



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 21 de agosto de 2025.  
Nota C-222-25

Señor Ministro:

Ref.: Obligatoriedad o no del refrendo por insistencia, de un contrato de concesión administrativa.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, a fin de dar respuesta a su nota MICI-DM-N-N°-[746]-2025, recibida en este despacho el 9 de julio del año en curso, por medio de la cual plantea un número plural de interrogantes, relacionadas con la competencia de la Contraloría General de la República, para exigir al solicitante de una concesión de extracción de minerales no metálicos, cuya área a concesionar está localizada dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, la presentación del concepto previo favorable (autorización de uso de suelo) emitido por la Autoridad del Canal de Panamá.

Por la importancia y, con relación a la temática general sobre la cual versan sus interrogantes, estimamos necesario hacer referencia, a la naturaleza y alcance de las funciones constitucionales y legales de la Contraloría General de la República, en ejercicio del control fiscal y, del Ministerio de Comercio e Industrias, en lo concerniente al otorgamiento de concesiones administrativas para la exploración y explotación de minerales no metálicos.

### **I. Funciones de la Contraloría General de la República**

El numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, atribuye a la Contraloría General de la República, la función 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; previendo así 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.

En desarrollo de este precepto constitucional, el numeral 2 del artículo 11 de la Ley N°.32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, como quedó modificado por el artículo 14 de la Ley N°.351 de 22 de diciembre de 2022, dispone que dicha entidad estatal está facultada para fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos; e igualmente, para determinar los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo.

De manera concordante, el artículo 45 de la Ley N°.32 de 1984, también modificado por la Ley N°.351 de 2022, señala que la Contraloría **refrendará o improbará** los

Su Excelencia  
**JULIO A. MOLTÓ A.**  
Ministro de Comercio e Industrias  
Ciudad.

*desembolsos ...*

desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten o puedan afectar al patrimonio público, previendo a este respecto, que el refrendo ejercido por la Contraloría General de la República, es un mandato instituido por la Constitución Política y no es, ni debe considerarse, como parte intrínseca de una decisión administrativa por parte del funcionario responsable o delegado para tal fin.

Cónsono con las disposiciones legales mencionadas, el artículo 48 de la Ley N°.32 de 1984, modificado por la Ley N°.351 de 2022, dispone que la Contraloría **refrendará** todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios. La mencionada norma legal también dispone que 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 Subcontralor General de la República.

En el sentido anotado importa destacar asimismo, el contenido del artículo 76-A de la Ley N°.32 de 1984, modificado por la Ley N°.351 de 2022<sup>1</sup>, conforme al cual la Contraloría General de la República, ejerce el **control previo** sobre los **actos de manejo que afectan o pueden afectar** fondos o **bienes públicos**, que son emitidos por las instituciones autónomas y semiautónomas, municipios y por cualquier otra entidad, persona, institución o empresa pública, a cargo de tales fondos o bienes; pudiendo así, una vez estime que se cumplen los requisitos necesarios, otorgar su **refrendo**.

Esta disposición legal señala:

“... ”

*Para los efectos de esta Ley, se entiende por **control previo** la fiscalización y análisis de las actuaciones administrativas que afectan o pueden afectar un patrimonio público, antes de que tal afectación se produzca, a fin de lograr que se realicen con corrección, dentro de los marcos leales y no podrá interpretarse como parte del proceso administrativo de dichas entidades responsables de administrar y disponer de sus recursos o una decisión para determinar la conveniencia o no del acto administrativo. A tal fin la Contraloría General a través del funcionario que la represente consignará su conformidad con el acto de*

*manejo...*

---

<sup>1</sup> Concordante con 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", que contempla la atribución que tiene la Contraloría General de la República, de ejercer el control fiscal de los contratos públicos.

**"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 afectan o puedan afectar un patrimonio público..."

*manejo mediante el refrendo de este, una vez se estime que cumple con los requisitos necesarios según el criterio instituido por el Contralor General.*”

A lo indicado cabe agregar que, la Ley N°.22 de 2006 de Contratación Pública, conforme lo dispone el numeral 6 de su artículo 1, es aplicable a los contratos de *concesión administrativa* y su artículo 93, señala: “(...) **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 (...)”.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 77 la Ley N°.32 de 1984, como quedó modificado por la Ley N°.351 de 2022, cuando la Contraloría General de la República, advierta razones de orden **legal** o **económico** que le impidan estimar que una orden de pago o acto administrativo (v.g., un contrato de concesión), se ajusta a los criterios jurídicos o económicos establecidos por el Contralor General, para para garantizar que el uso y/o afectación de los recursos y bienes del Estado se realice de acuerdo con la Ley y de manera eficiente; dicha entidad fiscalizadora **podrá**, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, **improbar** tales actos de manejo.

