



Los requisitos para ser Contralor y Subcontralor General de la República Panamá

The requirements to serve as Comptroller and Deputy Comptroller General of the Republic of Panama

Argés Eduardo Cedeño Rivera

Contraloría General de la República. Panamá

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7526-6639>

argcedeno@contraloria.gob.pa

Recibido: 16/05/2024

Aprobado: 10/06/2025

DOI <https://doi.org/10.48204/2992-6629.7641>

Resumen

Dentro del título IX de la Constitución Política que trata sobre La Hacienda Pública, en el capítulo 3, se encuentra instituida la Contraloría General de la República en los artículos 279 y 280, en donde se indican las características, funciones y requisitos para la designación y nombramiento del Contralor y del Subcontralor General de la República. En cuanto a los requisitos, podemos observar que en el artículo 279 se señala que habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados para un período igual al del Presidente de la República, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la ley. Ambos serán nombrados para que entren en funciones a partir del primero de enero después de iniciado cada período presidencial ordinario. De la misma manera, se indica que para ser Contralor y Subcontralor General de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento, tener título universitario, treinta y cinco años o más de edad y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

Palabras clave: servidor público, institución, ética, título universitario, especialidad.

Abstract

Title IX of the Political Constitution, which deals with Public Finance, in Chapter 3, establishes the Office of the Comptroller General of the Republic in articles 279 and 280, which indicate the characteristics, functions, and requirements for designating and appointing the Comptroller and Deputy Comptroller General of the Republic. Regarding the



requirements, we can see that article 279 states that there will be an independent state body, called the Office of the Comptroller General of the Republic, whose direction will be in charge of a public official called the Comptroller General, assisted by a Deputy Comptroller, who will be appointed for a term equal to that of the President of the Republic, during which they may not be suspended or removed except by the Supreme Court of Justice, pursuant to causes defined by law. Both will be appointed to take office on January 1, following the beginning of each ordinary presidential term. Likewise, it is indicated that to be Comptroller and Deputy Comptroller General of the Republic, it is required to be a Panamanian citizen by birth, have a university degree and be thirty-five years of age or older and not have been convicted of an intentional crime with a prison sentence of five years or more, by a final judgment issued by a court of justice.

Keywords: public servant, institution, ethics, university degree, specialty.

Introducción

La Contraloría General de la República de Panamá constituye un órgano constitucional de control fiscal dotado de autonomía funcional, cuya relevancia dentro de la estructura del Estado se reconoce expresamente en el título IX, capítulo 3.º de la Constitución Política. Los artículos 279 y 280 de la Carta Magna establecen los requisitos, funciones y atribuciones fundamentales de esta entidad, enmarcando su papel dentro del sistema de pesos y contrapesos diseñado para garantizar la correcta gestión de los recursos públicos.

En consonancia con dicho mandato constitucional, la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, reafirma y desarrolla las disposiciones constitucionales, particularmente en lo relativo a los requisitos exigidos para ocupar los cargos de Contralor y Subcontralor General. Esta norma, en su artículo 4, además de remitirse a las exigencias establecidas por la Constitución, introduce causales específicas para la remoción de quienes ejercen dichas funciones, sujetándolas al control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia.



En virtud de lo anterior, resulta jurídicamente relevante examinar la suficiencia y pertinencia de los requisitos actualmente establecidos para el acceso a uno de los cargos de mayor incidencia en la vigilancia del uso correcto de los bienes y fondos del Estado. En efecto, el artículo 280 constitucional enumera una serie de funciones de alta responsabilidad, como la fiscalización del manejo de fondos públicos, la presentación de denuncias por irregularidades patrimoniales, la elaboración de estadísticas nacionales y la rendición de informes financieros ante los órganos del Estado, lo cual evidencia la magnitud técnica e institucional del cargo de contralor general.

La magnitud de estas atribuciones convierte al contralor general en un actor clave para la prevención de la corrupción administrativa y la eficiencia de la gestión pública, así como en garante del principio de legalidad financiera. Por ello, este estudio se propone analizar con detenimiento los requisitos constitucionales y legales que rigen el acceso a esta función pública, a fin de evaluar si los mismos se ajustan a las exigencias contemporáneas del Estado constitucional de derecho y de la gobernanza pública transparente y eficiente.

