



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 17 de diciembre de 2021  
C-217-21

Licenciada  
**Tayra Ivonne Barsallo**  
Directora General de la Autoridad  
Nacional de Aduanas.  
Ciudad.

**Ref.: Obligación de remitir a refrendo los Convenios, Acuerdos y Memorando de Entendimiento que no comprometen erogaciones presupuestarias.**

Señora Directora General:

Por este medio damos respuesta a su Nota No.469-2021-ANA-OAL-DG de 26 de octubre de 2021, recibida en este Despacho el 9 de noviembre del año en curso, por medio de la cual eleva consulta a esta Procuraduría relacionada con: *“...las funciones de la Contraloría General de la República, que le consagra el artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá, respecto al control previo y posterior de todos los actos de manejo de fondos y otros actos públicos, mediante el refrendo, como acto administrativo de aprobación.”*

**Lo que se consulta:**

*“...En atención a los artículos expuestos, ¿Tiene esta Autoridad la obligación de remitir a refrendo, los Convenios, Acuerdos y Memorando de Entendimientos, suscritos con otras entidades públicas y privadas, ¿los cuales no comprometen erogaciones presupuestarias?”*

Una vez realizado el análisis jurídico de rigor, esta Procuraduría es del criterio que la Autoridad Nacional de Aduanas no tiene la obligación de remitir a refrendo de la Contraloría General de la República, los convenios, acuerdos y/o memorandos de entendimiento, cuando éstos no comprendan erogaciones presupuestarias ni mucho menos afecten el patrimonio de la entidad.

Nuestra opinión la sustentamos en las siguientes consideraciones:

De conformidad con el artículo 280 numeral 2 de nuestro Texto Fundamental, le corresponde a la Contraloría General de la República, fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior, **todos los actos de manejos de fondos y otros bienes públicos.** Veamos:

*“Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:*

1. ...
2. *Fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, 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 aquellos en que solo ejercerá este último.*

*...”*

La norma supracitada, se encuentra desarrollada en el artículo 11 numeral 2 de la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en tal sentido se dispone que entre las atribuciones de la entidad de control estatal, se cuenta con la de **fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos**, para que dichos actos se lleven a cabo con corrección y de acuerdo con la Ley y las normas jurídicas.

Por su parte, en directa concordancia el artículo 17 de la Ley No.32 de 1984, modificado por el artículo 90 de la Ley No.67 de 14 de noviembre de 2008, preceptúa entre otras cosas, que toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que esta, mediante reglamento, determine.

De las consideraciones anteriores, se desprenden los siguientes aspectos:

1. La Contraloría General de la República, tiene el deber y la obligación de fiscalizar y regular todo lo relacionado con los actos de manejos de fondos y otros bienes públicos.
2. Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodio, cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General

Como corolario, el artículo 75 de la Ley No.10 de 22 de enero de 2009<sup>1</sup> consagra que, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le otorga la Constitución y la Ley a la Contraloría General de la República, ésta puede refrendar<sup>2</sup> los actos de afectación de fondos y bienes públicos mediante firma autógrafa, mecánica o electrónica.

---

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.26211 de 28 de enero de 2009.

<sup>2</sup> Al respecto es importante señalar que el refrendo de conformidad con el principio de legalidad constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. En otras palabras, el servidor sólo puede hacer lo que la ley le permita.

No obstante, tal como señala su escrito de consulta<sup>3</sup> “...la autoridad con el ánimo de modernizarse e implementar técnicas que permitan estar a la vanguardia que exige el comercio actual y que faciliten la ejecución del trabajo diario permitiéndole cumplir con los principios de inmediatez, facilitación y transparencia, ha decidido suscribir convenios, acuerdos o memorando de entendimiento con distintas entidades públicas y privadas, así como con organismos nacionales e internacionales sin fines de lucro, referente a intercambio de información, las cuales no conllevan erogación presupuestaria ni afectan el patrimonio de la Autoridad Nacional de Aduanas...” (Lo resaltado es nuestro)

En consecuencia, toda vez que los convenios, acuerdos y/o memorandos de entendimiento a los que usted hace referencia, no comprenden erogaciones presupuestarias, ni afectan el patrimonio de la Autoridad Nacional de Aduanas como ente público, somos de la opinión que no sería obligatorio remitirlos al refrendo de la Contraloría General de la República.

Esperamos de esta manera haber atendido debidamente su consulta, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado; indicándole a la vez, que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*  
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*  
*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \**

<sup>3</sup> Foja 2, segundo párrafo.