Lo anterior, sin perjuicio de que *la institución que emitió la orden de pago o acto administrativo* de que se trate, **insista** en su cumplimiento; supuesto en el cual, la Contraloría, conforme lo dispone el artículo 77 ibídem, podrá **cumplirlo**, o en caso contrario, **pedir a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.**

Dicha norma legal también prevé la posibilidad de que, habiendo la Contraloría **improbado** la orden de pago o el acto, *el funcionario u organismo encargado de emitirlo*, someta la situación al conocimiento del ente colegiado correspondiente para que éste decida (de manera deliberativa, no unipersonal) *si se debe insistir o no* en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden. En este escenario, el artículo 77 de la Ley N°32 d 1984 prevé que, en caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse, la Contraloría **deberá refrendarlo**, pero cualquier **responsabilidad** que de este derive, recaerá de manera **conjunta y solidaria**, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. Si la decisión fuese negativa, de acuerdo con la referida disposición legal, el funcionario que emitió el acto o libró la orden **se abstendrá de insistir en el refrendo.**

De lo hasta aquí anotado, se infiere con meridiana claridad lo siguiente:

- Corresponde a la Contraloría General de la República, la función constitucional y legal 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;
- La Contraloría, es la institución competente para determinar, mediante resolución motivada del Contralor o Subcontralor, los casos en no sea necesario ejercer el control previo (refrendo), por razones justificadas;

*El refrendo...*

- El **refrendo** del Contralor, consiste en la consignación por parte de la Contraloría o su representante, de su conformidad con el acto de manejo, **una vez estime que cumple con los requisitos jurídicos y criterios económicos necesarios**, según los parámetros instituidos por el Contralor General;
- En ejercicio del control fiscal, la Contraloría General de la República, podrá **refrendar** o **improbar** los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten o puedan afectar al patrimonio público;
- Cuando la Contraloría advierta que una orden de pago o acto administrativo *no cumple* con los criterios jurídicos y económicos establecidos, podrá **improbar** tales actos de manejo, de manera motivada y por escrito;
- En este supuesto (si la Contraloría niega el refrendo), *la institución que emitió la orden de pago o acto*, podrá **insistir** en su cumplimiento; supuesto en el cual, la Contraloría, podrá **cumplirlo** o **pedir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto**;
- También podrá la Contraloría, **improbar** el refrendo solicitado por insistencia, siendo así que en este caso, el *funcionario u organismo encargado de emitir la orden o acto*, podría someter la situación al conocimiento del Consejo de Gabinete o ente colegiado correspondiente, conforme lo señala el texto vigente del artículo 77 de la Ley N°.32 de 1984, para que delibere y decida si se debe insistir o no en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden;
- En el evento de que el ente colegiado competente, decida que se debe **insistir** en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden, **la Contraloría General de la República, estará obligada a refrendarlo, bajo la responsabilidad solidaria de los miembros del cuerpo deliberativo que votaron a favor**;
- Si el ente colegiado decide que **no debe insistirse** en la emisión del acto o cumplimiento de la orden, **el funcionario que emitió el acto o libró la orden se abstendrá de insistir en el refrendo**.

Como es posible advertir, de conformidad con la normativa citada, la Contraloría General de la República, es la institución a la cual corresponde, por mandato constitucional y legal, ejercer el control fiscal de las órdenes de pago y actos administrativos que afecten el patrimonio público; por lo que **es dicha entidad la competente para decidir, fundadamente, si refrenda o no un acto de manejo, previa constatación del cumplimiento los requisitos jurídicos y criterios económicos pertinentes**.

Es claro asimismo que, sólo en el supuesto de que la solicitud de refrendo por insistencia la formulase el funcionario u organismo encargado de emitir la orden o acto, previo concepto favorable del Consejo de Gabinete o ente colegiado competente, **la Contraloría estará obligada a cumplir la orden de pago o acto administrativo, bajo la responsabilidad solidaria de los miembros del cuerpo deliberativo que votaron a favor**.