Bajo esta premisa, el presente artículo se estructura en torno al examen jurídico y funcional de los requisitos exigidos por el artículo 279 de la Constitución Política, valorando su idoneidad frente al rol estratégico del contralor general dentro del sistema institucional panameño. Este análisis permitirá identificar posibles vacíos normativos o áreas de mejora, con miras a fortalecer los mecanismos de control público y el Estado de derecho en Panamá.

1. Primer requisito: ser ciudadano panameño por nacimiento

Respecto a este requisito, podemos indicar que, de acuerdo con la Constitución Política de Panamá (1972, reformada en 2004), la nacionalidad panameña se puede obtener



de tres formas a saber: a). Por nacimiento; b). Por la naturalización; c). Por disposición constitucional, esto lo podemos desprender, según lo contenido en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Constitución Política. En el artículo 8 se establece que “la nacionalidad panameña se adquiere por el nacimiento, por la naturalización o por disposición constitucional” (Constitución Política de la República de Panamá, art. 8, 1972/2004).

Por su parte, el artículo 9 desarrolla quienes son considerados panameños por nacimiento; el artículo 10, los requisitos para adquirir la nacionalidad por naturalización; y el artículo 11, quienes son panameños por disposición constitucional. Estas disposiciones constituyen el marco normativo fundamental sobre la nacionalidad en Panamá.

Se puede considerar que la propia Constitución Política de la República de Panamá (1972, reformada en 2004) establece expresamente la exigencia de ser panameño por nacimiento como requisito para ocupar determinados cargos dentro de la administración pública. Por ejemplo:

- Defensor del Pueblo: el artículo 130 exige como primer requisito “ser panameño por nacimiento” (Constitución Política de la República de Panamá, art. 130, 1972/2004).
- Magistrados del Tribunal Electoral: conforme al artículo 142, deben cumplir con los mismos requisitos exigidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, incluyendo el de ser panameño por nacimiento (art. 142).
- Fiscal General Electoral: según el artículo 144, debe reunir los mismos requisitos exigidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 144).
- Presidente y Vicepresidente de la República: según el artículo 179, se requiere ser panameño por nacimiento y haber cumplido treinta y cinco años de edad (art. 179).



- Ministros de Estado: el artículo 196 establece que deben ser panameños por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad y no haber sido condenados por delitos dolosos (art. 196).
- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia: el artículo 204 dispone que deben ser panameños por nacimiento, tener al menos treinta y cinco años de edad, entre otros requisitos (art. 204).
- Procurador General de la Nación y Procurador de la Administración: el artículo 221 establece que deben cumplir los mismos requisitos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 221).

No obstante, existen cargos públicos en los que se permite el acceso, tanto a panameños por nacimiento como por naturalización, siempre que se cumplan condiciones adicionales. Por ejemplo:

- Diputados de la Asamblea Nacional: según el artículo 153 permite que sean elegidos ciudadanos panameños por nacimiento o por naturalización con al menos quince años de residencia en el país después de haberse naturalizado (art. 153).
- Representantes de corregimiento: el artículo 226 señala que pueden ser elegidos, tanto panameños por nacimiento como aquellos que hayan adquirido la nacionalidad panameña de manera definitiva, al menos diez años antes de la elección (art. 226).

Por ende, podemos concluir que, al ser el contralor y subcontralor general de la República, los fiscalizadores de todos los dineros públicos, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, debemos estar plenamente de acuerdo con que la persona que ocupe estos cargos, debe tener ese apego por lo nacional, un compromiso



patriótico y sentido de nación y de pertenencia con la cosa pública, a tal punto, que este requisito consideramos que debe mantenerse la condición que para su nombramiento, debe ser panameño por nacimiento.

Incluso, estaría muy de acuerdo con que para todos los cargos que se encuentran dentro de la estructura constitucional, se estableciera la condición que, para ocuparlos, fuese necesaria la condición de panameños por nacimiento y no por naturalización.

A manera de derecho comparado, resulta ilustrativo referirse a la Constitución Política de Colombia, específicamente al artículo 267, que regula el control fiscal y el perfil del Contralor General de la República, establece que:

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.



