



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de septiembre de 2026

C-SAM-78-26

Señor Presidente:

Ref.: Consulta sobre la legalidad de instrucciones verbales que afectan partidas presupuestarias aprobadas mediante Acuerdo Municipal.

En atención a su Nota CM-SM-Nota N.º 72-26, de 5 de agosto de 2026, mediante la cual solicita el criterio jurídico de esta Procuraduría de la Administración respecto de instrucciones verbales impartidas por la Alcaldía que, según manifiesta, inciden sobre partidas presupuestarias previamente aprobadas mediante Acuerdo Municipal, procedemos a dar respuesta en los siguientes términos.

Al respecto, esta Procuraduría emite la presente opinión jurídica con fundamento en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, disposiciones que le atribuyen la función de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos respecto de la interpretación de la ley y del procedimiento aplicable.

El consultante plantea, esencialmente: **a)** si una instrucción verbal de la Alcaldía puede reducir o ajustar partidas presupuestarias previamente aprobadas mediante Acuerdo Municipal; **b)** si dicha instrucción puede modificar el contenido del Acuerdo que aprobó el presupuesto; **c)** si constituye una modificación presupuestaria toda reducción, ajuste, traslado o disminución de una partida presupuestaria; y **d)** si una actuación de esta naturaleza debe observar los principios de legalidad, competencia y debido procedimiento.

En primer término, debemos precisar que la función consultiva de esta Procuraduría está dirigida a orientar jurídicamente a las autoridades administrativas respecto de la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, sin que corresponda, a través de esta vía, declarar la ilegalidad o nulidad de una actuación administrativa concreta.

Señor

JUAN BARSALLO

Presidente del Concejo Municipal San Miguelito

E. S. D.

I. Marco Jurídico

I. Marco Jurídico

De conformidad con los artículos 242 y 243 de la Constitución Política y los artículos 15, 17 y 110 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, la materia presupuestaria municipal responde a un esquema de competencias compartidas: corresponde al alcalde formular y ordenar los gastos de la administración, ajustándose al presupuesto y reglamentos, mientras que es facultad exclusiva del Concejo Municipal aprobar, rechazar o modificar dicho Presupuesto de Rentas y Gastos mediante un Acuerdo Municipal.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 consagra expresamente el principio de *paralelismo de las formas*, al señalar que los Acuerdos Municipales solo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales.

Por consiguiente, habiéndose aprobado el Presupuesto Municipal mediante un acto normativo formal (Acuerdo Municipal), ninguna instrucción administrativa, decreto o comunicación verbal proveniente de la Alcaldía, ostenta las condiciones jurídicas idóneas para reformar, reducir o alterar la estructura de las partidas aprobadas. Cualquier modificación que altere el techo de las asignaciones o traslade saldos entre unidades presupuestarias debe ser sometida al Pleno del Concejo Municipal conforme al procedimiento previsto en la normativa presupuestaria local.

II. Elementos del Acto Administrativo

La Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el artículo 201 numeral 1, define el acto administrativo así: *“Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.”* De igual manera, consagra los elementos esenciales que debe contener todo acto administrativo: a). Competencia; b). Objeto; c). Finalidad; d). Causa; e). Motivación; f). Procedimiento; y g) Forma. En cuanto a la *forma*, el propio artículo establece que deberá ser por escrito, salvo las excepciones que establezca la Ley.

Aunado a lo anterior, consideramos oportuno citar lo señalado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, en Sentencia del 16 de julio de 2019 la cual indicó lo siguiente:

“Así, todos los actos administrativos deben expedirse en la forma prevista en la ley y el procedimiento administrativo debe llevarse adelante con absoluto respeto de los trámites legales. Lo anterior incluye: las formalidades de expedición de dichos actos administrativos; la regulación sobre la intervención de las partes y los terceros; el régimen de notificaciones; la oportunidad probatoria, y la posibilidad de promover recursos, entre otros...”

Queda claro entonces que, los actos administrativos tienen que expedirse atendiendo a las disposiciones normativas que establecen su estructura y respetando los trámites legales y procedimentales, resguardando de esta manera el principio de legalidad que debe regir toda actuación del servidor público en el ejercicio de sus funciones, conforme lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Políticas de la República y los artículos 34, 35 y 36 de la Ley 38 de 2000.

III. Presupuesto de ...

III. Presupuesto de Rentas y Gastos

El Acuerdo Municipal 80 de 23 de diciembre de 2025 aprobó el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de San Miguelito para la vigencia fiscal 2026, constituyendo el marco normativo dentro del cual debe desarrollarse su ejecución.

