



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 16 de marzo de 2026  
C-SAM-21-2026

Respetada Señora Directora General:

**Ref.: “Distribución de competencias entre el Alcalde y el Concejo Municipal del Distrito de Colón, relativas a la administración de bienes municipales, derogación de Manuales Administrativos, ordenación del gasto y pago de servicios públicos esenciales.”**

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, se da respuesta a su nota No. AND-DS-0200-2025 de 20 de febrero de 2026, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

1. ¿Está facultado el Concejo Municipal para transferir la administración de un mercado municipal a una Junta Comunal?
2. ¿Puede el Concejo Municipal derogar unilateralmente el Manual de Organización y Funciones del Municipio cuando regula funciones de naturaleza administrativa?
3. ¿Es jurídicamente posible que el Concejo Municipal asuma directamente la ordenación del gasto municipal?
4. ¿Requiere el Alcalde autorización del Concejo Municipal para efectuar el pago de servicios públicos esenciales, y puede el Concejo negarse a aprobar los trámites necesarios para garantizar dichos servicios?

Procedemos a brindar una orientación objetiva, respecto a diversas actuaciones adoptadas por el Concejo Municipal del Distrito de Colón, relacionada con la administración del mercado periférico de San Juan, la derogación del Manual de Organización y Funciones, la ordenación del gasto municipal y la aprobación de acuerdos necesarios para garantizar servicios públicos esenciales, resaltando ante todo que los planteamientos y criterios expuestos, no constituyen ni deben interpretarse como un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría, veamos:

Señora Directora General  
**ROXANA MÉNDEZ O.**  
Directora General de la  
Autoridad Nacional de Descentralización  
E. S. D.

Como cuestión previa...

Como cuestión previa, es de suma importancia, señalar que en relación al tema que se nos consulta, es decir, actuaciones que guardan relación y/o se enmarcan dentro del ámbito de funciones ejecutivas y de gestión administrativa, a nivel municipal, nuestra legislación, específicamente en nuestra Constitución Nacional (Cfr. artículos 242, 243) y en la Ley 52 de 1984, “Por la cual se reforma la Ley 106 de 8 de octubre de 1973” (Cfr. artículo 17), se exponen claramente las competencias o funciones que corresponden al Alcalde y al Concejo Municipal.

*En relación a la primera interrogante que nos hace, con relación a la facultad de transferir la administración del mercado municipal por parte de un Concejo Municipal a una Junta Comunal, debemos partir del marco constitucional. La Constitución Política de la República de Panamá establece en su artículo 241 que habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal; y el artículo 243, numeral 2, dispone que corresponde al Alcalde “Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad”.*

Aunado, en la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984 “Por la cual se reforma la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, en su artículo 21, numerales 1 y 3, se señala que *corresponde al Alcalde administrar los bienes municipales y ordenar los gastos conforme al presupuesto aprobado.*

Por su parte, el artículo 67 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 que reforma la Ley 37 de 2009 establece expresamente:

**Artículo 67:** La función normativa y administrativa del distrito es ejercida por el Municipio, como organización política autónoma de la comunidad. La función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al Alcalde y la función normativa, al Concejo Municipal. (el subrayado es nuestro)

De lo anterior podemos colegir, que la administración de un mercado municipal constituye un acto de gestión administrativa, por tal, la administración de un bien municipal como este es competencia que corresponde al Alcalde.

Del mismo modo no podemos dejar de señalar también un punto importante, y es que, se podrá delegar la administración de un bien “únicamente mediante acuerdo previo” acuerdo conjunto que debe darse entre el Alcalde, el Concejo Municipal y la Junta Comunal en la que se delegue (Cfr. Art.73 de la Ley 66 de 2015 que reforma la Ley 37 de 2009). Vemos entonces que, en ausencia de dicho acuerdo, no es jurídicamente viable la transferencia unilateral.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 21 de julio de 2022, sobre el tema se pronunció, reiteró que los Concejos Municipales no pueden asumir ni transferir competencias ejecutivas sin intervención del Alcalde, por tratarse de funciones privativas del órgano ejecutivo local, es decir en otras palabras, las autoridades públicas deben actuar dentro del ámbito de las competencias que les confiere la ley, veamos:

... El principio de legalidad exige que toda actuación administrativa se encuentre fundada en una atribución legal expresa; de manera que las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que el ordenamiento jurídico no les haya conferido.”

En conclusión, tomando en cuenta todo lo normado, somos de la opinión, que si el Alcalde dentro de sus funciones legales, es el administrador de los bienes del municipio como lo es un mercado municipal, y la única manera de poderse delegar dicha administración es dándose un “acuerdo previo en el que participen el Alcalde, el Concejo Municipal y la Junta Comunal en la que se delegue.

Respecto a la segunda interrogante, en la que plantea *si puede el Concejo Municipal derogar unilateralmente el Manual de Organización y Funciones del Municipio de Colón, considerando que su contenido regula funciones de naturaleza operativa y administrativa que conforme al ordenamiento corresponde al Alcalde*; sobre este punto, debemos observar que si bien es cierto, de conformidad con el artículo 88 de la Ley 37 de 2009, se establece que los municipios elaborarán *obligatoriamente* su Manual de Cargos y Funciones; también debemos acotar, que dicho instrumento constituye un mecanismo técnico-administrativo indispensable para la organización interna de la gestión municipal.

