



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de diciembre de 2025
C-SAM-69-25

Respetado Señor Alcalde:

Ref: Consulta del Municipio de La Chorrera sobre correcta aplicación de los principios de legalidad administrativa y contratación pública en el ámbito municipal.

Me dirijo a usted en atención a la consulta formulada mediante la Nota N.º DA/1200-25 de 27 de octubre de 2025, mediante la cual solicita el criterio jurídico de esta Procuraduría respecto a la correcta aplicación de los principios de legalidad administrativa, contratación pública y control presupuestario en el ámbito municipal.

En el ejercicio de nuestra función de consejeros jurídicos de los funcionarios administrativos, de conformidad con lo dispuesto 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, esta Procuraduría tiene la atribución de asesorar a los servidores públicos sobre la interpretación de la ley y el procedimiento que deba seguirse en casos concretos. En ese sentido, procedemos a realizar el análisis correspondiente a las interrogantes planteadas:

1. Sobre la manifestación de voluntad de contratar sin procedimiento formal:

- ¿Puede una autoridad municipal, particularmente un alcalde, emitir notas, resoluciones o comunicaciones que expresen la intención de adquirir bienes o servicios, sin haber efectuado previamente un procedimiento de contratación formal ni contar con autorización del Concejo Municipal? (art. 45, 99, 107, 111 de la Ley 106 de 1973)
- En caso afirmativo, ¿Tales actos generan algún tipo de obligación jurídica o son ineficaces por falta de causa y procedimiento? (art. 107, 111 de la Ley 106 de 1973).

R/. Con respecto a su primera pregunta indicamos que, el artículo 17 de la Ley 106 de 1973 dispone expresamente que, Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para aprobar los contratos que celebre el Municipio, autorizar la adquisición, enajenación o gravamen de bienes municipales y acordar todo gasto o compromiso que afecte el erario municipal. Esto excluye de manera absoluta que cualquier otra autoridad, incluido el Alcalde, pueda asumirla o sustituirla sin acuerdo previo del órgano colegiado.

Honorable Señor
CHUIN FA CHONG WONG
Alcalde del Distrito de La Chorrera
Provincia de Panamá Oeste.

Por otro lado...

Por otro lado, el artículo 45 de la misma ley establece con claridad que entre las atribuciones del Alcalde figura, en primer lugar, cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Concejo Municipal, así como administrar los bienes y rentas del Municipio con sujeción a los acuerdos del Concejo y a la ley. El texto de la norma limita al Alcalde al rol de ejecutor fiel de lo que el Concejo haya acordado, sin otorgarle facultad alguna para iniciar, comprometer o manifestar por sí solo voluntad contractual que implique disposición de recursos públicos.

Por lo antes expuesto, cualquier intención de adquirir bienes o servicios sin que exista previamente un acuerdo expreso del Concejo Municipal pudiese constituir extralimitación manifiesta de funciones, ya que carecería del debido proceso legal. Tales actos contravendrían directamente la competencia exclusiva reservada al Concejo (art. 17 de la Ley 106 de 1973), configurando un posible vicio de incompetencia absoluta cuya nulidad solo puede declarar la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (arts. 97 y 99 del Código Judicial).

2. Sobre la ejecución de servicios sin contrato refrendado:

- **¿Puede una autoridad municipal ordenar o permitir la ejecución de servicios o la entrega de bienes mediante simples órdenes de proceder, actas o comunicaciones, sin existir contrato debidamente suscrito y refrendado por la Contraloría General de la República? (art. 107, 108, 111 de la Ley 106 de 1973). En caso de haberse ejecutado un servicio bajo tales circunstancias, ¿Existe base legal para reconocer posteriormente el gasto o el pago, o se consideraría un compromiso irregular contrario a la normativa presupuestario? (art. 121, 122, 125 de la Ley 106 de 1973).**

R/. Ninguna autoridad municipal debe ordenar ni permitir la ejecución de obras, la entrega de bienes o la prestación de servicios mediante simples órdenes de proceder, actas, comunicaciones internas o cualquier otro documento que no constituya un contrato escrito debidamente suscrito y, cuando corresponda por monto o naturaleza, refrendado previamente por la Contraloría General de la República (CGR).

