

Panamá, 17 de julio de 2025
Nota C-186-25

Doctor Villarreal:

Ref.: Obligatoriedad del control previo por parte de la Contraloría General de la República, de los convenios de cooperación técnica internacional, no reembolsables, suscrito por el IDIAP, aun cuando no conllevan compromisos presupuestarios, desembolsos de recursos del Estado ni la afectación de bienes públicos.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, a fin de dar respuesta a su nota DG-No.400-06-2025, recibida en este despacho el 19 de junio del año en curso, en la cual eleva una consulta relacionada, a la obligatoriedad de control previo (*refrendo*) por parte de la Contraloría General de la República, de los Convenios de Cooperación Técnica Internacional, no reembolsables, suscrito por el IDIAP, aun cuando no conllevan compromisos presupuestarios, desembolsos de recursos del Estado, ni la afectación de bienes públicos.

I. Del Control Previo y Refrendo

Debemos entender primero que el concepto de “*Control Previo*”, se define como un control externo, directo, de carácter previo, técnico, de legalidad y económico, recae sobre las personas que administran o custodian fondos o recursos públicos, de allí que los actos de manejo de tales recursos, se conformen a través de actos administrativos. De lo anterior se desprende que esta definición incide directamente sobre el sujeto que se aplica el Control Previo. Pero también en otras definiciones se refieren, a la función que ejerce la Contraloría General de la República, que tiene por objeto la fiscalización, examen y análisis de las actuaciones administrativas de las entidades públicas, que afectan o pueden afectar un patrimonio público, antes de que tal afectación se produzca, a fin de lograr que ésta, se realice correctamente y dentro de los marcos legales y, en caso contrario, impedir que ella ocurra.

De las definiciones anteriormente citadas se puede destacar, que el “*Control Previo*” se realiza antes de la ejecución del acto, tiene como objetivo prevenir irregularidades y asegurar la legalidad y corrección del acto desde su origen; implica la revisión de documentos, contratos, y otros actos administrativos antes de su implementación y tiene como resultado que permite a la Contraloría emitir un concepto sobre la viabilidad del acto antes de su ejecución, pudiendo incluso recomendar modificaciones o correcciones.

Doctor
JOSÉ VILLARREAL
Subdirector General – Encargado del
Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá
Ciudad.

Ahora bien...

Ahora bien, en cuanto al concepto de “*Refrendo*”, podemos señalar que el mismo se refiere, a “la firma puesta en los decretos al pie de la del jefe del Estado, por los ministros, que así contemplan la validez de aquellos¹”. Es decir, constituye un acto administrativo mediante el cual se verifica que un acto administrativo, como un contrato, cumple con las leyes y regulaciones vigentes. Este proceso es crucial para la validez de ciertos actos, especialmente contratos públicos, ya que sin el refrendo, no pueden generar efectos legales. Es un mecanismo de control fiscal que asegura que los actos y contratos que involucran fondos o bienes públicos, se ajustan a las normas.

El refrendo, es un Acto Administrativo de aprobación, realizado por la Contraloría General de la República, dentro del contexto de su rol de fiscalización de la Hacienda Pública, que tiene como objeto verificar la adecuación del acto a refrendar, con el ordenamiento jurídico vigente; en ese sentido, el refrendo de la Entidad Fiscalizadora es necesario para que el Acto Administrativo de contratación o compra en firma pueda tener eficacia, o, en otras palabras, para que pueda ejecutarse. De esta forma, los Actos Administrativo que requieren el refrendo, no surgen a la vida jurídica, es decir, no producen efectos ni obligaciones que le son propios, hasta tanto no hayan sido refrendados por la Contraloría General de la República.

II. Funciones de la Contraloría General de la República

El artículo 280 de la Constitución Política de Panamá en su numeral 2, establece entre otros aspectos, que la Contraloría General de la República, tiene como una de sus funciones la de **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, y que ésta (*la Contraloría*) determinará los casos en que ejercerá dicho control; tanto el previo como el posterior, sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.

Esta norma, 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, tal como quedó modificado por el artículo 14 de la Ley No.351 de 22 de diciembre de 2022, misma que señala entre otros aspectos de importancia, que dicha entidad estatal, está facultada para:

- Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.
- Que determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo.

En concordancia con estas disposiciones, el artículo 360 de la Ley 454 de 14 de noviembre de 2024 "Que dicta el Presupuesto General del Estado Vigencia para la Fiscal de 2025",

destaca la...

¹ Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario (actualizada 2023)

destaca la facultad que tiene la Contraloría General de la República, como organismo de fiscalización de los contratos públicos, al señalar lo siguiente:

"Artículo 360. Control Previo. Para los efectos de esta Ley, se entiende por Control Previo la fiscalización y el análisis de las actuaciones administrativas que afecten o puedan afectar un patrimonio público..."