La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos (El subrayado es del autor)

(Constitución Política de Colombia, 1991/2025, art. 267).



Con la lectura del artículo, obviamente podemos ver situaciones que son similares a la legislación nacional, como es el caso que debe tener la nacionalidad por nacimiento y le incluye, “en ejercicio de la ciudadanía”. De igual manera, la constitución colombiana indica que debe “tener más de 35 años” y la de nosotros señala que debe tener “treinta y cinco años de edad o más”, y que ambas establecen que debe “tener título universitario”.

Vemos que el tema relacionado al “ejercicio de la ciudadanía” sería interesante analizarlo, en virtud que esto implicaría que pueden ocurrir casos, en los que, aun siendo panameño por nacimiento, ha jurado la nacionalidad de algún otro Estado; sin embargo, este requisito no lo he visto en ningún otro cargo a nivel nacional, por lo que no lo considero oportuno o prudente analizarlo en este ensayo.

Por otro lado, hay algunos aspectos que creo necesario analizar aquí, para incluirlos en la legislación nacional, como es el caso en primer lugar, “haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años”, esto lo veremos más adelante como parte de mis aportes, en un requisito que titularé como “Experiencia previa”.

Asimismo, se exige que “no podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección”, me parece interesante este planteamiento, ya que, como hemos indicado, Panamá no tiene este requisito establecido, pero me surge la interrogante, ¿en qué perjudica que esto se establezca o se regule?

Puedo pensar, en primer lugar que no es adecuado si la persona previamente, en ese mismo período, se postula como diputado en la Asamblea Nacional y sale electo. Considero que su circuito votó por él, porque desean ver su desenvolvimiento como diputado y sus



ejecutorias en ese puesto. Por lo que, contrario sensu, sería que, el individuo gane la elección como diputado, porque desea ser diputado de la Asamblea Nacional, con el objetivo de expedir leyes, lo que conlleva a que no administra fondos públicos, surge entonces la pregunta: ¿por qué, una vez que es elegido en ese período, desearía o tendría la aspiración de ser contralor general de la República para cuidar los fondos públicos del Estado y administrar una entidad del Estado?, por esta razón, considero que puede ser un buen requisito para agregar, en virtud que este requisito pondría orden en la administración pública y no que existan personas que una vez que sean elegidos para un cargo de elección popular, salten o deseen ser nombrados en otros cargos de la administración pública, y en algunos casos, con pocas o ninguna competencia previa para el cargo.

Asimismo, se indica un requisito que establece “tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes”, esta situación la analizaremos posteriormente cuando vemos un requisito que indica “no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de 5 años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia”.

En cuanto al último de los requisitos de la Constitución Colombiana que indica que “en ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor, personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos”, esto, no lo tiene contemplado nuestra Constitución Política; sin embargo, comparto plenamente este requisito, en virtud de que, lo que menos se desea en la administración pública son casos de nepotismo, que sin duda alguna representa corrupción en la administración pública.



2. Segundo requisito: Tener título universitario

Corresponde analizar este segundo requisito que consiste en: tener título universitario.

En este sentido, debemos quedar claros en cuanto a qué es un título universitario, y debemos indicar que en algunos lugares se hace la diferencia entre título, diploma y certificado universitario. O también si un diploma de técnico, o un seminario, un diplomado expedido por una universidad puede ser considerado un título universitario, sin que esto represente que sea un licenciado. Para ello, es necesario conocer qué nos dice la ley de educación en Panamá.

No obstante, sea cual sea la definición de título universitario, soy de la opinión que se debe mejorar la redacción del artículo, al punto que, tal y como ocurre para otros cargos dentro de la administración pública, se puede indicar: “debe poseer una licenciatura o especialización afín con el cargo”.

Esto lo decimos en virtud de que no lo considero apropiado a un profesional en veterinaria, un bioquímico, un licenciado en aviación, un licenciado en ingeniería de videojuegos o un licenciado en modistería o costura, en su condición de contralor o subcontralor general de la República.

