



30
años
1995-2025

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana

Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (TI)

Urbanización Nuevo Paitilla,
Calle 59 Este, Dúplex # 25
Corregimiento de San Francisco
Ciudad de Panamá

Tels.: 223-4120 / 22 / 24

libertad@libertadciudadana.org

www.libertadciudadana.org

Redes: @LibertCiudadana

Equipo Ejecutivo

Olga de Obaldía
Directora Ejecutiva

Fanía Quirós Guardia
Directora Administrativa

Junta Directiva

Lina Vega Abad
Presidenta

Diego Quijano Durán
Vicepresidente

Jorge Molina Mendoza
Secretario

Claudio Valencia
Tesorero

María Luisa Romero
Fiscal

I. Roberto Eisenmann Jr.
Director

Horacio Icaza
Director

Farah Urrutia
Directora

Panamá, 25 de septiembre de 2025

Nota LVA-1044-2025

Señor

Anel Flores

Contralor General

Contraloría General de la República

Doctor

Fernando Boyd

Ministro de Salud

Ministerio de Salud

PH3107 - 25 SEP - 2025
ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA
CONTRALORIA GENERAL

Copia a la ciudadanía panameña

Ref.: Carta Abierta al Contralor General de la República y al Ministro de Salud.

Señor Contralor y Señor Ministro de Salud:

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, considera de suma importancia expresar su posición en relación a la decisión de realizar el pago de los contratos adjudicados por el Ministerio de Salud a la empresa de limpieza Hombres de Blanco, Corp., a pesar de carecer del refrendo de la Contraloría General.

I. Antecedentes

1. El pasado 4 de septiembre de 2025, la Contraloría General de la República circuló una directriz en la que expresaba con claridad que no se aprobarían pagos de obras o servicios ejecutados sin contrato debidamente perfeccionado, es decir, sin refrendo previo.
2. A pesar de ello, el 23 de septiembre de 2025, en entrevista televisiva, el Contralor General Anel Flores anunció que aprobaría el pago de dos contratos otorgados por el Ministerio de Salud a la empresa Hombres de Blanco, Corp., pese a que uno de ellos fue ejecutado en su totalidad sin contar con refrendo previo de la Contraloría, requisito indispensable para el perfeccionamiento contractual y que se entregue la orden de proceder.
3. Es importante dejar constancia que los contratos fueron adjudicados mediante "cotización en línea", procedimiento creado en el gobierno anterior que habilita esta excepción para casos especiales y que se limita a solicitar cotizaciones internas para verificación, sin garantizar verdadera competencia ni transparencia. Esta ambigüedad convierte la figura en una "escotilla de escape" que abre espacio a posible clientelismo y conflictos de intereses, lo que hace aún más indispensable un control riguroso de la Contraloría en estos casos, como garante del buen uso de los fondos públicos.

Pág. 1/3

Solo con libertad es posible la ciudadanía plena



4. La actual situación hace imperativo recordar el antecedente ocurrido el año 2020, durante la pandemia, cuando la Fundación ya advirtió mediante carta abierta al entonces contralor Gerardo Solís, sobre la ilegalidad de refrendos extemporáneos en el caso del Hospital Modular.

II. Marco Jurídico y Normativo

1. La Ley 32 de 1984 (Orgánica de la Contraloría) establece que el refrendo previo es condición indispensable para la validez de los contratos administrativos y para la erogación de fondos públicos, salvo que expresamente se elimine el control previo para casos específicos.
2. La Ley 22 de 2006 de Contrataciones Públicas, modificada por la Ley 61 de 2017, confirma en su artículo 100 la prohibición expresa de iniciar obras o servicios sin el refrendo respectivo, previendo sanciones para contratistas y responsabilidades para funcionarios que incumplan, sin establecer excepciones de ningún tipo.
3. La jurisprudencia administrativa ha establecido que la omisión del refrendo no puede ser subsanada posteriormente, puesto que el refrendo extemporáneo no valida retroactivamente un contrato ya ejecutado.

