



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de abril de 2016.
C-44-16

Señor
Federico A. Humbert
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor General:

Con respecto a su nota No. 38-16-D.C., por medio de la cual consulta a esta Procuraduría si la Contraloría General de la República debe refrendar las gestiones de cobro y cheques cuya obligación de pago surge del previo refrendo de uno o más Certificados de No Objeción (CNO), siendo que el contrato del cual se derivan dichos créditos es objeto de un proceso arbitral, debo manifestar lo siguiente:

Sobre el particular, me permito expresarle que de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, ésta tiene como atribución la de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a la interpretación de la ley o sobre el procedimiento a seguir en un caso concreto; no obstante, su consulta guarda relación con un tema de toma de decisiones que competen a la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

No obstante lo expresado, por la importancia del tema es pertinente hacer algunas observaciones.

En primer lugar, es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, los créditos que se generen de un contrato podrán ser cedidos en la forma que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas para las entidades del gobierno central. En ese sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió el Decreto Ejecutivo N° 8 de 26 de enero de 2016, por el cual se reglamentó el procedimiento para la notificación de las Cesiones de Crédito; no obstante, cada entidad del gobierno central ha desarrollado su propio procedimiento de cesión de crédito, situación que se aleja de lo dispuesto en la norma anteriormente citada.

Con relación a esto último, a manera de ejemplo, se han emitido instrumentos jurídicos como el Decreto Ejecutivo No. 85 de 25 de agosto de 2010, "por el cual se reglamenta el reconocimiento de créditos resultantes de proyectos que desarrolla el Ministerio de Seguridad Pública cuyo financiamiento haya sido aportado por el propio contratista" y el

La Procuraduría de la Administración sírvase a Panamá, lo sírvase a ti.

Decreto Ejecutivo N° 1433 de 13 de diciembre de 2010, “por el cual se reglamenta el reconocimiento de créditos resultantes de proyectos que desarrolla el Ministerio de Salud cuyo financiamiento haya sido aportado por el propio contratista”, por los cuales se ha reglamentado la cesión de créditos contractuales derivados de contratos de llave en mano.

Algunos de los aspectos a destacar en estos reglamentos, son los siguientes:

- Los Certificados de No Objeción (CNO) o Cuentas de Pago Parcial (CPP) certificarán el reconocimiento y la aprobación del pago correspondiente al informe de avance parcial de proyecto o pago anticipado, según corresponda, contra el Estado y llevarán las firmas de las personas responsables por el Ministerio correspondiente y la Contraloría General de la República. (Ver artículo 2 de los Decretos Ejecutivos No. 85 y No. 1433 de 2010)
- Una vez expedido el Certificado de No Objeción (CNO) o Cuenta de Pago Parcial (CPP), los mismos constituirán una obligación autónoma, incondicional e irrevocable del Ministerio correspondiente, sujeto sólo a la ley y al reglamento. (Ver artículo 4 de los Decretos Ejecutivos No. 85 y No. 1433 de 2010)
- Con los Certificados de No Objeción (CNO) o Cuentas de Pago Parcial (CPP) surge una obligación de pago por el Estado, por el monto indicado y en la fecha que se estipule en el propio documento; incluso en caso de terminación anticipada, suspensión o resolución administrativa del respectivo contrato por cualquier causa e independientemente de que exista o no disputa entre el Ministerio respectivo, el Ministerio de Economía y Finanzas, otra entidad gubernamental y el contratista y/o cualquier fiador del mismo, con respecto a cualquier asunto, relacionado o no con el proyecto, incluyendo sin limitación, que el proyecto no haya sido terminado y/o entregado o que los bienes entregados no se hayan ajustado a las especificaciones previstas. (Ibídem)
- La cesión por el contratista a las Cesionarias de créditos reflejados en Certificados de No Objeción (CNO) o Cuentas de Pago Parcial (CPP) requerirán la aprobación de los fiadores del contratista, la cual deberá adjuntarse a la notificación de dicha cesión que el contratista deberá presentar al Ministerio respectivo y al Ministerio de Economía y Finanzas, sin necesidad de acuerdo o consentimiento adicional de ningún fiador. (Ver artículo 5 de los Decretos Ejecutivos No. 85 y No. 1433 de 2010)
- Que efectuada la notificación de la cesión de crédito anteriormente referida y presentada ante la entidad contratante la documentación necesaria para la tramitación de la gestión de cobro ante el Ministerio de Economía y Finanzas (Resolución Ministerial No. 001-DT de 24 de febrero de 2015), los créditos reflejados contra el Estado en cada Certificado de No Objeción (CNO) o Cuenta de Pago Parcial (CPP), serán pagaderas a las Cesionarias. (Ibídem)

Como se puede observar, con estos títulos de créditos que son refrendados por la Contraloría General de la República, nace para el Estado una obligación incondicional de pago al contratista o la cesionaria, por el monto de cada certificado, pagadera por el

Ministerio de Economía y Finanzas, sin deducciones, retención o afectación alguna, ya que estos certificados representan una obligación autónoma, incondicional e irrevocable del Estado, independientemente de cualquier disputa que pueda surgir en el futuro, en este caso, un proceso arbitral que aún no ha sido resuelto.

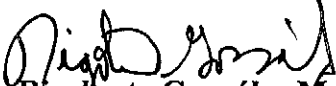
Por último, estimo preciso advertir que siendo la Contraloría General de la República el ente fiscalizador del gasto público, le corresponde aprobar o improbar toda orden de pago contra el Tesoro Nacional, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 77 de la Ley 32 de 1984. En ese sentido, si la Contraloría General de la República estimase que refrendar las gestiones de cobro o cheques que surgen de algunos Certificados de No Objeción (CNO) podría representar una afectación al patrimonio público, deberá acudir al procedimiento establecido en el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, cuya parte medular, es del tenor siguiente:

“Artículo 77. La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que amerite tal medida.

En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago el cumplimiento del acto.” (el resaltado es nuestro)

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/au