De la misma manera, debemos citar el contenido del artículo 8 de la Ley 32 de 1984 que indica así:

Artículo 8: La selección y promoción del personal de la Contraloría General se realizará tomando en consideración los méritos personales y profesionales. Para los fines señalados en este artículo, se instituirá en el Reglamento Interno de dicho organismo un sistema de clasificación de cargos y uno de selección que garantice que el escogido es idóneo para desempeñar el cargo respectivo y que todo ascenso



responde a un justo reconocimiento de los méritos del servidor promovido. De igual manera, toda destitución o descenso de categoría deberá estar precedida por una investigación destinada a esclarecer los cargos que se le atribuyen al servidor, en la cual se permita a éste ejercer su derecho de defensa.

Se llevará un historial de servicio de cada uno de los servidores de la institución en el que debe constar la evaluación anual de su desempeño (Ley 32 de 1984, art. 8).

Podemos indicar que, de acuerdo con lo que indica el artículo 8 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, el cual exige que para ser seleccionado como personal de la Contraloría General de la República, méritos personales y profesionales, soy de la opinión que no estaría conforme con una licenciatura en las áreas afines al cargo; ya que, si para el personal se exigen “méritos profesionales”, o lo que sería lo mismo, una educación o capacitación continua, el líder o jefe de la entidad no tendría por qué tener unas competencias o capacidades iguales o por debajo de la del personal subalterno.

3. Tercer requisito: treinta y cinco años de edad o más

Este requisito, considero que se trata de una edad bastante prudente, en virtud de que se trata de la misma edad mínima que se establece para otros cargos dentro de la administración pública, como por ejemplo para magistrados de la Corte Suprema de Justicia, procuradores de la Nación y de la Administración, presidente de la República, entre otros. Por ende, considero que es bastante sensato.

Es entonces que la edad de 35 años no me resulta extraño, en virtud de que se trata de una edad madura y con la experiencia suficiente para cumplir correctamente con el cargo y en la cual, ya debe haber contado con la práctica en las funciones que realizará.



4. Cuarto requisito: no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de 5 años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

Este es uno de los requisitos con el que definitivamente no comulgo, ya que para otros cargos constitucionales como el de magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art.205 de la Constitución Política de Panamá), así como para el de procurador General de la Nación y el procurador de la Administración (art.221 de la Constitución Política de Panamá), se establece que no debe tener condenas por delitos dolosos; entonces, no comprendo la razón por la que, para el fiscalizador de los fondos públicos, se quiera colocar a una persona que ya tenga antecedentes penales.

Sin embargo, este mismo requisito lo puedo observar que se menciona para otros cargos públicos, como es el caso de los diputados (art.153 de la Constitución Política) y el defensor del pueblo (art. 130 de la Constitución Política), en donde definitivamente no concuerdo con que se pueda colocar este requisito dentro de la administración pública, cuando el solo hecho de cometer un delito doloso, es una situación que demuestra poca ética o valores.

Ahora bien, hemos analizado todos estos requisitos que se mencionan en el artículo 279 de la Constitución Política para ser contralor y subcontralor general de la República; no obstante, queremos realizar nuestro aporte sobre algunos requisitos que son elementales y necesarios, pero que no están mencionados en la Constitución Política, y que considero que se deben agregar o introducir en la norma constitucional, en virtud de que pienso que se requiere una regulación más completa sobre esta figura constitucional.



Recomendaciones:

Entre algunos requisitos que consideramos que se deben agregar para optar por el cargo de contralor o subcontralor general de la República podría colocarse:

Primera recomendación: ética

Considero que al ser el fiscalizador de los fondos y bienes públicos, se debe incluir un requisito de ética en la función que realiza, de hecho, esto debe ser un requisito para toda la administración pública. Debe tratarse de una persona con reconocida trayectoria profesional de honestidad, con valores y principios en el ejercicio de sus funciones, con sólidos principios éticos como atributos indispensables.

Segunda recomendación: experiencia previa

Si bien es cierto, se indica que debe tener un título universitario y una edad de 35 años; puede darse el caso de un individuo recién graduado de la licenciatura de una universidad a la edad de 35 años y que previo a esto, no haya ejercido ninguna profesión u oficio relacionada con temas de fiscalización, ni contables, ni de auditoría.

