



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de enero de 2026
C-SAM-03-26

Honorable Concejal:

Ref: Consulta sobre la posible responsabilidad solidaria del Jefe de Recursos Humanos de la Alcaldía de Arraiján por actos previos relacionados con la afectación del Tesoro Municipal.

Me dirijo a usted en atención a la consulta formulada mediante la Nota CM/2025-428, sin fecha, recibida por esta Procuraduría el 15 de diciembre de 2025, mediante la cual solicita el criterio jurídico respecto a la posible responsabilidad solidaria del Jefe de Recursos Humanos de la Alcaldía de Arraiján por actos previos relacionados con la afectación del Tesoro Municipal.

En ejercicio de la función de consejeros jurídicos de los funcionarios administrativos que corresponde a esta Procuraduría, de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política y el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procede este Despacho a emitir el análisis jurídico correspondiente, orientado a asesorar sobre la correcta interpretación y aplicación de la normativa vigente en el caso concreto sometido a consulta.

En ese contexto, En el ámbito del régimen municipal, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 establece una delimitación precisa de competencias en materia de manejo y control de los fondos municipales. En efecto, el artículo 57 dispone que el Tesorero Municipal es el jefe de las finanzas municipales y responsable del manejo de los fondos del Municipio, atribuyéndole la función directa de administrar los recursos financieros municipales conforme a la ley y al presupuesto aprobado. Por su parte, el artículo 58 asigna a la Contraloría General de la República la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales.

De la interpretación armónica de estas disposiciones se desprende que la administración y manejo de los fondos municipales corresponde al Tesorero Municipal, mientras que la fiscalización y control de dichos actos recae en la Contraloría General de la República, sin que exista superposición de funciones ni atribución de competencia financiera a otros servidores municipales.

Honorable Concejal
LUZ DENIA OLIVER
Presidente del Concejo Municipal de Arraiján
Ciudad de Panamá Oeste

En lo que respecta...

En lo que respecta al Director de Recursos Humanos del Municipio de Arraiján, el Acuerdo Municipal N.º 71 de 30 de diciembre de 2016, que aprueba el Manual de Cargos y Funcionamiento del Municipio, lo define como *un cargo de Nivel Profesional de Dificultad, encargado del planteamiento, organización, coordinación, control, supervisión, ejecución y evaluación de labores administrativas y técnicas que originan los procesos en el área de recursos humanos y en las dependencias del Municipio.*

Estas funciones, interpretadas conjuntamente con el Decreto Alcaldicio N.º 015-2016 de 19 de diciembre de 2016 *“Por el cual el Alcalde del Distrito de Arraiján, modifica disposiciones establecidas en el Decreto Alcaldicio No. 005-2016 del 14 de abril de 2016; Que adopta el Reglamento Interno de Personal del Municipio de Arraiján”*, se circunscriben al ámbito estrictamente administrativo y técnico, sin conferirle facultad alguna para ordenar pagos, autorizar desembolsos o disponer de fondos municipales.

El hecho de que dichas labores *“originen procesos”* no puede entenderse jurídicamente como una atribución para producir efectos patrimoniales, sino como una función instrumental propia de los actos administrativos preparatorios, cuya eficacia se encuentra supeditada a la actuación posterior de los funcionarios que, conforme a la Ley 106 de 1973 y al orden constitucional, tienen competencia legal expresa en materia de manejo de fondos municipales.

Así lo establece el autor Abilio Batista, quien considera sobre la diferencia entre los actos preparatorios y los actos definitivos lo siguiente: *“...los actos preparatorios o actos de mero trámite son aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella, y cuya condición puede variar...”*; *“...en tanto, que los actos definitivos son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, es decir, que causan estado.”*

En este contexto, debe precisarse que el funcionario que, en el ejercicio de sus funciones, intervenga directamente en la realización de actos preparatorios —particularmente mediante la recopilación, elaboración, validación o suministro de información técnica o administrativa— no queda exento de responsabilidad por el solo hecho de no emitir el acto definitivo. Por el contrario, cuando dicha información resulta determinante para la adopción de la decisión final, su actuación genera una responsabilidad compartida, en la medida en que contribuye causal y funcionalmente a la materialización del acto administrativo.

Esta responsabilidad se configura desde una doble dimensión: administrativa, por el deber de diligencia, veracidad y legalidad en el desempeño del cargo; y técnica, por la idoneidad y corrección de los insumos proporcionados, sin los cuales la autoridad decisoria no habría podido emitir válidamente el acto definitivo.

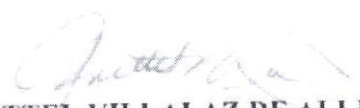
En virtud de lo expuesto...

En virtud de lo expuesto, esta Procuraduría es del criterio que, en principio, los actos previos o preparatorios realizados por el Director de Recursos Humanos de la Alcaldía de Arraiján no generan responsabilidad solidaria por la afectación al Tesoro Municipal, en la medida en que no constituyan actos determinantes del manejo o disposición de fondos ni produzcan efectos patrimoniales directos.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración

Atentamente,



GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GJV de A / lrgs aap
Exp. SAM-CON-83-25