

**DENUNCIA
ADMINISTRATIVA**

**LA FUNDACIÓN PARA EL
DESARROLLO DE LA LIBERTAD
CIUDADANA INTERPONE
DENUNCIA CONTRA LAS
ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS
DE LA CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA Y DEL
MINISTERIO DE SALUD, POR
INCUMPLIMIENTO DE DEBERES
CONSTITUCIONALES Y LEGALES
POR PARTE DE UN CONJUNTO DE
SERVIDORES PÚBLICOS.**

Honorable Señora

Licda. Grettel Villalaz

Procuradora de la Administración

República de Panamá

E. S. D.

Respetada Procuradora:

Quien suscribe, Lina Vega Abad, mujer, mayor de edad, panameña, con cédula de identidad personal N° PE-2-254, en mi calidad de Presidenta y Representante Legal de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana – Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, asociación sin fines de lucro de la sociedad civil dedicada a la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, con personería otorgada por Ministerio de Gobierno mediante Resuelto No. 68 del 5 de marzo de 1995 e inscrita en el Registro Público de la Rep. de Panamá a Ficha C-10915 Rollo 2920 Imagen 0002 desde el 8 de abril de 1995, con oficinas en Urbanización Nuevo Paitilla, Calle 59 Este, Dúplex # 25, Corregimiento de San Francisco, Ciudad de Panamá, teléfono fijo 223-4120 / 22 / 24, teléfono móvil 6981-1153, correo electrónico libertad@libertadciudadana.org, donde recibo notificaciones personales, acudo respetuosamente ante su digno despacho para interponer **DENUNCIA ADMINISTRATIVA** contra las actuaciones

administrativas de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Salud, por incumplimiento de los deberes constitucionales y legales de un conjunto de servidores públicos de dichas instituciones en la ejecución de contratos.

Apelamos a sus facultades contenidas en la Ley 38 de 2000, numerales 6 y 7 del artículo 6, donde se señala expresamente, que corresponde a la Procuraduría de la Administración:

5) ...

6) Vigilar la conducta oficial de los servidores públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia señale la ley;

7) Atender a prevención, las quejas que se le presenten contra los servidores públicos, procurar que cesen las causas que las motivan, siempre que éstas sean fundadas, y ejercitar las acciones correspondientes; para ello, ejecutará todas las diligencias y medidas que considere convenientes;

8) ...

En virtud de lo expresado, procedemos a detallar los hechos que constituyen el motivo de la presente denuncia administrativa:

I. HECHOS

1. El diario La Prensa, a través de su Unidad Investigativa, publicó el 24 de septiembre de 2025 la nota titulada: "Contralor autoriza pago a 'hombres de blanco' pese a que el contrato se ejecutó sin refrendar" (Enlace: <https://www.prensa.com/unidad-investigativa/contralor-autoriza-pago-a-hombres-de-blanco-pese-a-que-el-contrato-se-ejecuto-sin-refrendar/>). En dicho reportaje se consigna que el Contralor General Anel Flores refrendó el 23 de septiembre de 2025 a las 4:28 de la tarde, a posteriori, un contrato directo del Ministerio de Salud con la empresa "Hombres de Blanco, Corp.", y autorizó

el pago de servicios prestados aun cuando los contratos respectivos no habían sido refrendados previamente por la Contraloría General de la República, contraviniendo la normativa consignada por la Ley de Contrataciones Públicas que exige este control previo como requisito indispensable de legalidad.

2. El Contralor Flores otorgó a Televisora Nacional TVN una entrevista el día 23 de septiembre de 2025 (Enlace: <https://dai.ly/x9r1aje>). En dicha entrevista, a partir del minuto 11:00 al minuto 12:30 del video, el Contralor afirmó que pagaría el contrato de la empresa Hombres de Blaco, Corp. aduciendo criterios **que no son la estricta legalidad**. La Contraloría con esta decisión permite de estas formas pagos irregulares sin cumplir con los controles establecidos, lo cual representa una vulneración a la seguridad jurídica, al principio de legalidad que rige sus funciones y a la obligación constitucional de salvaguardar los fondos públicos.
3. El 4 de septiembre de 2025 la Contraloría General de la República emitió la Circular N.º 12-25-DC-DFG, firmada por el Contralor Flores, dirigida a informar a los principales responsables de todas las entidades estatales, empresas públicas, organismos descentralizados y demás instituciones relacionadas con la administración pública y la gestión de contratos estatales, advirtiendo claramente que un contrato público solo es válido cuando ha sido refrendado previamente por la Contraloría y en consecuencia no se pagarán contratos que no hayan cumplido con este trámite legal. De cara a esta Circular, que todos los demás entes del Estado deben acatar, la decisión de pagar las sumas reclamadas por Hombres de Blanco, Corp., constituye una acción que rompe con los principios de uniformidad y de imparcialidad, además de la falta al principio de legalidad, principios a los que están obligados los funcionarios de la Contraloría en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo a la Ley 38 de 2000.
4. La autorización de pagos sin refrendo previo constituye un incumplimiento del deber funcional del Contralor General, cuya misión constitucional es

precisamente asegurar el uso correcto de los fondos estatales y garantizar que el gasto público se ejecute conforme a derecho.

