



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de junio de 2026  
C-SAM-53-26

Respetado Señor Tesorero:

**Ref: Alcance de la autonomía funcional y administrativa de la Tesorería Municipal dentro de la estructura organizativa del Municipio.**

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 Nota. MSM-TM-NE-20270-2026, presentada el 10 de junio del presente año, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, a fin de que nos pronunciemos sobre:

*“El alcance jurídico de las competencias atribuidas al Tesorero Municipal dentro de la estructura orgánica del Municipio, particularmente en lo relativo a la facultad de nombrar y remover al personal subalterno de la Tesorería, la dirección funcional de dichos servidores públicos, la relación existente entre esta dependencia y la Alcaldía Municipal, así como los límites de intervención de otras autoridades municipales sobre una unidad administrativa cuya naturaleza funcional se encuentra vinculada directamente con la administración, recaudación y custodia de recursos públicos municipales”.*

En atención al conjunto de interrogantes planteadas y considerando su evidente interrelación jurídica y funcional, resulta metodológicamente pertinente abordarlas de manera integral, a fin de ofrecer una respuesta sistemática y coherente desde el marco normativo aplicable.

Señor  
**PORFIRIO LUNA**  
Tesorero Municipal  
Distrito de San Miguelito  
Provincia de Panamá

*Régimen Municipal...*

## I. Régimen Municipal y la figura del Tesorero Municipal

El artículo 233 de la Constitución Política de la República, instituye al municipio como una entidad político administrativa autónoma de gobierno local, dentro del cual se establecen distintas autoridades a saber: por una parte, el Concejo Municipal y por la otra el Alcalde.

El Régimen Municipal es desarrollado en la Ley 106 de 1973, la cual, en concordancia con el mandato constitucional de distribución de competencias, asigna funciones diferenciadas en funciones al Concejo Municipal, como órgano deliberativo y normativo; al Alcalde, como órgano ejecutivo; y al Tesorero Municipal, como funcionario responsable de la gestión recaudación y del control fiscal municipal.

En ese sentido, el numeral 15, del artículo 57, de la Ley 106 de 1973, establece atribuciones al Tesorero Municipal, entre las cuales está: **“nombrar y destituir al personal subalterno de la Tesorería”**. De la disposición citada se desprende que el legislador reconoció, que debido a la naturaleza especializada de las funciones desarrolladas por la Tesorería Municipal, el funcionario responsable de dicha dependencia requiere contar con la posibilidad de organizar su equipo de trabajo y ejercer control directo sobre los servidores públicos que participan en actividades vinculadas con la recaudación, custodia, fiscalización y administración de los ingresos municipales. **(El resaltado es nuestro)**.

Es decir, la facultad de nombrar y remover personal subalterno le otorga al Tesorero una competencia administrativa específica dentro de la dependencia bajo su responsabilidad. En otras palabras, existe una autonomía funcional del Tesorero, respecto de las labores propias de la Tesorería, pero no una autonomía institucional frente al Municipio. Por lo tanto, dicha atribución debe interpretarse armónicamente con el resto del ordenamiento jurídico municipal.

## II. De la Autonomía Funcional de la Tesorería Municipal

Al respecto, resulta pertinente precisar que, en el Derecho Administrativo existe una diferencia sustancial entre la autonomía institucional y la competencia funcional atribuida por ley a un órgano o funcionario público.

La autonomía institucional supone la existencia de una persona jurídica pública diferenciada, con patrimonio, organización y capacidad propia para ejercer derechos y obligaciones dentro del marco legal correspondiente. En cambio, la autonomía funcional supone únicamente la posibilidad de que un órgano o dependencia pueda ejercer determinadas competencias técnicas o administrativas de manera independiente, sin que ello implique separarse de la estructura administrativa a la cual pertenece.

En el caso de la Tesorería Municipal, nos encontramos ante el segundo supuesto, es decir, una competencia funcional especializada, puesto que la Tesorería forma parte integrante del Municipio y carece de personalidad jurídica propia distinta a la entidad municipal.

