



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 25 de febrero de 2025  
C-HE-CON-002-25.



Honorable,  
**Edwin Martínez**  
Alcalde del Distrito de Océ  
Provincia de Herrera  
E. S. D.

**Referencia:** Pagos relacionados con aumento salarial de funcionarios municipales mediante acuerdo aprobado N°34 de fecha 27 de noviembre 2024.

Respetado señor alcalde:

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a la nota de 11 de febrero de 2025, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes términos:

*"..., aprovechamos la oportunidad para elevarle una consulta referente a una situación que mantenemos en el municipio de Océ, con referencia al acuerdo N°34 de fecha veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), por medio del cual se aprueba el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Océ, y del impuesto de bien mueble, para la vigencia del periodo fiscal del año 2025. Mismo que fue aprobado por el Concejo Municipal del distrito de Océ, en reunión celebrada y que posteriormente fue elevado a la gaceta oficial N°30188, para la fecha de martes 31 de diciembre de 2024, y en la cual se establece el aumento salarial para la secretaria General, por un monto de cincuenta balboas con 00/100 (B/.50.00) y Tesorera Municipal por un monto de doscientos balboas con 00/100, (B/.200.00), fondos estos que serán pagados por el departamento de tesorería de la Alcaldía Municipal del Distrito de Océ.*

C-HE-CON-002-25

E C I B I D O	MUNICIPIO DE OCÉ DISTRITO DE OCÉ
	26 FEB 2025
	<i>[Signature]</i>
	SECRETARÍA (0) pág. 1

10:00h.m

Sin embargo por parte de la Contraloría General de la República, se nos ha manifestado la que para proceder con los pagos relacionados con aumento salarial de los funcionarios arriba detallados, se debe presentar un cuadro comparativo de los ingresos percibidos en el cual debe reflejar que el año 2024, debe ser superior en cuanto a recaudación se refiera, en comparación con el año dos mil veintitrés (2023), en el cual lamentablemente no fue así pues se ha cerrado ambos años con los totales siguientes:

2023	2024
38,9934.47	29,8269.65

En base a ello, y en vista que no fue cumplido esta norma, es nuestro deseo conocer su opinión y valoración de la situación antes mencionada y de igual manera las posibles soluciones del conflicto que ha emanado con respecto a dichos aumentos, toda vez que los mismos fueron pagados para la primera quincena del mes de enero y posteriormente retenidos para las siguientes, hasta tanto se pueda aclarar la situación.”



#### **I. CONSIDERACIONES GENERALES DE LO CONSULTADO.**

En atención a su interrogante, nos gustaría señalar que de conformidad al artículo 2, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece:

*Artículo 2: Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.*

También el artículo 6 numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto es del siguiente tenor:

*“Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto...”*

Es decir, la presente consulta está relacionada al procedimiento del aumento salarial de los funcionarios públicos del Municipio, el cual se materializó mediante un acuerdo municipal; por lo tanto, esta función se nos excluye por ley; sin embargo, esta Procuraduría de la Administración considera de importancia brindarle una orientación general relacionado al aumento de los salarios, en materia municipal.

## II. CRITERIOS GENERALES DE LA CONSULTA DE ESTA SECRETARÍA PROVINCIAL DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Para partir de un hecho concreto, debemos tener presente lo que indica el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, la cual distribuye las competencias al Concejo Municipal, en materia del presupuesto de rentas y gastos de esa administración.

*Artículo 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el cumplimiento de las siguientes funciones:*

1....

2. *Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales, que para cada ejercicio fiscal elabore el Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica. El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales respectivas.*

Procedimiento aplicable mediante acuerdo, sin embargo, la precitada Ley también regula los procedimientos en temas de aumentos salariales de funcionarios municipales, en su artículo 67 la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, redacta lo siguiente:

*Artículo 67. Los sueldos y asignaciones de los servidores públicos municipales pueden ser alterados en cualquier tiempo, inclusive los de los Alcaldes y Corregidores cuya remuneración sea pagada por el Tesoro Municipal. Para aumentar los sueldos y asignaciones será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año. (Lo resaltado es nuestro).*

El artículo nos señala que los sueldos pueden ser alterados en cualquier momento, pero siempre y cuando exista un aumento del ingreso municipal recaudado en el año anterior. Si comparamos los datos numéricos mencionados en la consulta, el año 2024 terminó con un

total de 29,8269.65 (sic), la cual es inferior al año 2023, que terminó con un total de 38,9934.47 (sic).

Relacionado a este aspecto, consideramos importante citar, parte del fallo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de 26 de abril de 2006, el cual

“Por otro lado, si bien es cierto que el numeral 6 del artículo 17 y el artículo 62 de la Ley 106 de 1973 le otorgan al Consejo Municipal la potestad de crear y suprimir cargos conforme a la Constitución y a la Ley, el artículo 67 del mismo cuerpo legal condiciona las normas anteriormente citadas, pues para poder aumentar los salarios y asignaciones, los ingresos recaudados por el Municipio deben haber reflejado un aumento durante el último año, lo cual no fue cumplido por el Consejo Municipal de Arraiján al emitir dicho Acuerdo.

En este sentido, es necesario destacar que el (sic) la Resolución de 25 de abril de 2002 que ordenó la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo No.16 de 13 de noviembre de 2001 señaló que de fojas 69 a 78 del expediente reposaba un cuadro de ejecución presupuestaria de enero que indicaba que se muestra una disminución de los ingresos del año 2001 con respecto a los del año 2000.