Soy un convencido de que al igual que se exige para otros cargos constitucionales como el de magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art. 204 de la Constitución Política), se debe agregar este aspecto en la Constitución Política, a fin de evitar improvisaciones o desconocimientos al ocupar el cargo.

Tercera recomendación: realizar auditorías anuales externas

Es sabido que, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, la misión de la Contraloría General de la República es “fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecerlas cuentas relativas a estos”; sin



embargo, surge la pregunta: ¿Quién supervisa las labores del fiscalizador, es decir, la labor del contralor? De acuerdo con el artículo 279 de la Constitución Política, el contralor y subcontralor general de la República solamente pueden ser suspendidos o removidos de su cargo, por parte de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas en la ley.

En este sentido, al analizar el artículo 4 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, el mismo indica de la siguiente manera:

Artículo 4: Para desempeñar los cargos de Contralor y Sub-Contralor General se requiere cumplir con los requisitos que al efecto exige la Constitución Política. Dichos servidores públicos, dentro del período para el cual fueron nombrados, no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia cuando medien las siguientes causas:

- a). Haber incurrido en delitos contra la Administración Pública, contra el patrimonio o la fe pública o, en general, en delito cuya pena principal sea prisión.
- b). Haber incurrido en delito de abuso de autoridad de infracción de los deberes de los servidores públicos; o
- c). Haber incurrido en notoria ineptitud o negligencia en el ejercicio del cargo (Ley 32 de 8 de noviembre de 1984).

Siendo esto así, es importante contar, al igual que ocurre con entidades bancarias, que se le realicen auditorías y exámenes, no solo a las tareas que le establece la Constitución Política, sino también a aspectos relacionados con el manejo interno de la institución, para medir productividad y calidad del producto que se realiza en la institución.



Cuarta recomendación: especialidad en el cargo

Se hace necesario regular la especialidad en el cargo, en virtud de que este servidor público debe tener no solo un equipo de trabajo versátil en diferentes áreas, no solo derecho, sino que pueda darse el caso que el mismo contralor general de la República maneje temas relacionados con leyes, auditorías, presupuestos, contratación pública, fiscalización y control, las cuales evidentemente se encuentran en diferentes áreas o licenciaturas.

De igual manera, considero que también debe tener educación continua para él y todo su equipo, con el objeto que el desconocimiento sobre un tema, no sea el causante de impunidad de algún caso que se mantenga en estudio.

Conclusión

Esta investigación se puede concluir que los requisitos que constan actualmente en la Constitución Política para la figura del contralor y subcontralor general de la República, son mínimos, laxos, escasos y, en algunos casos, no son acordes con la realidad nacional y son muy permisivos para que se designe a una persona que no cumpla con las competencias que son requeridas para el cumplimiento del cargo.

De igual manera, la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 orgánica de la Contraloría General de la República confirma estos requisitos establecidos en la Carta Magna, por lo que se hace evidente no solo que se requiere un inminente cambio a estos cargos dentro de la Constitución Política, sino también en el aspecto legal.

Esto, en virtud de que se trata del ente nacional que tiene por función, de acuerdo con el artículo 280 de la Constitución Política: “Llevar las cuentas nacionales...” y “Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros



bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección...”, por lo que su rol es delicado dentro de la administración pública y de suma importancia, siendo lo ideal que se establezca que no haya sido condenado por ningún delito, que se trate de una persona decente, transparente, idónea, independiente, con carácter, con sentido de nación, conocimiento, trabajo, antecedentes y ejecutorias, sin afinidad con vínculos a partidos políticos y compromiso con la fiscalización.

Todo lo indicado lo puedo desprender o inferir con base en mi experiencia como asesor legal de la Contraloría General de la República.

Referencias bibliográficas

Constitución Política de la República de Colombia (1991). Esta versión corresponde a la segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. G.O. N° 53,125 de 22 de mayo de 2025.

Constitución Política de la República de Panamá (2004). Texto Único que incorpora las reformas de 1972. G.O. N° 25,176 de 15 de noviembre de 2004.

Ley 32 de 1984. Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. 8 de noviembre de 1984. G.O. N° 20,188.