El artículo 68 del referido Acuerdo 80, establece que el objetivo de las normas presupuestarias es: *"...establecer los mecanismos y límites que permitan la ejecución sostenible del ciclo presupuestario."* Por su parte, el artículo 70 ibidem determina las fases del ciclo presupuestario que menciona el artículo 68, y en el numeral 5 sobre Ejecución y Control: *"El conjunto de decisiones y acciones operativas, administrativas y financieras que hacen realidad los programas contemplados en el Presupuesto, así como las modificaciones debidamente aprobadas de conformidad con los procedimientos legales y reglamentarios que controlan la sostenibilidad de la ejecución."*

El artículo 79 del mismo Acuerdo, regula las modificaciones entre unidades presupuestarias, señalando que estas pueden efectuarse mediante la reducción del monto de una o más unidades presupuestarias con el propósito de incrementar la asignación de otra, utilizando para ello el procedimiento de traslado de saldo.

De igual manera, el artículo 14 del Acuerdo Municipal 80 dispone que, cuando los ingresos recaudados sean inferiores a los presupuestados, la alcaldesa podrá ordenar a las direcciones municipales la contención o reducción del gasto municipal.

IV. Contención del Gasto y Modificación Presupuestaria

En ese orden de ideas, resulta necesario distinguir entre las medidas de contención del gasto y las modificaciones presupuestarias, por tratarse de figuras con naturaleza y efectos distintos.

En primer lugar, la contención del gasto es una acción preventiva que ejerce la administración financiera, cuyo propósito se limita a congelar temporalmente la disponibilidad de partidas presupuestarias, la cual se sustenta en criterios objetivos, como la recaudación de ingresos menor a lo presupuestado. Como se observa esta medida es de carácter temporal y no modifica ni altera los montos establecidos previamente.

Ahora bien, mediante Decreto Alcaldicio 10-2026 de 1 de julio de 2026, publicado en la Gaceta Oficial 30560 de 3 de julio de 2026, se establecieron medidas administrativas de contención del gasto durante el ejercicio fiscal 2026, en el artículo 3, se había determinado límites a las transferencias de las Juntas Comunales durante el mes de julio y que a partir del mes de agosto dichas transferencias serían determinadas por la alcaldesa con base en el comportamiento de los ingresos corrientes del municipio y la disponibilidad financiera del Fondo General.

Posteriormente, se emitió el Decreto Alcaldicio 11-2026 de 2 de julio de 2026, publicado en la Gaceta Oficial 30563-B de 8 de julio de 2026, el cual derogó en todas sus partes el artículo 3 del Decreto Alcaldicio 10-2026, referente a las transferencias a las Juntas Comunales, manteniéndose vigentes y sin modificación las restantes disposiciones de dicho Decreto. De lo anterior se colige que las disposiciones sobre la contención del gasto se atenderán a lo establecido en el Acuerdo Alcaldicio 11-2026.

En segundo ...

En segundo lugar, la modificación al presupuesto se puede realizar a través de traslados de partidas presupuestarias y créditos adicionales, en el primer caso dichos traslados tampoco afectan el monto aprobado en el Presupuesto de Rentas y Gastos, mientras el segundo deberá seguir lo establecido en los artículos 80 y subsiguientes del Acuerdo 80.

Cabe precisar que el citado artículo 79 no dispone, por sí mismo, que toda modificación entre unidades presupuestarias deba someterse previamente al análisis de la Comisión de Hacienda y posteriormente a la aprobación del Pleno del Concejo Municipal. Por tanto, deberá observarse el procedimiento que corresponda según la naturaleza de la operación presupuestaria de que se trate y las normas que resulten aplicables.

Consideraciones finales

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que:

1. Los actos administrativos deben atender y cumplir con los elementos y requisitos establecidos en el numeral 1, del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, resguardando el principio de legalidad, por lo que una instrucción verbal carece de eficacia para modificar un acuerdo municipal materializado.
2. Un Acuerdo Municipal solo puede ser modificado por otro acto normativo de igual jerarquía formal emitido por el mismo Concejo Municipal que lo aprobó.
3. No toda medida de contención del gasto o transferencia de partidas constituye, por sí misma, una modificación presupuestaria, siempre que no modifique la estructura del presupuesto aprobado.
4. Toda modificación que altere o modifique la estructura presupuestaria vigente debe someterse al procedimiento establecido en la Constitución Política y la Ley 106 de 1973.

Finalmente, las atribuciones de administración y ejecución presupuestaria deberán ejercerse dentro del marco establecido por la Constitución Política, la Ley 106 de 1973, el presupuesto municipal vigente y las demás disposiciones aplicables, con observancia de las competencias y procedimientos correspondientes.

De esta manera damos respuesta a su consulta, reiterándole que el presente criterio se emite en términos generales, dentro del marco de la función consultiva atribuida a esta Procuraduría de la Administración.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdeA/lrgs/emm
Exp.SAM-CON-63-26