III. De la Ley No.162 de 4 de septiembre de 2020, que crea el Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá.

Con referencia a lo anterior, la Ley No.162 de 04 de septiembre de 2020, creó el Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá, como una entidad autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, sujeto a la orientación de las políticas de Estado, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; por tanto, establece que su autonomía garantiza la libertad en la gestión financiera y técnica, en la implementación de su régimen interno, el manejo de su patrimonio y **el ejercicio de sus funciones, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República.** (Cfr. Art. 1)

En este sentido el IDIAP es una entidad autónoma del Estado, que cuenta con personería jurídica patrimonio propio y derecho a administrarlo; facultada por la ley para ejercer autónomamente su gestión financiera, técnica, patrimonial y funcional, con sujeción a la fiscalización de la Contraloría General de la Republica.

En adición a esta disposición, el artículo 7 de la precitada ley, confiere al IDIAP la facultad para suscribir y realizar convenios y/o contratos con personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, nacionales e internacionales, y recibir de sus contrapartes aportes y subvenciones en dinero o en especie para formular y ejecutar proyectos colaborativos de investigación e innovación.

De la lectura del artículo anterior, se establece que el IDIAP está legalmente facultada para recibir de sus contrapartes aportes y subvenciones en dinero o en especie para formular y ejecutar proyectos colaborativos de investigación e innovación, provenientes de la suscripción y realización de convenios y/o contratos con personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, nacionales e internacionales

En este orden de ideas debemos referirnos muy especialmente, al el rol que cumple la Contraloría General de la Republica en cuanto a su función de **fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos**, de acuerdo a lo establecido en el artículo 280, numeral 2 y dentro del marco funcional que la Constitución Política ordena para esta institución del Estado. En este mismo artículo se encuentra previsto que ella, 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 actuación de la Contraloría General de la República, deviene necesaria e ineludible en toda relación contractual en la que el Estado sea parte; es por esa razón que el control previo es

cardinal...

cardinal, para garantizar la correcta gestión de los recursos públicos del Estado, promoviendo la transparencia, la eficiencia y la legalidad en la actuación de la gestión pública, al analizar las actuaciones administrativas antes de su ejecución, se pueden identificar y corregir posibles irregularidades o ilegalidades, evitando perjuicios a la Nación.

Ahora bien, respecto al refrendo por parte de la Contraloría General de la República, como se ha advertido anteriormente, tiene el propósito de verificar que el contrato se ha producido de conformidad con las normas legales respectivas y si, además, cumple con los demás requisitos que de acuerdo a su propia naturaleza sean exigidos; por ello, éste, viene a constituir un requisito para la perfección de todo contrato en que intervenga el Estado.

Otro aspecto a considerar, es la aplicabilidad de la Ley No.22 de 2006 de Contratación Pública, ya que, debido a la orientación manifestada en la presente consulta, debemos reiterar que por disposición expresa del artículo 1, de esta ley, su ámbito de aplicación comprende las contrataciones que realice el Estado, sus entidades autónomas o semiautónomas. Ello, resulta Concordante, en función del tipo de Convenio que motiva su consulta, por lo que resulta de esencial importancia, lo establecido en el artículo 8 de la precitada ley, donde se establece que en los contratos que celebre el Estado con personas naturales o jurídicas extranjeras, en virtud de acuerdos o **convenios de cooperación, asistencia o ayuda internacional para la ejecución de obras o la adquisición de bienes o servicios**, podrán incorporarse las normas y los procedimientos previstos en los acuerdos o convenios de cooperación, asistencia o ayuda internacional, en cuyo caso se aplicará esta ley en forma supletoria; por lo que se colige con meridiana claridad, que la ley de Contrataciones Públicas solo aplicaría si el convenio no cubre algún aspecto específico del mismo, por tener un vacío en su regulación.

Lo anterior, nos llevaría a la aplicación del artículo 93 ibídem, que señala: *“la celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado, de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República, y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista...”*.

- Conclusiones de esta Procuraduría:
 1. La Contraloría General de la República es la entidad estatal encargada de fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas. Así como determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo.
 2. El “Control Previo” busca supervisar y fiscalizar las actuaciones administrativas que puedan afectar el patrimonio público antes de que estas se ejecuten, con el objetivo de asegurar que se realicen de manera correcta y dentro del marco legal.

3.El Control Previo...

3. El “*Control Previo*” promueve la transparencia, la eficiencia y la legalidad en la actuación de la administración pública, al analizar las actuaciones administrativas antes de su ejecución, pudiendo identificar y corregir posibles irregularidades o ilegalidades; de esta manera se evitan posibles perjuicios para el Estado en el manejo de la cosa pública. Con lo cual se fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, respecto del manejo de los recursos financieros estatales.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/osp
C-150-25