



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de septiembre de 2025
Nota C-251-25

Honorable Señor:

Ref.: Si el refrendo por insistencia, requerido por la Corporación que ejerce la Máxima autoridad administrativa, puede ser negado, por estar el objeto del gasto afectado por medidas de contención del gasto público.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a la Nota Núm.2623-2025-LEG/PJ, presentada el 20 de agosto de 2025, ante esta Procuraduría, a través de la cual nos consulta, "*...si la insistencia de refrendo decidida por la corporación que ejerce la máxima autoridad administrativa de la entidad que emitió el acto de manejo de fondos y otros bienes públicos objeto de insistencia, no autoriza a la Contraloría General de la República a refrendarlo, cuando con fundamento en la Constitución y la Ley, el Consejo de Gabinete ha adoptado medidas administrativas y fiscales de contención del gasto público, como es el caso de la Resolución de Gabinete Núm.57 de 10 de junio de 2025, que afecta el objeto del gasto al que se refiere la erogación*".

I. Sobre el Control Fiscal de la Administración Pública; consideraciones constitucionales y legales.

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) podrá determinar 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.

La mencionada norma constitucional sustenta la función fiscalizadora de la Contraloría, esto es, el deber de ésta, de analizar las actuaciones administrativas que producen o pueden producir la afectación de fondos o bienes públicos, antes o después de que tal afectación se produzca, con la finalidad de que las mismas se realicen con corrección y de acuerdo con la ley.

Así pues, el control previo, al cual se refiere la aludida norma constitucional, en concordancia con 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

Licenciado
ANEL FLORES
Contralor General de la República
Ciudad.

N°351 ...

Nº.351 de 22 de diciembre de 2022, y demás disposiciones concordantes, es el que realiza dicha entidad fiscalizadora *antes de que tal afectación se produzca*; de modo tal que si el acto de manejo cumple con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico, el Contralor General o el funcionario en quien éste hubiere delegado esa función, consignará su conformidad mediante *refrendo*; pero, si el acto de manejo no cumple con los requisitos legales, deberá *improbarlo* por escrito, indicando los motivos que justifican la negativa.

El refrendo es la autorización del ente fiscalizador para que el acto de manejo de fondos y otros bienes públicos pueda perfeccionarse y surtir sus efectos, por lo que constituye un requisito esencial para su perfeccionamiento. De ahí que la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia haya señalado que los actos de manejo son actos administrativos complejos, pues requieren de la intervención de dos o más entes públicos para la formación de la voluntad del Estado y su consecuente perfeccionamiento. (Cfr., Sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 24 de julio de 2008 y 31 de agosto de 2017)

De producirse la negativa del refrendo, es decir, de ser improbadado el acto de manejo por la Contraloría, de conformidad con el artículo 77 la Ley Nº.32 de 1984, modificado por la Ley Nº.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 (*en el caso que nos ocupa, una planilla adicional*), se ajusta a los criterios jurídicos o económicos establecidos, 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 ibidem, *deberá 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, *el funcionario u organismo encargado de emitirlo*, someta la situación al conocimiento del ente colegiado correspondiente, para que éste decida *si se debe insistir o no* en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden.

Siendo ese el supuesto, el artículo 77 de la Ley Nº32 de 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*, y cualquier *responsabilidad* que de este derive, recaerá de manera *conjunta y solidaria*, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente.

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...

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 se formulase previo concepto favorable del Consejo de Gabinete o ente colegiado que ejerce la máxima autoridad administrativa de la institución, 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.

En este orden de ideas, lo ha señalado la jurisprudencia¹ de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, tal como se constata en el pronunciamiento vertido dentro la solicitud de pronunciamiento de viabilidad jurídica de refrendo, del contrato especial para el servicio de limpieza y mantenimiento N°003-2020, suscrito entre la Agencia Panamá Pacífico y la Empresa Ingeniería HIMFRA, S.A., presentada por el Licenciado Patricio Villarreal Santamaría, actuando en nombre y representación de la Contraloría General de la República; que en su parte medular, señala:

“De la norma legal citada, se desprende claramente que ante la no aprobación, por parte de la Contraloría General de la República, de una orden de pago contra un tesoro público, o de un acto administrativo que afecte el patrimonio público, el servidor público que emitió dicha orden o tal acto tiene dos opciones: 1) Insistir en el cumplimiento de aquella o de éste, supuesto en el cual la referida entidad fiscalizadora deberá cumplirlos o, de lo contrario, pedir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica de ese pago o del cumplimiento del acto; o 2) Someter la situación planteada al conocimiento de la corporación que ejerza la máxima autoridad administrativa en la respectiva institución, con el propósito que esta última decida si hay que insistir o no en el cumplimiento de la orden o en la emisión del acto. Respecto a este último supuesto, es dable anotar que en caso que se decida que hay que insistir, la Contraloría General de la República deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad que del mismo se derive, recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de esa corporación administrativa que votaron afirmativamente; y en caso que se decida que no se debe insistir, el servidor público que libró la orden de pago o que emitió el acto se abstendrá de insistir en el refrendo.

Sobre estos dos supuestos que emergen del artículo 77 de la Ley 32 de 1984, en la doctrina panameña también se ha expresado que: “En el caso del artículo 77, el contralor tiene la opción de ordenar el pago ante la insistencia o elevar el asunto al conocimiento de la SCA. Sin embargo, la ley faculta al funcionario, para en vez de insistir ante la Contraloría, someta la situación ante el Consejo de Gabinete o la máxima autoridad administrativa de la institución, quien si decide, obliga al Contralor a aprobar la orden de pago o a emitir el acto.” (ARAÚZ, Heriberto. Curso de Derecho Procesal Administrativo. La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá. Universal Books. 2004. Pág. 182).” (Énfasis suplido)

Del gasto ...

¹Sentencia de 3 d agosto de 2022.

II. Del gasto público y su contención; consideraciones constitucionales y legales.

El artículo 277 de la Constitución Política de la República señala lo siguiente:

“**Artículo 277.** No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito no previsto en el respectivo Presupuesto.”

En concordancia, el artículo 363 de la Ley de Presupuesto General del Estado para la presente vigencia fiscal, dispone que, todas las afectaciones presupuestarias que realicen las instituciones públicas, deberán ser imputadas a objetos de gastos establecidos en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, autorizados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por su parte, el artículo 275 constitucional, dispone lo siguiente:

“**Artículo 275.** Cuando en cualquier época del año, el Órgano Ejecutivo considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles es inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, adoptará un plan de ajuste del gasto, que será aprobado según lo establezca la Ley.

Los ajustes a los presupuestos de los Órganos Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República no serán porcentualmente superiores, en cada una de estas instituciones, al ajuste del Presupuesto General del Estado, **y afectarán los renglones que estas determinen.**” (Énfasis suplido)

Tal como se desprende de la citada norma constitucional, si bien es cierto ésta faculta al Órgano Ejecutivo para adoptar un plan de contención del gasto, cuando considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles es inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, resguarda la independencia funcional de los órganos de rango constitucional en ella señalados (Órganos Legislativo y Judicial, Ministerio Público, Tribunal Electoral, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República), al prever que el ajuste que se les aplique, no puede ser mayor que el del resto de las instituciones afectadas y les da la prerrogativa de definir autónomamente los renglones de su presupuesto de gastos que se verán afectados.

De ahí que, aun cuando el Órgano Ejecutivo podría afectar la ejecución presupuestaria institucional en los términos que señala el aludido artículo 275 constitucional, en el caso específico del Órgano Judicial, como lo señala el segundo párrafo de la norma constitucional citada, los ajustes a su presupuesto no serán porcentualmente superiores al ajuste del Presupuesto General del Estado y afectarán los renglones que éste determine.

III. Consideración final.

Como se puede advertir, el control previo que ejerce la Contraloría General de la República, sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, es una función de rango

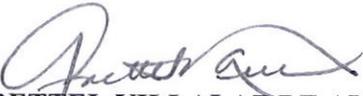
constitucional...

constitucional y el artículo 77 de la Ley N°32 de 1984 la regula, atribuyendo a dicho ente fiscalizador un poder de improbación (por razones legales o económicas), previendo, asimismo, el procedimiento a seguir si el ente emisor del acto, insiste en su cumplimiento.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 275 de la Constitución Política, el Órgano Ejecutivo podrá afectar la ejecución presupuestaria de la entidades señaladas en la norma, incluyendo la del Órgano Judicial, en los términos que señala dicho precepto, pero en atención a lo dispuesto en el segundo párrafo de aludida norma constitucional, los ajustes a su presupuesto afectarán los renglones que estas determinen.

Siendo ello así, corresponde a la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguir el procedimiento que de acuerdo con el ordenamiento jurídico corresponde.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-208-25