*Esta interpretación...*

Esta interpretación guarda relación con el principio de unidad administrativa, según el cual todas las dependencias municipales se integran a una misma estructura pública, orientada al cumplimiento de los fines locales. Bajo esta premisa, la facultad conferida al Tesorero Municipal debe entenderse como una atribución específica de organización y supervisión interna de su dependencia.

No obstante, en el ámbito estrictamente funcional y operativo vinculado al ejercicio de las competencias propias del Tesorero Municipal, corresponde al Tesorero ejercer la dirección inmediata del personal adscrito a dicha dependencia, lo que comprende, entre otros aspectos, la distribución interna del trabajo, la asignación de responsabilidades técnicas, la supervisión del cumplimiento de funciones, la evaluación del desempeño dentro del área, la organización de procedimientos internos de recaudación, manejo y control de los recursos municipales.

En el caso específico de la Tesorería Municipal, la elaboración de manuales o protocolos internos resulta compatible con las funciones asignadas por la Ley 106 de 1973. Ello es así toda vez que el Tesorero Municipal no solamente tiene una responsabilidad formal sobre los recursos municipales, sino también una responsabilidad funcional derivada de la gestión cotidiana de la dependencia.

En consecuencia, los procedimientos relacionados con vacaciones, licencias, expedientes administrativos, registros generales de personal o políticas institucionales de recursos humanos deberán armonizarse con las competencias especiales que el ordenamiento jurídico atribuya a otras autoridades en materia de administración, fiscalización y control de fondos públicos.

### **III. Conclusiones:**

De todo lo anterior expuesto se desprende que:

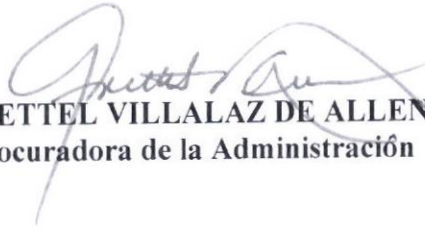
- La facultad del Tesorero Municipal para nombrar y destituir al personal subalterno de la Tesorería, establecida en el numeral 15 del artículo 57 de la Ley 106 de 1973, constituye una competencia funcional propia otorgada directamente por el legislador, orientada a garantizar el adecuado funcionamiento de una dependencia de carácter técnico y especializado.
- La administración de fondos públicos (municipales o estatales) exige claridad en la cadena de mando y responsabilidad funcional. Por consiguiente, la intervención de otras dependencias o autoridades municipales debe circunscribirse a los asuntos propios de la organización institucional del Municipio, sin menoscabar ni sustituir las competencias que le atribuye expresamente al Tesorero Municipal.
- Dicha facultad no genera una autonomía institucional, administrativa absoluta, ni una independencia jerárquica frente al Municipio, pues la Tesorería continúa formando parte integral de la organización municipal.
- Los servidores públicos que laboran en la Tesorería forman parte del Municipio como entidad pública, por esta razón, están sujetos a las normas generales de organización administrativa municipal, reglamentos internos institucionales, disposiciones laborales aplicables y principios generales de la función pública.

Como corolario de lo expuesto, conviene destacar el principio de estricta legalidad, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, conforme al cual los servidores públicos únicamente pueden ejercer las atribuciones que les hayan sido conferidas por la Constitución y la ley, debiendo actuar en todo momento con estricto apego al ordenamiento jurídico vigente.

En este sentido, esperamos haberle proporcionado una orientación basada en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, reiteramos que el presente criterio constituye una opinión jurídica orientadora, emitida en atención a la función consultiva de esta Procuraduría, por lo que no constituye un pronunciamiento de fondo, ni tiene carácter vinculante, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 38 de 2000.

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

Atentamente,

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



GVdeA/lrgs/pb  
Ref. SAM-CON-49-26

C.C. Honorable Señora  
**IRMA HERNÁNDEZ**  
Alcaldesa del Distrito de San Miguelito  
Ciudad