II. **De la prevención del daño ambiental, durante el examen de la documentación aportada por el solicitante de una concesión, regulada por la Ley N°.109 de 8 de octubre de 1973 y en ejercicio del control fiscal.**

La Ley N°.109 de 8 de octubre de 1973, que reglamenta la exploración y explotación de minerales no metálicos establece que cualquier persona natural panameña o jurídica organizada y constituida en Panamá, podrá solicitar al Ministerio de Comercio e Industrias a través de su Dirección Nacional de Recursos Minerales, la celebración de un contrato para la exploración o explotación de piedra caliza, arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, grava, ripio, cascajo, feldespatos, yeso y otros minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refractarios y metalúrgicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3 de la referida ley. (Cfr. Art.1, como quedó modificado por el artículo 7 de la Ley N°32 de 9 de febrero de 1996)

Dicha excerta legal señala de manera diáfana, la información y documentos que deberán contener las solicitudes de contrato de exploración o explotación de los minerales mencionados en el párrafo anterior; **confiriéndose a la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio, la atribución de requerir cualquier otra información que a su juicio fuese necesaria.** (Cfr., núms.6 y 7 del artículo 8 de la Ley N°109 de 1973)

Por su parte, el acápite “e” del artículo 10 de la Ley N°.109 de 1973, establece entre las causales de oposición al otorgamiento de la concesión, “*Que la celebración del contrato solicitado perjudique en forma grave, bienes o actividades, que tengan un valor económico mayor que la operación minera que se pretende realizar*”; por lo que puede entenderse que cualquier persona natural o jurídica (incluso las de derecho público), podría intervenir en calidad de tercero interesado y presentar formal oposición, con la finalidad de prevenir que la celebración del contrato perjudique en forma grave tales bienes o actividades.

A lo anotado cabe agregar que, la Ley N°41 de 1 de julio de 1998, “*General de Ambiente de la República de Panamá*”, contempla en su Título VIII “*De la Responsabilidad Ambiental*”, Capítulo I “*Obligaciones*”, el deber de toda persona natural o jurídica (incluyendo las de derecho público) de “*prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental*”; de allí que pueda entenderse que, tanto los particulares, como las entidades públicas, podrían ejercitar las facultades o atribuciones que les concede la ley, para prevenir que se produzcan daños al medio ambiente en tanto bien colectivo.

Debemos referirnos en este punto, muy especialmente, al rol que cumple la Contraloría General de la República en cuanto a su función fiscalizadora en este tipo de contratos, ya que, en concordancia con la normativa constitucional y legal abordada en la sección anterior de esta opinión jurídica, el artículo 1 de la Ley N°.109 de 1973, dispone: “*Los contratos serán celebrados por la Nación, representada por el Ministro de Comercio e Industrias, y el peticionario; requerirán para su validez el refrendo del Contralor General de la República y la aprobación del Órgano Ejecutivo. (...)*” (Énfasis suplido)

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, 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.

Resulta palmario, de acuerdo a todas las consideraciones expresadas en párrafos precedentes, que tanto la Contraloría General de la República, en ejercicio del control fiscal de los actos de manejo de bienes del Estado, como el Ministerio de Comercio e Industrias, en lo concerniente al otorgamiento de concesiones administrativas para la exploración y explotación de minerales no metálicos, cada una dentro de su respectivo ámbito de actuación, están constitucional y/o legalmente autorizados para requerir la aportación de los documentos que conforme al ordenamiento positivo vigente, se requieran para la exploración y/o explotación de minerales no metálicos en áreas o sectores específicos, como lo sería en el caso que nos ocupa; la obtención de la autorización previa, establecida en el segundo párrafo del artículo 13-A de la Ley N.º.21 de 1997, "*Que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso Conservación y Desarrollo del Área del Canal*", adicionado por el artículo 2 de la Ley N.º.28 de 17 de abril de 2013, cuyo texto expresa:

**"Artículo 13-A. (...)**

*Asimismo, (...) todo uso en áreas de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá que puedan afectar la cantidad y calidad del recurso hídrico de la Cuenca requerirán autorización expresa y previa de la Autoridad del Canal de Panamá." (Énfasis suplido)*

Por último, estimamos preciso observar que, en el caso específico que motiva su consulta, se ha promovido ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción (Expediente N.º.592112025), contra la Resolución N.º. DEIA-IAC-002-2024 de 30 de octubre de 2024, proferida por el Ministerio de Ambiente; siendo que el acto demandado, precisó a la parte interesada que, "*Previo inicio de obras, deberá contar con la autorización del proyecto por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)*".

En virtud de lo anotado y comoquiera que, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N.º.38

de 31 de julio...

de 31 de julio de 2000, que aprueba nuestro Estatuto Orgánico, corresponde a la Procuraduría de la Administración, representar los intereses de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción; no nos es dable, emitir un pronunciamiento de fondo en los términos solicitados en su misiva.

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/dc  
C-173-25