



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de junio de 2026
C-SAM-52-26

Señora Directora:

Ref.: Alcance de las atribuciones de la Autoridad Nacional de Descentralización en materia de evaluación de viabilidad de proyectos de inversión pública financiados con recursos provenientes del impuesto de bienes inmuebles.

En atención a su nota AND-DS-0979-2026 de 1 de junio de 2026, recibida en esta Procuraduría el 3 de junio de 2026, mediante la cual solicita criterio jurídico respecto al alcance de las atribuciones conferidas a la Autoridad Nacional de Descentralización en materia de evaluación de viabilidad de los proyectos de inversión pública financiados con recursos provenientes del impuesto de bienes inmuebles, particularmente en lo concerniente a la evaluación de los antecedentes, documentos e información que integran el expediente administrativo correspondiente, procedemos a emitir las siguientes consideraciones.

Planteamiento de la consulta:

1. ¿Puede la Autoridad Nacional de Descentralización, como parte de la verificación de viabilidad de los proyectos de inversión pública y de la formación del expediente respectivo, evaluar aspectos técnicos, financieros y legales necesarios para determinar la factibilidad de ejecución del proyecto, sin que ello obstaculice o afecte las funciones que ejerza la Contraloría General de la República de control y fiscalización?

Precisado lo anterior, resulta pertinente destacar que la actuación de toda autoridad administrativa se encuentra sujeta al **principio de estricta legalidad**, conforme lo dispone el artículo 18 de la Constitución Política de la República y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de manera que los servidores públicos únicamente pueden ejercer aquellas atribuciones que les hayan sido conferidas por el ordenamiento jurídico.

Licenciada
ROXANA MÉNDEZ
Directora General
Autoridad Nacional de Descentralización
Ciudad.

Del análisis...

Del análisis de la consulta planteada, se observa que la misma guarda relación con el alcance de las atribuciones que la Ley 37 de 29 de junio de 2009, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, confiere a la Autoridad Nacional de Descentralización respecto de la verificación de viabilidad de los proyectos de inversión pública financiados con recursos provenientes del impuesto de bienes inmuebles, particularmente en cuanto a la posibilidad de examinar la documentación, antecedentes e información que integran el expediente administrativo correspondiente para efectos de sustentar la decisión administrativa que deba adoptarse.

I. Antecedentes normativos

En sus inicios la Ley 37 de 2009 modificada por la Ley 66 de 2015 (Ley de Descentralización), estableció una Secretaría Nacional de Descentralización como organismo técnico, político y de coordinación para la ejecución del proceso de descentralización con los municipios. De igual manera se creó un comité Ejecutivo de Descentralización. (Cfr Arts.18-A y 18-E)

En ese orden de ideas y como lo establece la Ley de Descentralización, al completarse la primera fase del proceso de transición, la Secretaría Nacional de Descentralización y demás estructuras evolucionó a la Autoridad Nacional de Descentralización (AND) como un organismo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica. (Cfr Art.19)

Se observa que, las disposiciones de los artículos 18-G y 18-H, referentes a la función de verificar la viabilidad de la ejecución de proyectos de inversión pública a nivel nacional y local, mediante los criterios de viabilidad aplicables, a saber: *1. Que la inversión se ajuste a las áreas y asuntos establecidos en el artículo 112-E, y 2. La coordinación con la ejecución de inversiones planificadas por el Gobierno Central*, que anteriormente estaban asignados al Comité Ejecutivo de Descentralización son, funciones actuales de la Junta Directiva de la AND. (Cfr Art.129 D.E. 10 de 2017).

Del contenido del artículo 112-E, al que hace referencia en el párrafo anterior, se desprende unas siete (7) áreas en las cuales se podrán destinar recursos procedentes del impuesto de inmuebles: *1. Educación y salud; 2. Deporte y recreación; 3. Servicio público domiciliario; 4. Infraestructuras para la seguridad ciudadana; 5. Servicios sociales; 6. Turismo y cultura y 7. Desarrollo económico y social*, todas estas áreas se subdividen en áreas más específicas que conllevan un abordaje integral para su verificación.