III. Jurisprudencia relevante emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia

1. Sentencia de 22 de mayo de 2024 (Contraloría versus el Instituto Panameño de Deportes): Ratifica que los contratos públicos no surgen a la vida jurídica ni generan obligaciones hasta contar con refrendo previo de la Contraloría.
2. Sentencia de 28 de septiembre de 2022 (Contraloría versus UMECIT) y Sentencia de 22 de agosto de 2022 (Contraloría versus Patronato de la Cinta Costera): reiteran que el refrendo es un requisito indispensable para la eficacia de los contratos administrativos, sin el cual no pueden ejecutarse.
3. Sentencia de 23 de junio de 2021 (MEDUCA versus Construcciones e Inspecciones Nacionales S.A.): Confirma que el refrendo debe cumplirse antes de la ejecución contractual y no puede ser subsanado posteriormente.
4. Sentencia de 4 de octubre de 2017 (Esclere Rice Land Co., S.A. versus Contraloría): reafirma que los actos administrativos que requieren refrendo carecen de efectos hasta su aprobación por la Contraloría.
5. Sentencia de 4 de agosto de 2017 (Contraloría contra Universidad de Panamá): establece la responsabilidad solidaria de los funcionarios y autoridades que insistan en la ejecución de actos sin refrendo, con las consecuencias legales y patrimoniales correspondientes.

IV. Análisis de los actos contrarios a la ley

1. La actuación del Ministerio de Salud al adjudicar y permitir la ejecución de contratos sin refrendo constituye una violación directa al régimen legal de contrataciones públicas, generando un riesgo patrimonial para el Estado y un precedente de discrecionalidad administrativa incompatible con la transparencia.
2. La decisión del Contralor General de refrendar y autorizar pagos posteriores a la ejecución contradice su propia circular reciente y la legislación vigente. Tal proceder envía un mensaje de permisividad institucional que refuerza la cultura de “hechos cumplidos” en lugar de fortalecer la cultura de legalidad.
3. Este caso reproduce prácticas pasadas ya denunciadas por esta Fundación, donde emergencias o urgencias se invocan para justificar procedimientos excepcionales que finalmente consolidan un modelo de clientelismo y discrecionalidad, debilitando la confianza ciudadana en las instituciones de control. Ante situaciones de urgencia, deben existir mecanismos preestablecidos dentro de la Contraloría para atenderlas y que el refrendo se emita en función de las mismas.



4. La ausencia de mecanismos claros de competencia (licitación) y de revelación de beneficiarios finales refuerza riesgos de conflictos de interés y corrupción, aspectos que la Contraloría debe vigilar como parte de su mandato de fiscalización.

V. Conclusiones

1. La contratación del MINSA con Hombres de Blanco, Corp. y el posterior refrendo del Contralor General constituyen actuaciones contrarias a la Ley y a la transparencia, en detrimento del interés público.
2. La práctica de refrendos extemporáneos no tiene sustento legal, debilita el control previo, desconoce la jurisprudencia y sienta un precedente nocivo para futuras contrataciones estatales.

VI. Recomendaciones

1. Que la Contraloría General de la República rectifique su proceder, se abstenga de refrendos extemporáneos y remita los antecedentes al Ministerio Público para la investigación de las responsabilidades administrativas y penales correspondientes.
2. Que el Ministerio de Salud rinda un informe público detallado sobre los criterios que motivaron la contratación excepcional de Hombres de Blanco, Corp., incluyendo los estudios de mercado, los beneficiarios finales y las justificaciones de urgencia invocadas.
3. Que se adopte un precedente institucional firme: ningún contrato estatal puede ejecutarse sin refrendo previo, y ningún pago puede realizarse en contravención de este principio. Si hay situaciones de urgencia, las cuales son entendibles, la Contraloría General de la República, debe tener la capacidad de responder con igual velocidad frente a las mismas ejerciendo su función fiscalizadora.
4. Que se promueva, a nivel legislativo y reglamentario, el fortalecimiento de mecanismos de transparencia, incluyendo la obligación de publicar en línea los contratos, sus beneficiarios finales y las justificaciones de cualquier procedimiento excepcional.

La organización que represento reafirma su misión de promover la integridad, la rendición de cuentas y el respeto irrestricto al Estado de Derecho, como sustento de una verdadera democracia.

De Uds. atentamente,

Lina Vega Abad

Presidenta

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana

Capítulo Panameño de Transparencia Internacional