En este sentido, el artículo 107 de la Ley 106 de 1973 dispone que los municipios celebrarán contratos mediante licitación pública. Asimismo, la Ley 349 de 2022, que reforma la Ley 106 de 1973, dicta el Procedimiento para las Contrataciones Menores en los Municipios, indicando en su artículo 2 lo siguiente:

***Artículo 2.** El artículo 108 de la Ley 106 de 1973 queda así:*

***Artículo 108.** Los municipios se regirán por las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que rigen las contrataciones públicas para la adquisición o arrendamiento de bienes, la ejecución de obras públicas, la disposición de bienes del municipio, la prestación de servicios, la operación o administración de bienes, las concesiones o cualquier otro contrato regulado por el acuerdo municipal sobre las contrataciones; no obstante, será obligatorio para el municipio contar con el acuerdo municipal respectivo antes de iniciar cualquier procedimiento de contratación pública. Se exceptúan de lo anterior las contrataciones menores que realicen los municipios, las cuales se regirán por lo establecido en la presente Ley.*

Además, el artículo 58 de la Ley 106 de 1973 refuerza que tales contratos requieren refrendo previo de la Contraloría General cuando impliquen compromiso de fondos públicos, a través de la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales. La ejecución sin estos requisitos podría constituir una vía de hecho administrativa y compromete la responsabilidad personal del ordenante.

En consecuencia, la ejecución de un servicio o la entrega de bienes sin contar con un contrato refrendado, cuando este sea exigible, podría constituir una actuación administrativa irregular que puede configurar una vía de hecho y compromete la responsabilidad personal de quien haya ordenado la actividad o permitido su ejecución.

3. Sobre la falta de partida presupuestaria y el principio de legalidad:

- ¿Constituye una infracción administrativa el hecho de asumir compromisos económicos sin partida presupuestaria ni disponibilidad financiera certificada? (art. 121, 122, 125 de la Ley 106 de 1973)
- ¿Qué responsabilidad administrativa o patrimonial podría recaer en el funcionario que autoriza o refrenda gastos sin respaldo presupuestario? (art. 45, 57, 121 de la Ley 106 de 1973).
- ¿Debe considerarse que un acto administrativo dictado sin crédito presupuestario es nulo de pleno derecho? (art. 121, 125 de la Ley 106 de 1973).

R/. Es importante iniciar señalando lo que indica el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, el cual dispone:

Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.

Ahora bien, en cuanto a la nulidad de un acto administrativo que compromete fondos sin crédito presupuestario, conviene precisar que la Ley 106 de 1973 no contiene un artículo que señale de manera literal que la obligación asumida en esas condiciones sea “nula de pleno derecho”. Sin embargo, aun cuando no exista una declaración expresa, la Ley 106 de 1973 sí establece disposiciones que prohíben tales compromisos; en particular, el artículo 119 dispone que el tesorero municipal no podrá pagar cuentas para las cuales no figure la partida correspondiente en el presupuesto vigente.

4. Sobre la competencia del Concejo Municipal en materia contractual:

- ¿Puede el alcalde suscribir contratos o compromisos plurianuales que excedan la vigencia presupuestaria sin Acuerdo del Concejo Municipal? (art. 17, 18, 45, 99, 107, 121 de la Ley 106 de 1973).
- De haberse realizado actos sin dicha autorización, ¿Puede ratificarse o convalidarse posteriormente por el Concejo, o se requiere iniciar un nuevo proceso conforme a la Ley 106 de 1973? (art. 99, 107, 125 de la Ley 106 de 1973).

R/. Tal como se expuso desde la respuesta a la pregunta 1, la Ley 106 de 1973 establece que el Concejo Municipal es el órgano que posee *competencia exclusiva* para aprobar contratos, autorizar adquisiciones y acordar gastos o compromisos que afecten el patrimonio municipal (artículo 17).

Toda...

Toda actuación que implique disposición o afectación de fondos municipales debe nacer jurídicamente del Concejo, y únicamente después de esa aprobación puede el Alcalde proceder a ejecutar. Asimismo, siguiendo lo indicado en la respuesta a la pregunta 1, cualquier acto emitido por el Alcalde sin aprobación previa del Concejo carecería de eficacia jurídica y no generaría obligación alguna para el Municipio, pues la aprobación posterior constituye un elemento esencial para la existencia misma del acto.

Desde el plano doctrinal, se ha reconocido que la aprobación posterior requerida por el ordenamiento jurídico es entendida como un elemento indispensable para la formación válida del acto. Así lo establece el catedrático Roberto Dromi, al indicar que:

“Los actos sujetos por el orden normativo a la aprobación de otro órgano, no podrán ejecutarse mientras ésta no haya sido otorgada.

