITO BARLETTA**

Administrador General de la Región Interoceánica

E. S. D.

Doctor Ardito Barletta:

A continuación nos permitimos absolver la Consulta que tuvo a bien plantearnos en su Nota No. ARI-AG-DL-200-97, calendada 12 de marzo de 1997, y recibida en este Despacho el 18 de marzo del mismo año, relacionada con el Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable, suscrito por Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); para un programa de participación del sector privado en el desarrollo de las áreas revertidas, aprobado por el Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

Señala usted, que: “el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con fundamento en el literal (b) de la cláusula tercera del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/MT-5354-PN, exige que la ARI debe presentar a satisfacción del BID, un informe jurídico fundado con señalamiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre la validez y entrada en vigencia del Convenio arriba citado; informe jurídico que según el BID, debe corresponder a un informe de la Procuraduría de la Administración que determine la legalidad del Convenio”.

En primera instancia queremos señalar, que compartimos el criterio expresado en cuanto a la exigencia del BID de que esta Procuraduría se pronuncie, mediante un dictamen jurídico sobre la validez y entrada en vigencia del Convenio próximo a celebrarse. Por imperio de la Ley, corresponde a este Despacho servir de consejero jurídico a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación o aplicación de la Ley o el procedimiento a seguir. No obstante lo señalado, procedemos a dar respuesta a su Consulta en los siguientes términos.

Para dar cumplimiento a lo solicitado, se hace necesario observar las disposiciones constitucionales y legales, que versan sobre esta materia:

**I.- Constitución Nacional.**

“Artículo 276. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1. ....



2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquéllos en que sólo ejercerá este último.

3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. ...”

II.- Ley 32 de 1984 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la ley Orgánica de la Contraloría General de República.

“Artículo 1. La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. ...”

“Artículo 2. La acción de la Contraloría General se ejerce sobre las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en las que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos. ...”

(Los subrayados y negritas son nuestros)

Debemos tener presente que Panamá como país Beneficiario del Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable, se compromete como país local, a dar un aporte de B/.100,000.00 para apoyar a la Región Interoceánica, en un Programa de participación del sector privado, en el desarrollo de las áreas revertidas; con el fin de completar la suma equivalente a setecientos mil dólares (US\$700,000), en que se estima el costo total del Programa.

Como quiera que Panamá esta aportando una cifra significativa (B/.100,00.00), para complementar la ejecución Programa, consideramos como requisito imperativo

que dicho Convenio de Cooperación Técnica sea refrendado por el señor Contralor General de la República.

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.

Por su parte, los artículos 45, 47 y 48 de la citada Ley establecen lo siguiente:

“Artículo 45. La Contraloría refrendará o improbará los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos. Esta facultad, cuando así lo juzgue conveniente por razón de las circunstancias, podrá no ser ejercida, pero tal abstención debe ser autorizada mediante resolución motivada del Contralor o del Sub-Contralor General de la República. La decisión respectiva puede ser revocada en cualquier momento en que las circunstancias lo aconsejen.

.....

Artículo 47. La Contraloría refrendará todos los bonos, pagarés, letras y otros documentos constitutivos de la deuda pública. Esta facultad será ejercida por el Contralor General, el Sub-Contralor General o por el funcionario de la Contraloría que el primero designe. Sin el cumplimiento de este requisito, el título será nulo.

Para tal efecto, ningún documento o título de la deuda pública será puesto en circulación sin haber cumplido esa exigencia.

Artículo 48. La Contraloría refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios. Esta función puede no ser ejercida en aquellos casos en que la Contraloría, por razones justificadas, la considere innecesaria, lo cual debe declarar en resolución motivada del Contralor o Sub-Contralor General de la República”



4

Para finalizar con el aspecto del refrendo del señor Contralor de la República, debemos observar la aplicación de las normas de contratación pública.

III.- Ley No.56 de 1995, por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras medidas.

El artículo 1 de la Ley 56 de 1995 determina su ámbito de aplicación, así:

“Artículo 1. La presente Ley se aplicará a las contrataciones que realice el Estado, en sus entidades autónomas o semiautónomas, para:

- 1.- La ejecución de obras públicas
- 2.- Adquisición o arrendamiento de bienes
- 3.- Prestación de servicios
- 4.- Operación o administración de bienes
- 5.- Gestión de funciones administrativas

PARAGRAFO. En las contrataciones que realicen los municipios, juntas comunales y locales y, en general, en aquellas que se rigen por leyes especiales, se aplicará esta Ley en forma supletoria.”

Podemos colegir que la Ley No.56 de 1995 es perfectamente aplicable al Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable.

Como quiera que su Consulta se basó concretamente en solicitar o requerir un dictamen, en cuanto a si el citado Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable entre Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha sido autorizado de conformidad con las disposiciones que rigen esta materia en nuestro ordenamiento jurídico, procedemos a señalar lo siguiente:

a.- 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...”; de lo cual se deduce que para la celebración de un Contrato de Préstamo, es menester que el mismo se someta a la consideración de dicho organismo estatal.

En tal sentido se observa que previa la celebración de dicho Convenio, fue expedido el Decreto de Gabinete No.36 de 27 de noviembre de 1996, por el cual se autoriza la celebración del Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable para un programa de participación del sector privado en el desarrollo de las áreas revertidas, aprobado por el Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto total de B/.600,000.00 y un aporte local de B/.100,000.00 para apoyar a la Región Interoceánica.

Es indudable pues, que el Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable cuenta 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.

b.- Así mismo, el citado Convenio cuenta con el **REFRENDO** del señor Contralor de la República. *De igual forma se deberá entender que el presente Convenio comenzará a regir a partir del 26 de febrero de 1997, fecha esta mediante la cual el Contralor General de la República remite debidamente refrendado el documento en mención.*

Estimamos, en consecuencia, que tanto por la naturaleza del Convenio, como por las autoridades que representan a la República de Panamá, tal Convenio genera en nuestro país derechos y obligaciones de obligatorio cumplimiento. La opinión vertida tiene su fundamento jurídico en los siguientes instrumentos legales:

- Texto del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable
- Decreto de Gabinete No. 36 de 27 de noviembre de 1996, por el cual se autoriza la celebración del Convenio antes aludido.
- Refrendo del señor Contralor General de la República.

Del análisis de los documentos identificados, concluimos señalando que este Convenio es jurídicamente válido, ya que ha tenido la participación de los funcionarios y organismos con capacidad legal para comprometer y negociar en nombre de la República de Panamá. Por lo tanto, genera derechos y obligaciones que emanan del mismo, y, en consecuencia, merece la opinión favorable de la Procuraduría de la Administración.

Así dejamos contestada su consulta y, esperamos haber contribuido a la solución de la misma.

De usted, con toda consideración y aprecio.

**DR. JOSÉ JUAN CEBALLOS HIJO**  
Procurador de la Administración  
(Suplente)

JJCH/14/au