En adición a lo antes expuesto, reposa a foja 106 del expediente la Nota de 21 de noviembre de 2001 dirigida al Director de Legal y Justicia del Municipio de Arraiján y suscrita por el Director de Planificación y Presupuesto de dicho municipio, en la que este último le remite al Director de Legal del Municipio los Presupuestos de la Dirección de Ingeniería Municipal desde los años 1995 al 2000. Añade el Director de Planificación y Presupuesto en la nota que el Municipio de Arraiján no está en condiciones económicas ni presupuestarias para aumentar la planilla salarial, ya que los compromisos pendientes en la Institución ascienden a más de B/.55,000.00 cuyos pagos se realizaron para la próxima vigencia fiscal en enero del 2002.

A foja 185 del expediente reposa la Nota No. 0063-DGF de 16 de mayo de 2002, suscrita por el Jefe de Fiscalización del Municipio de Arraiján y dirigida a la Presidente del Consejo Municipal de dicho municipio en el que señala que "en el cuadro presentado para el año 1999, los ingresos incrementaron en B/.42,406.82 y para los años siguientes disminuyeron en B/.62,750.79 y B/.311,443.92 respectivamente."



De lo antes expuesto, la Sala concluye que el Acuerdo N°16 de 13 de noviembre de 2001, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Arraiján, contradice de forma manifiesta lo previsto en el 67 de la Ley 106 de 1973, pues contrario a lo que dispone dicha norma, los ingresos del Municipio de Arraiján disminuyeron en vez de aumentar, lo cual constituye un requisito necesario para crear nuevas posiciones y nuevos salarios.

En razón de lo anteriormente expuesto, la Sala considera que debe declararse la nulidad del acto impugnado, ya que el mismo infringe normas de superior jerarquía tales como los artículo 45 (numerales 4 y 5) y 67 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984."



En ese orden de ideas, es importante tener en cuenta que los Consejos Municipales, mantienen la facultad de "regular" la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos Municipales, tal como lo reconoce el artículo 14 de la Ley 106 de 1973:

*"Artículo 14. Los Consejos Municipales regularán la vida de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito".*

Como puede verse, el precepto transcrito faculta a los Concejos Municipales para "regular" la vida de los Municipios a través de Acuerdos Municipales, lo cual significa que tales Acuerdos pueden ser expedidos para "reglar", "normar" o "reglamentar" las distintas materias de su competencia, enumeradas en el artículo 17 y en otros preceptos de la Ley N. ° 106 de 1973, además de las establecidas en la Constitución Política, en otras leyes y en su Reglamento Interno.

Puede afirmarse, en consecuencia, que los Acuerdos Municipales, además de ser actos administrativos propiamente tales, son también actos de carácter normativo dado que los Consejos Municipales, con fundamento en la Ley, los expiden para reglamentar diferentes materias de su competencia.

Al respecto, la Sala Tercera en Sentencia del 2 de septiembre de 1997, expresó lo siguiente:

*"La Ley de Régimen Municipal, le otorga a los Consejos Municipales la facultad de regular la vida jurídica del Municipio a través de Acuerdos (art. 14), pero dentro del marco de dicha ley, es decir que estos acuerdos deben limitarse a reglamentar el contenido de la ley, sin rebasarla.*

Estos Acuerdos Municipales constituyen un acto reglamentario, entendiéndose por tal "toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinada a la ley. Así como las disposiciones del Poder ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del Poder legislativo ordinario, (...) los Reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración. (Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General, Undécima Edición. Editorial Tecnos, España. 1989. Pág. 235)". (Registro Judicial, pág. 372).

Consonó a este fallo, esta secretaría provincial debe reiterar que, al momento de emitir actos administrativos, según las competencias brindadas por la ley, se debe tomar en cuenta el ordenamiento jurídico, por esta razón el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, hace mención de lo siguiente:

*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.*

*En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.*

*A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales. (Lo resaltado es nuestro).*

Concatenado a lo anterior, ningún acto administrativo podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, a lo contrario, deben promover un Estado de derecho; de esto hace mención la Constitución Política, en su artículo 234:

*Artículo 234. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa. (Lo resaltado es nuestro).*

De acuerdo al debido proceso, del acto administrativo publicado en gaceta oficial, del cual se nos consulta, para aplicar el procedimiento correcto, como entidades autónomas, es viable señalarles lo que establece el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000:

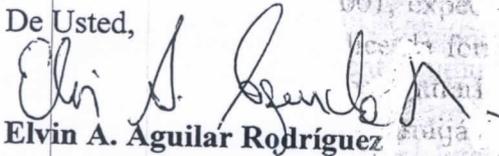
*Artículo 46: Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*

*Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.*

De allí que todo acto administrativo, se presume su legalidad, sin embargo a nivel del régimen municipal se puede destacar que, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 106 de 1973, los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales pueden ser reformados, suspendidos y anulados por el mismo órgano o autoridad que lo dictó y mediante la misma formalidad; y también podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la Ley establezca. No obstante, mientras no se produzcan estos efectos jurídicos, permite que el acto sea aplicable mientras éste no sea revocado, o declarado contrario a la Constitución o la Ley.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado; no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a su consulta.

De Usted,



**Elvin A. Aguilar Rodríguez**

Secretario Provincial de Herrera.

Procuraduría de la Administración.



Ear/rm

C-HE-CON-002-25