El Concejo Municipal ejerce función normativa conforme al artículo 67 de la Ley 66 de 2015, de igual manera en cuanto a sus competencias, éste debe actuar, formular, estudiar evaluar de forma conjunta con el Alcalde (Cfr. Artículo 17 de Ley 52 de 1984), es así que de acuerdo a dicha potestad, el Concejo no puede ejercer de forma que desarticule la estructura administrativa y cuya dirección corresponde al Alcalde como ya hemos visto en respuesta anterior.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 18 de noviembre de 2021, sostuvo lo siguiente:

“...La distribución de competencias dentro de la administración pública constituye una garantía del principio de legalidad, por lo que ningún órgano administrativo puede asumir funciones que el ordenamiento jurídico atribuya a otro...”

De lo citado podemos colegir, que la potestad normativa municipal no puede ejercerse en detrimento de la continuidad y eficacia de la función administrativa. En consecuencia, si el Concejo Municipal modifica o deroga el Manual de Organización de Funciones, siendo este un instrumento de gestión administrativa que dentro del ámbito de la administración municipal corresponde al Alcalde; traería como consecuencia la afectación directa de la operatividad administrativa.

En cuanto a la tercera pregunta, sobre *si es jurídicamente posible que el Concejo Municipal asuma directamente la ordenación del gasto municipal*. Debemos señalarle lo siguiente: La ordenación del gasto municipal, forma parte de la gestión financiera y administrativa del municipio, la cual corresponde al Alcalde según se enmarca en la siguiente normativa, veamos:

**Artículo 67 de la Ley 66 de 2015:** La función normativa y administrativa del distrito es ejercida por el Municipio, como organización política autónoma de la comunidad. La función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al Alcalde y la función normativa, al Concejo Municipal. (lo subrayado es nuestro)

En concordancia, el artículo 243 numeral 2 de nuestra Constitución Política, también atribuye dicha facultad de ordenación de los gastos en mención, expresamente al Alcalde, veamos:

**Artículo 243:** Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.
2. Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad. (lo subrayado es nuestro)

El artículo 45 de la Ley 52 de 1984, en su numeral 2, refuerza toda la normativa dada anterior, ya que indica que dicha competencia de administrar el ordenamiento de los gastos del municipio, incluye la de *ejecutar el presupuesto aprobado*. Veamos:

**Artículo 45:** Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1. Presentar al Concejo Municipal proyectos de acuerdos, especialmente el presupuesto de rentas y gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales.
2. ...
3. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad. (el subrayado es nuestro)

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 3 de marzo de 2023, reiteró que la ejecución y ordenación del gasto municipal constituye competencia exclusiva del Alcalde, y que cualquier injerencia del Concejo vulnera el principio de legalidad, veamos:

“La ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto forman parte de las funciones propias de la administración activa, por lo que no pueden ser asumidas por órganos deliberativos cuya función se limita a la aprobación y fiscalización de la actividad administrativa”

Por consiguiente, somos del criterio, que no es jurídicamente viable que el Concejo Municipal asuma directamente la ordenación del gasto municipal, ya que ello implicaría una invasión de las competencias administrativas atribuidas por nuestra Constitución y por Ley, únicamente al Alcalde.

Por último, en relación a su cuarta pregunta, sobre *si el Alcalde requiere autorización del Concejo Municipal para efectuar el pago de servicios públicos esenciales, tales como agua y luz o energía eléctrica*.

Al respecto...

Al respecto debemos señalar, que el artículo 243 de la Constitución Política de la República de Panamá establece entre las atribuciones del Alcalde la de presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos, así como ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.

De igual forma, la Ley 52 de 1984 sobre régimen municipal, dispone que corresponde al Concejo Municipal aprobar el presupuesto municipal (Cfr. Artículo 17 numeral 2), mientras que al Alcalde le compete ejecutar dicho presupuesto y ordenar los gastos necesarios para el funcionamiento de la administración municipal (Cfr. Artículo 67 Ley 66 de 2015).

En ese sentido, es importante señalar que los gastos asociados al funcionamiento ordinario del municipio, dentro de los cuales se encuentran los pagos de servicios públicos esenciales como agua potable y energía eléctrica, deben estar contemplados dentro del presupuesto municipal previamente aprobado por el Concejo Municipal.

Por consiguiente, una vez aprobado el presupuesto, corresponde al Alcalde ordenar y ejecutar los pagos necesarios para garantizar la continuidad del funcionamiento de la administración municipal, siempre que tales erogaciones se encuentren previstas dentro de las partidas presupuestarias correspondientes.

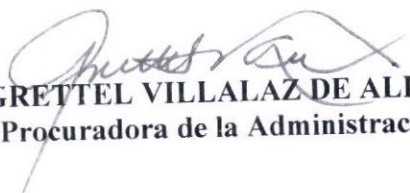
No obstante, debe destacarse que el adecuado funcionamiento de la administración municipal requiere una actuación armónica y coordinada entre el Alcalde y el Concejo Municipal, en atención al principio de colaboración entre autoridades públicas y al deber de orientar la gestión pública hacia la satisfacción del interés general.

En consecuencia, somos de la opinión, que ambas autoridades deben ejercer sus competencias de manera complementaria y dentro del marco de la Constitución y la ley, procurando en todo momento que sus actuaciones se orienten al bienestar de la comunidad y a la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, evitando situaciones que puedan afectar el normal funcionamiento de la administración municipal o la atención de las necesidades de la población.

En este sentido, esperamos haberle proporcionado una orientación basada en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, reiteramos que esta respuesta no constituye un pronunciamiento de fondo ni tiene carácter vinculante, conforme a las funciones que la Ley 38 de 2000, asigna a esta Procuraduría.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración

