



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de julio de 2026
C-SAM-59-26

Señora Alcaldesa:

Ref: Alcance de la aplicación del Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004 y la autonomía municipal en materia de ética pública de los funcionarios municipales.

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-DS-963-2026, presentada el 23 de junio del presente año, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, a fin de que nos pronunciemos sobre:

"Si el Decreto Ejecutivo No.246 de 2004 "Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central" como instrumento normativo, resulta jurídicamente aplicable a los Municipios, considerando que su denominación y contenido hacen referencia expresa a los servidores públicos pertenecientes a las entidades del Gobierno Central, así como determinar si, en virtud de la autonomía municipal reconocida constitucionalmente, los municipios pueden establecer mediante Acuerdo Municipal un régimen ético propio para sus funcionarios."

En atención a las interrogantes planteadas referidas a la aplicabilidad del Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004 en el ámbito municipal y a la facultad de los municipios para dictar su propio régimen ético, se realiza el abordaje integral y sistemático a partir del marco normativo aplicable y vigente.

Honorable Señora
STEFANY DAYAN PEÑALBA
Alcaldesa del Distrito de Arraiján
Ciudad.-

I. MARCO CONSTITUCIONAL ...

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política de la República de Panamá reconoce al municipio como la entidad política autónoma de la organización de Estado, con personalidad jurídica propia y facultad para administrar los intereses locales. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha determinado de manera reiterada que dicha autonomía no es absoluta, sino que debe ejercerse con estricta sujeción a la Constitución y a la Ley. Por ende, la autonomía municipal no implica un ordenamiento jurídico aislado, sino el ejercicio de competencias descentralizadas en armonía con el sistema jurídico nacional y bajo el postulado del principio de legalidad.

Como desarrollo de estas prerrogativas, el artículo 14 de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal, confiere a los concejos municipales la atribución de dictar acuerdos en el ámbito de sus competencias, incluyendo lo relativo a la organización y funcionamiento interno de la institución.

Por otra parte, la Ley 6 de 22 de enero de 2002 (Ley de Transparencia), constituye la norma general imperativa en materia de integridad pública. Su artículo 27 dispone textualmente, que toda agencia o dependencia del Estado debe adoptar un Código de Ética para el correcto ejercicio de la función pública, incorporando expresamente en su ámbito subjetivo de aplicación a los municipios, gobiernos locales y juntas comunales. El legislador estableció un mandato de alcance general y obligatorio para todas las estructuras estatales, sin distinción de niveles de la Administración, con el fin de unificar los estándares de conducta de los servidores públicos.

En ejecución de dicho mandato legal, el Órgano Ejecutivo expidió el Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004, dictando el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central. Si bien este decreto, delimita su aplicación directa a la administración centralizada, sus considerandos reconocen explícitamente que su fundamento legal es el citado artículo 27 de la Ley 6 de 2002; norma general que, como se mencionó, constriñe de igual manera a los municipios.

II. INTEGRACIÓN NORMATIVA Y APLICACIÓN SUPLETORIA DEL DECRETO EJECUTIVO No. 246 DE 2004 EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

El análisis de la consulta, exige determinar los efectos jurídicos de la inacción o rezago normativo por parte de los municipios que no han cumplido con dictar su propio código ético a través de un Acuerdo Municipal, según lo ordenado por la Ley 6 de 2002.

En el derecho administrativo panameño, el principio de integración normativa permite suplir los vacíos o lagunas del ordenamiento ante la ausencia de una regulación específica de la autoridad local competente, siempre que la norma supletoria resulte materialmente compatible con los fines institucionales del Estado.

El Decreto Ejecutivo ...

El Decreto Ejecutivo No.246 de 2004 reglamenta postulados generales de rango legal y constitucional como la probidad, transparencia, imparcialidad, responsabilidad y rendición de cuentas que son consustanciales a todo servidor público, con independencia de si pertenece al gobierno central o a un gobierno local descentralizado.

Por consiguiente, cuando un municipio adolece de un régimen ético propio, se configura una insuficiencia reglamentaria local que de ninguna manera exime a sus funcionarios de responder a estándares deontológicos en el ejercicio de su cargo. Sostener lo contrario quebrantaría el principio de unidad del Estado y el espíritu preventivo de la Ley de Transparencia.

De igual manera es necesario citar el artículo 1 del Código de Ética, el cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1:

Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que en empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria.”

Bajo este lineamiento, la aplicación del Decreto Ejecutivo No.246 de 2004 en el entorno municipal, opera como un instrumento que integra de manera uniforme los principios de orden ético y moral que deben orientar la conducta de los servidores públicos. Esta fórmula interpretativa no vulnera la autonomía de los municipios ni suplanta la competencia normadora de los concejos municipales; por el contrario, resguarda la continuidad y la coherencia del ordenamiento jurídico nacional hasta tanto el respectivo municipio ejerza de forma efectiva la potestad reglamentaria que le reconoce la Ley 106 de 1973, de establecer su propio Código de Ética, mediante un acuerdo municipal.

CONCLUSIONES

Con fundamento en los criterios técnicos expuestos, esta Procuraduría de la Administración concluye lo siguiente:

1. El artículo 27 de la Ley 6 de 2002 impone a todas las entidades del Estado, incluidos de forma expresa los municipios, la obligación jurídica de contar con un Código de Ética que norme la conducta de sus servidores públicos.
2. El Código Uniforme de Ética adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No. 246 de 2004, tiene sustento en el precitado artículo y es el instrumento que recoge de manera uniforme las normas y principios ético-morales, además en su artículo 1, establece que dichas disposiciones son de obligatorio cumplimiento, para las instituciones del gobierno central, entidades autónomas y semiautónomas.
3. Los municipios, en uso de su autonomía política y administrativa consagrada en la Constitución Política y en la Ley 106 de 1973, poseen competencia para confeccionar y aprobar su propio régimen ético mediante Acuerdo Municipal, con sujeción a la Constitución y la ley.

4. En aquellos supuestos ...

4. En aquellos supuestos donde el municipio respectivo, no haya dictado aún su régimen de ética local, la administración municipal no puede operar en un vacío de control. En consecuencia, es jurídicamente viable aplicar las disposiciones del Código Uniforme de Ética establecidos en el Decreto Ejecutivo No.246 de 2004.

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