La aprobación se realiza sobre actos ya formados, con el objeto de permitir su ejecución y eficacia. El acto sujeto a aprobación no constituye un acto administrativo, pues no produce efectos jurídicos hasta que no se dé la aprobación. Si el acto, a pesar de no ser aprobado, es ejecutado, también su ejecución está viciada.” (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 6ª ed., 1997, p. 237)

5. Sobre la posibilidad de enmienda o convalidación posterior:

- **¿Puede un Acuerdo Municipal emitido en fecha posterior a los hechos enmendar o convalidar actuaciones administrativas previas que no cumplieron con los procedimientos de contratación ni contaron con partida presupuestaria? (art. 121, 125 de la Ley 106 de 1973).**
- **¿Dicho acuerdo tendría efectos retroactivos que subsanen las irregularidades, o únicamente efectos hacia el futuro, limitados a la vigencia fiscal en curso o las siguientes? (art. 121, 122 de la Ley 106 de 1973).**
- **¿Es jurídicamente válido incluir, mediante acuerdo, un gasto o compromiso cuando el presupuesto anual ya se encuentra en ejecución, sin tramitar un crédito adicional o modificación presupuestaria refrendada? (art. 125 de la Ley 106 de 1973).**

R/. En primer lugar, debe indicarse que el régimen municipal panameño exige que todo compromiso presupuestario se encuentre subordinado al presupuesto vigente del Municipio, el cual constituye, conforme al artículo 121 de la Ley 106 de 1973, el instrumento que contiene el plan anual operativo y define el origen de los ingresos y el costo de los programas y funciones a ejecutarse.

En cuanto a su vigencia, el artículo 123 establece el principio de anualidad, disponiendo que el ejercicio presupuestario se inicia el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año, salvo modificación motivada del Concejo Municipal.

Igualmente, debe precisarse que la Ley 106 de 1973 no prevé la posibilidad de utilizar acuerdos retroactivos para subsanar la falta de autorización previa, particularmente porque el régimen presupuestario dispone mecanismos específicos para la adición o reforzamiento del gasto municipal. El artículo 125 de precitada ley establece que solo mediante Acuerdo Municipal pueden votarse créditos extraordinarios (cuando surja posteriormente la necesidad urgente de ejecutar una obra o servicio) o suplementales (cuando las partidas existentes se hayan agotado).

A la luz de lo anterior, resulta imprescindible destacar que la enmienda, modificación o corrección de un acto administrativo únicamente puede realizarse mediante la emisión de otro acto administrativo de igual o superior jerarquía, observando los principios de legalidad y competencia que rigen la actuación administrativa. En este sentido, la Ley 38 de 2000 establece parámetros claros respecto a la revocatoria o anulación de actos administrativos, especialmente cuando estos se encuentran en firme y reconocen derechos subjetivos a favor de terceros.

En suma, la modificación de un acto administrativo no puede realizarse de manera informal o mediante actuaciones de menor jerarquía, sino que requiere un acto administrativo formal, motivado y emitido por autoridad competente, conforme a los procedimientos y límites establecidos en la Ley 38 de 2000. Esto garantiza seguridad jurídica, respeto al debido proceso y coherencia en la actuación administrativa.

6. Sobre la omisión del control previo de Contraloría:

- **¿Qué efectos produce la falta de refrendo de la Contraloría en actos administrativos que implican erogaciones? (art.60, 107, 121 de la Ley 106 de 1973).**
- **¿Puede dicho refrendo ejecutarse de forma retroactiva, o la ausencia de este anula la obligación y transfiere la responsabilidad personal al funcionario firmante? (art. 60, 121, 125 de la Ley 106 de 1973).**

R/. En materia municipal, aunque la Ley 106 de 1973 no desarrolla en detalle el mecanismo de control previo, sí lo incorpora en su artículo 58 en donde plantea que *le corresponde a la Contraloría General de la República, en conformidad con las normas constitucionales pertinentes, la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales.*

En este punto resulta pertinente reiterar lo expuesto en la respuesta de la pregunta 5, en la cual se explicó que ni la Ley 106 de 1973 ni la Ley 38 de 2000 permiten mecanismos de convalidación o enmienda retroactiva de actos administrativos que adolezcan de requisitos esenciales —como la autorización presupuestaria o el refrendo—, precisamente porque dichos actos solo pueden corregirse mediante la emisión de un nuevo acto administrativo de igual o superior jerarquía, y siempre dentro de los límites de competencia y legalidad previamente establecidos.

Finalmente, considerando el artículo 97 del Código Judicial, si el acto administrativo que genera la obligación fue emitido por autoridad incompetente, o sin cumplir los requisitos esenciales para su eficacia —como el refrendo que condiciona la validez del compromiso patrimonial— puede configurarse un vicio de nulidad absoluta, cuya declaración compete exclusivamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, conforme al régimen de invalidez administrativa previamente indicado en las respuestas anteriores.