II. FUNDAMENTO DE DERECHO

1. Constitución Política de la República de Panamá, a saber:

Artículo 17: “Las autoridades están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren, y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; para asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y para cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

Artículo 280: “Corresponde a la Contraloría General de la República fiscalizar, regular y controlar el uso de los fondos y bienes públicos...”

2. Ley 38 de 31 de julio de 2000 que regula el procedimiento administrativo general y establece la responsabilidad administrativa de los servidores públicos por el incumplimiento de sus funciones. El incumplimiento de deberes y la omisión en la aplicación de controles constituye causal de responsabilidad administrativa y sancionatoria, a saber:

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, **imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administra sin menoscabo del debido proceso legal con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.** Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás jefes y

jefas de despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

Artículo 35:

En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, **el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.**

...

Artículo 36:

Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque provenga de la misma autoridad o que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley y los reglamentos.

(Los subrayados son nuestros).

3. Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020 (texto único):

Artículo 93. Facultad de contratación. 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. Se exceptúan los convenios marco, los cuales se perfeccionarán una vez sean suscritos por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Todos los contratos, independientemente de su cuantía, se deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

(El subrayado el nuestro).

4. Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, versión revisada que incluye las modificaciones de la Ley 351 de 2022.

Artículo 48. La Contraloría refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios. 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 Sub-Contralor General de la República.

III. CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Sobre la naturaleza del refrendo, la Procuraduría de la Administración, mediante Consulta No. C-163 de 26 de junio de 1996 se refirió a la misma en los términos siguientes:

“(…) Luego, se trata de un elemento que atañe a la misma esencia del contrato y sin el cual este no puede perfeccionarse. Este ha sido el criterio repetidamente prolijado por nuestra Corte Suprema de Justicia a través de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. A guisa de ejemplo, es ilustrativo el fallo de 26 de abril de 1993, en el cual dicho Tribunal, al interpretar la naturaleza del refrendo del Contralor General de la República, se pronunció de la siguiente manera. “En efecto, si bien es cierto que Aeronáutica Civil había confeccionado el referido contrato, **éste**

no podía tener efectos vinculantes hasta tanto recibiese el refrendo respectivo por parte de la Contraloría General de la Nación, tal como dispone el artículo 48 de la Ley 32 de 1984 (Orgánica de la Contraloría). Este refrendo le fue negado al Contrato No. 150/89, por lo que debemos concluir, **que este contrato nunca se perfeccionó**, y que finalmente la institución estatal decidió negar la renovación de la concesión para la empresa Place Concord International, S.A. (...).”

(El subrayado es nuestro).

El actuar de la Contraloría General de la República, al autorizar pagos sin refrendo, resulta manifiestamente contrario a la Constitución, a la Ley 38 de 2000 y al Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, configurando responsabilidad administrativa susceptible de investigación por parte de la Procuraduría de la Administración. Del mismo modo la actuación del Ministerio de Salud al entregar órdenes de proceder para que se realizaran los trabajos, sin refrendo previo, constituye una actuación que excede sus facultades y es violatoria de la normativa sobre contratación pública que impide la ejecución de los contratos públicos sin que exista control previo por parte de la Contraloría General de la República.

El avalar estas conductas administrativas representa un negativo precedente para la Administración Pública y seguiría abriendo las puertas para que tanto servidores públicos como contratistas se pongan de acuerdo para ejecutar contratos sin la fiscalización previa correspondiente, consignada en la Constitución de la República, y que con posterioridad, se vea el Estado obligado a realizar los correspondientes pagos so pretexto de que la entrega de los suministros fueron realizadas, los servicios prestados o las obras terminadas, sin importar sus costos, desnaturalizándose el procedimiento de contratación pública instaurado por las leyes de la República de Panamá.

IV. PETITORIO

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente:

1. Se admita la presente denuncia administrativa.
2. Se realice la investigación de los hechos descritos contra los servidores públicos de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Salud que resulten responsables.
3. Se apliquen las medidas correctivas conforme a la Constitución y la Ley 38 de 2000, y se realicen las recomendaciones del caso, conforme a las facultades contenidas en los numerales 6 y 7 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000.

V. PRUEBAS

1. Certificado del Registro Público acreditando el registro, vigencia y representación jurídica de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana.
2. Copia de cédula de la Representante Legal.
3. Copia simple del artículo del diario La Prensa titulado: "Contralor autoriza pago a 'hombres de blanco' pese a que el contrato se ejecutó sin refrendar".
4. Copia simple de la Circular N.º 12-15-DC-DFG del 4 de septiembre de 2025.



Panamá, a la fecha de su presentación.

De usted, atentamente,



Lina Vega Abad
Cédula N° PE-2-254
Presidenta y Representante Legal

P. ADMON-CONSULTA

16 OCT 2025 10:12AM


RECIBIDO POR

OdeO/CG/alc