



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de marzo de 2026
C-SAM- 23-26

Respetado Señor Alcalde:

Ref.: Consulta sobre la aplicación de la Ley 494 de 2025 y la viabilidad del refrendo de gastos municipales.

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota No. 12-2026 de 27 de febrero de 2026, mediante la cual solicita el criterio jurídico de esta Procuraduría respecto a la aplicación de la Ley 494 de 29 de octubre de 2025, que aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2026, frente al Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Kankintú aprobado mediante Acuerdo Municipal No. 001-2026, así como sobre la procedencia del refrendo de los gastos de representación del Alcalde y de las dietas de los miembros del Concejo Municipal.

Al respecto, corresponde señalar que la Constitución Política de la República de Panamá establece, en el numeral 5 del artículo 220, que es función del Ministerio Público *servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos*. De manera concordante, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 dispone que compete a la Procuraduría de la Administración *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a la interpretación de la ley o el procedimiento que deba seguirse en un caso concreto*.

Seguidamente, y atendiendo a los planteamientos formulados, esta Procuraduría estima necesario realizar un análisis sistemático del marco constitucional y legal aplicable, a fin de determinar el alcance de la autonomía municipal, la naturaleza del control fiscal y la incidencia de la Ley 494 de 29 de octubre de 2025 en la ejecución del presupuesto municipal. En ese contexto, se advierte que el Municipio de Kankintú aprobó su Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal 2026 mediante Acuerdo Municipal No. 001-2026, dentro del cual se contemplan los gastos de representación del alcalde y las dietas de los concejales, cuya ejecución ha sido objeto de observaciones en sede de control fiscal.

Honorable Señor
BENITO SERRANO
Alcalde del Distrito de Kankintú
Comarca Ngäbe Buglé

Conviene...

Conviene señalar que la función de control fiscal del manejo de los fondos públicos tiene fundamento en el artículo 280 de la Constitución Política, que dispone que corresponde a la Contraloría General de la República “*fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos...*”, función que se materializa mediante el refrendo como mecanismo de control previo de legalidad. En concordancia con ello, la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, modificada por la Ley 351 de 2022, faculta a dicho órgano para ejercer una revisión integral de los actos administrativos que impliquen manejo de fondos públicos, lo cual implica que no se limita a una verificación formal de la existencia del gasto, sino a la comprobación de su conformidad con el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, no basta la inclusión de un rubro en el presupuesto municipal para que el mismo resulte automáticamente refrendable, sino que corresponde al órgano de control verificar que dicho gasto se ajuste a la Constitución, la ley y los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad fiscal. Así, aun cuando el presupuesto municipal constituye un acto normativo válido dentro del ámbito local, su ejecución se encuentra sujeta al régimen de control fiscal del Estado, lo cual constituye una garantía para la correcta administración de los recursos públicos.

En cuanto a la Ley 494 de 2025, es preciso indicar que su artículo 266 establece que la misma tiene por objeto regular la administración presupuestaria bajo criterios de “*sostenibilidad y responsabilidad fiscal*”, mientras que su artículo 267 dispone que su aplicación a los municipios es de carácter supletorio. No obstante, dicha ley forma parte del sistema general de disciplina fiscal del Estado, por lo que sus disposiciones pueden ser consideradas como parámetro en el ejercicio del control de legalidad del gasto público, particularmente cuando se trata de verificar la correcta utilización de los recursos.

Aunado a lo anterior, el artículo 299 de la citada ley dispone que “*solo tendrán derecho a gastos de representación... alcaldes, representantes y concejales...*”, reconociendo la procedencia de dichos pagos, pero estableciendo límites en cuanto a su reconocimiento, permanencia y no incremento.

De igual forma, el artículo 24 de la Ley 106 de 1973, modificado por la Ley 5 de 2007, dispone que “*las dietas se establecerán todos los años con base en los ingresos reales corrientes del último ejercicio fiscal*”, lo cual constituye un parámetro obligatorio de proporcionalidad que debe ser observado en su determinación.

Desde la perspectiva constitucional, si bien los artículos 232 y 233 reconocen la autonomía municipal, el artículo 234 establece que las autoridades municipales deben “*cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República*”, lo cual implica que dicha autonomía se ejerce dentro del marco del principio de legalidad. En consecuencia, la autonomía municipal en materia presupuestaria no excluye la sujeción al control fiscal ni limita la competencia de la Contraloría para verificar la legalidad de los actos de manejo de fondos públicos.

En virtud ...

En virtud de lo expuesto, esta Procuraduría es del criterio que la Ley 494 de 2025 no sustituye el presupuesto municipal aprobado mediante Acuerdo Municipal, pero sí puede ser considerada como referente normativo dentro del sistema de control fiscal. En consecuencia, la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias, puede condicionar o negar el refrendo de los gastos de representación del alcalde y de las dietas de los concejales cuando determine que dichos actos no cumplen con los parámetros de legalidad, proporcionalidad o sostenibilidad fiscal establecidos en el ordenamiento jurídico.

En concordancia con lo anterior, dicho criterio se ve reforzado por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que modifica la Ley 32 de 1984, cuyo artículo 2 dispone que *“la acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los municipios...”*, lo cual evidencia que el control fiscal posee un alcance integral y obligatorio, extendiéndose a todos los recursos públicos municipales, sin que su incorporación en el presupuesto local limite la potestad fiscalizadora de la Contraloría General de la República.

De igual forma, se estima que el control fiscal no se limita a una verificación formal del presupuesto, sino que comprende una evaluación integral del acto de manejo de fondos públicos, por lo que el artículo 24 de la Ley 106 de 1973, reformado por la Ley 5 de 2007, constituye un parámetro válido de control que puede ser utilizado para evaluar la procedencia de las dietas municipales, aun cuando estas hayan sido aprobadas en el presupuesto.

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,


JOSÉ ALBERTO ÁLVAREZ VALDÉS
Procurador de la Administración, Encargado



JAAV/lrgs/aap
Exp.SAM-CON-15-26