II. Función de verificación de viabilidad de proyectos de inversión pública.

De las disposiciones antes descritas se desprende que el legislador atribuyó expresamente a la Autoridad Nacional de Descentralización una competencia administrativa específica consistente en verificar la viabilidad de determinados proyectos de inversión pública sometidos a su consideración dentro del régimen de descentralización. (Cfr Art. 18-G)

Asimismo, los artículos 23 y 25 de la referida excerta legal atribuyen a la Junta Directiva y al Director General de dicha entidad funciones relacionadas con la aprobación, coordinación, supervisión, monitoreo, evaluación, ejecución y fortalecimiento de las acciones necesarias para el desarrollo y consolidación del proceso de descentralización, así como la adopción de las medidas administrativas requeridas para el cumplimiento de los objetivos previstos por el legislador en esta materia.

En ese sentido, estima esta Procuraduría que el ejercicio de dicha función requiere que la Autoridad Nacional de Descentralización examine la documentación, informes, estudios, certificaciones y demás antecedentes que integran el expediente administrativo correspondiente, en cuanto constituyen los elementos necesarios para determinar el cumplimiento de los criterios de viabilidad previstos en la Ley 37 de 2009, modificada por la Ley 66 de 2015, y sustentar la decisión administrativa que corresponda adoptar.

Lo anterior supone la valoración administrativa de la información y documentación que forma parte del expediente sometido a consideración, en la medida en que dichos elementos resulten pertinentes para determinar si el proyecto reúne las condiciones requeridas para su ejecución conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

Así, cuando la naturaleza del proyecto requiera la obtención de permisos, autorizaciones, concesiones, certificaciones o pronunciamientos emitidos por autoridades competentes, la existencia o ausencia de dichos documentos puede constituir un elemento relevante para la determinación de su viabilidad, toda vez que la ejecución de los proyectos financiados con recursos públicos debe realizarse con observancia de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables según la materia de que se trate.

No obstante, resulta igualmente importante distinguir la función de verificación de viabilidad de las competencias constitucionales y legales atribuidas a la Contraloría General de la República.

Sobre este particular, el artículo 280 de la Constitución Política reconoce a la Contraloría General de la República la función de fiscalizar, regular y controlar los actos de manejo de fondos y bienes públicos, así como ejercer los mecanismos de control previo y posterior establecidos en la ley.

En consecuencia, las actuaciones que realiza la Autoridad Nacional de Descentralización en el marco de la verificación de viabilidad de los proyectos de inversión pública no constituyen funciones de fiscalización, auditoría, refrendo ni control de los actos de manejo de fondos públicos. Se trata de una actuación administrativa previa orientada a determinar el cumplimiento de los requisitos y condiciones necesarios para la ejecución de la iniciativa sometida a evaluación, mientras que corresponde a la Contraloría General de la República ejercer las funciones de control y fiscalización que le atribuyen la Constitución Política y la ley.

Por consiguiente...

Por consiguiente, la revisión de la documentación, antecedentes e información que integran el expediente administrativo de un proyecto constituye una actuación vinculada al ejercicio de la función de verificación de viabilidad atribuida a la Autoridad Nacional de Descentralización por la Ley 37 de 2009 y sus modificaciones, siempre que dicha actuación se mantenga dentro del ámbito de competencias que le reconoce el ordenamiento jurídico y sin invadir las atribuciones constitucionales y legales conferidas a otras entidades públicas.

III. Consideraciones finales

En consecuencia, esta Procuraduría considera que el examen de la documentación e información que integra el expediente administrativo de los proyectos sometidos a consideración de la Autoridad Nacional de Descentralización forma parte de las actuaciones necesarias para el ejercicio de la función de verificación de viabilidad que le atribuye la legislación de descentralización, sin que ello implique asumir o sustituir las competencias de fiscalización, control que la Constitución Política y la ley atribuyen a la Contraloría General de la República.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/emm
Exp.SAM-CON-44-26

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520
* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*