7. Sobre la aplicación del principio de anualidad presupuestaria:

- **¿Puede una entidad municipal imputar o registrar pagos correspondientes a actos o compromisos de años anteriores dentro de presupuesto en ejecución, sin la debida autorización del Concejo Municipal sin tramitar un crédito extraordinario ante Contraloría? (art. 121, 122, 125 de la Ley 106 de 1973).**

R/. En el régimen municipal panameño, el presupuesto se rige por el principio de anualidad, según el artículo 123 de la Ley 106 de 1973, lo que significa que los gastos y compromisos asumidos por el Municipio deben ejecutarse dentro del período fiscal para el cual fueron aprobados.

Como...

Como se indicó en las respuestas a las preguntas 3 y 4, todo compromiso requiere autorización previa del Concejo Municipal, órgano legalmente competente para aprobar gastos y contratos, siendo el Alcalde únicamente ejecutor de esas decisiones.

Por tanto, las obligaciones correspondientes a ejercicios fiscales anteriores deben gestionarse mediante el procedimiento previsto en la Ley 106 de 1973, lo que incluye obtener el acuerdo previo del Concejo Municipal y tramitar el crédito extraordinario o suplemental que permita incorporar adecuadamente dichos compromisos al presupuesto vigente. De esta manera, el registro y pago de tales obligaciones se realiza conforme al principio de legalidad presupuestaria y dentro del marco de responsabilidad administrativa establecido por la normativa aplicable.

8. Sobre el alcance del procedimiento excepcional de contratación:

- **En caso de aprobarse un procedimiento excepcional conforme al artículo 79 de la Ley 22 de 2006, ¿Se mantiene la exigencia de contar con disponibilidad presupuestaria certificada, o la urgencia permite ejecutar el procedimiento sin crédito aprobado?**
- **¿Puede este procedimiento excepcional regularizar actos anteriores o sólo aplicar a futuras contrataciones bajo condiciones de urgencia? (art. 107, 121, 125 de la Ley 106 de 1973).**

R/. El Artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020 establece que las entidades públicas pueden utilizar procedimientos excepcionales de contratación cuando existan circunstancias de urgencia, casos fortuitos, fuerza mayor u otros supuestos legalmente habilitantes que hagan imposible cumplir los plazos ordinarios de licitación.

Sin embargo, incluso en estos supuestos extraordinarios, la entidad no queda eximida del cumplimiento de los principios rectores de la contratación pública y de la ejecución presupuestaria, especialmente del principio de legalidad y del control fiscal previo, como lo exigen la Constitución Política, la Ley 106 de 1973 y las normas de fiscalización establecidas por la Contraloría General de la República.

Ahora bien, respecto de si el procedimiento excepcional puede utilizarse para regularizar actuaciones pasadas que se realizaron sin contrato, sin refrendo o sin disponibilidad presupuestaria, debe señalarse que la Ley 22 de 2006 no le otorga efecto retroactivo a este procedimiento, el cual solo puede aplicarse a contrataciones futuras derivadas de una situación real de urgencia, tal como lo indica el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

Sobre...

9. Sobre el rol fiscalizador de los Diputados de la República ante los gobiernos locales (municipios).

- ¿Tienen los diputados de la República facultad para fiscalizar o supervisar las actuaciones de los municipios, incluyendo la gestión administrativa, presupuestaria y contractual de los Concejos Municipales y alcaldes, conforme a lo establecido en el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Panamá y los artículos 17, 18 y 45 de la Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal?

R/. Sobre el particular, nos corresponde indicar que la Procuraduría de la Administración, en su Criterio Jurídico C-SAM-62-24 de 4 de octubre de 2024, se manifestó sobre el tema y *en un extracto de la misma sobre la autonomía y la gobernanza municipal*, señaló lo siguiente:


"En el Estado de Derecho, cada órgano del Estado tiene funciones definidas y delimitadas con base a normas jurídicas previas, generales, claras y precisas que integran el orden jurídico total, comenzando por las que atribuyen las competencias a los distintos órganos.

En esa distribución de competencias, al Órgano Legislativo, a través de la Asamblea Nacional le corresponde ejercer la función legislativa, en los precisos términos del Título V de la Constitución Política, en los que no se refleja como parte de sus competencias los asuntos inherentes a la administración del municipio."

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

GVdeA/lrgs-aap
Exp.SAM-CON-75-25