



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de septiembre de 2026
C-SAM-81-26

Respetada Alcaldesa:

Ref.: Competencia para el nombramiento, administración y remoción de personal municipal.

En atención a la Nota No. MDC-SM-308-2026, mediante la cual se solicita criterio jurídico sobre las atribuciones del Alcalde y del Concejo Municipal respecto de nombramientos, remociones y administración de personal municipal, esta Procuraduría de la Administración, en ejercicio de la función consultiva prevista en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ofrece la siguiente orientación general, dejando expresa constancia de que el criterio aquí vertido no constituye pronunciamiento vinculante ni dictamen jurídico concluyente, sino una contribución orientadora para el ejercicio de las funciones de la autoridad consultante en apego al ordenamiento jurídico nacional.

I. Fundamento constitucional y legal aplicable

El ordenamiento jurídico panameño establece con claridad la distribución de competencias entre los dos órganos que conforman el gobierno municipal. En lo que respecta al Concejo Municipal, el artículo 242 de la Constitución Política le atribuye, entre otras funciones, la aprobación del presupuesto de rentas y gastos, la determinación de la estructura de la administración municipal que proponga el alcalde, el nombramiento y remoción de los funcionarios que laboran en el propio Concejo, y la ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal. Por su parte, el artículo 243 constitucional establece que el alcalde es el jefe de la administración municipal, con atribución expresa para nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad.

Honorable Señora
DIANA CIANCA GONZÁLEZ
Alcaldesa del Distrito de Cañazas
Provincia de Veraguas
E. S. D.

En desarrollo de ...

En desarrollo de estas disposiciones constitucionales, el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que modifica el artículo 17 de la Ley 106 de 1973, precisa las competencias exclusivas de los Concejos Municipales, entre las que se encuentran la creación y supresión de cargos municipales, la determinación de sus funciones, períodos y asignaciones, así como la elección del secretario, subsecretario, abogado consultor, ingeniero, agrimensor o inspector de obras municipales. Complementariamente, el artículo 88 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 define la estructura básica de funcionamiento administrativo que debe tener cada municipio, la cual sirve de marco de referencia para la organización del personal municipal.

Dado que las interrogantes planteadas guardan estrecha vinculación temática entre sí, este Despacho ha estimado conveniente agruparlas en tres bloques de análisis, atendiendo a la naturaleza jurídica de cada asunto, con el propósito de ofrecer una orientación ordenada, coherente y de fácil comprensión para la autoridad consultante. De esta manera se da respuesta a la totalidad de las diez preguntas formuladas.

II. De la potestad nominadora: alcance y límites (*Preguntas 1 a la 5*)

La Constitución Política distingue con precisión la competencia nominadora de cada órgano municipal. El Concejo Municipal tiene atribución exclusiva para crear cargos, aprobar las partidas presupuestarias correspondientes y nombrar únicamente a los funcionarios que integran su propia estructura. El alcalde, como jefe de la administración municipal, tiene la potestad constitucional de nombrar y remover a todos los funcionarios adscritos a la Alcaldía cuya designación no haya sido expresamente atribuida a otra autoridad, incluyendo profesionales de ingeniería, arquitectura y demás servidores técnicos y administrativos, siempre que los cargos se encuentren debidamente creados y presupuestados.

En este sentido, la fuente presupuestaria con la que se sufraga la remuneración del funcionario, ya sea el Fondo de Funcionamiento del Impuesto de Bienes Inmuebles, recursos propios municipales, fondos de descentralización u otras partidas legalmente aprobadas, no incide en la determinación de la autoridad nominadora. La competencia para nombrar se deriva del ordenamiento constitucional y legal, no de la partida que financia el cargo. Así lo ha sostenido esta Procuraduría en criterios anteriores, al señalar que los nombramientos de los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad recaen en el alcalde, con independencia de la fuente de financiamiento.

Conviene igualmente precisar que el Concejo Municipal no estaría en condiciones de exigir aprobación, ratificación, autorización o cualquier otra intervención respecto de nombramientos, remociones o aceptación de renunciaciones de funcionarios adscritos a la Alcaldía, cuando tales actuaciones no hayan sido establecidas expresamente por la Constitución o la ley. Exigir requisitos no previstos normativamente podría comprometer el principio de legalidad que rige la actuación de todo órgano público.

III. De la ratificación

III. De la ratificación como condición de validez del nombramiento (*Preguntas 6 a la 8*)

Cuando la Constitución o la ley establecen expresamente la intervención del Concejo Municipal mediante ratificación, el nombramiento realizado por el alcalde queda condicionado en su validez a dicha aprobación. La ratificación no es un trámite posterior de mero registro, sino un requisito constitutivo que forma parte del proceso de nombramiento, configurando lo que la doctrina del derecho administrativo denomina un acto administrativo complejo, entendido como aquel que para su perfeccionamiento requiere la concurrencia de voluntades de más de un órgano con unidad de objeto y fin.

En consecuencia, el funcionario cuyo nombramiento se encuentre pendiente de ratificación por el Concejo Municipal no estaría en condiciones de ejercer válidamente el cargo ni de devengar la remuneración correspondiente, toda vez que el acto de nombramiento no habría alcanzado aún plena eficacia jurídica.

Esta consideración resulta relevante para preservar tanto la legalidad de la actuación administrativa como los derechos de las partes involucradas.

El procedimiento aplicable sería, en consecuencia, que el alcalde efectúe el nombramiento y lo someta a la ratificación del Concejo Municipal, sin que el funcionario designado pueda iniciar el ejercicio de sus funciones hasta que dicha ratificación se produzca. Así lo ha reafirmado la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de septiembre de 2009, al establecer que la voluntad del constituyente fue otorgar al alcalde la potestad de nombrar al Tesorero Municipal, sometiendo dicho nombramiento a la ratificación del Concejo Municipal como condición de validez.¹

IV. De la coordinación institucional y la simetría en la destitución (*Preguntas 9 y 10*)

En lo que respecta a la Secretaría del Concejo Municipal, su dependencia funcional corresponde al presidente del Concejo Municipal, no al alcalde. En consecuencia, la facultad de impartir instrucciones directas a la secretaria del Concejo en el ejercicio de sus funciones recae exclusivamente en el presidente del Concejo, como autoridad de quien depende jerárquicamente dicha dependencia.

Respecto a la destitución de funcionarios cuyo nombramiento haya requerido ratificación del Concejo Municipal, resulta orientador acudir al principio general del derecho según el cual las cosas se deshacen del mismo modo en que se hacen. Aplicado al ámbito municipal, si el nombramiento es un acto administrativo complejo que requiere la intervención del alcalde y la ratificación del Concejo, la destitución seguiría el mismo esquema: correspondería al alcalde iniciar y conducir el procedimiento disciplinario correspondiente, garantizando el debido proceso al funcionario investigado, y someter la decisión de destitución a la ratificación del Concejo Municipal. Este esquema de simetría fue expresamente reconocido por la Corte

Suprema de Justicia ...

¹ http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/26432_42945.pdf

Suprema de Justicia en la sentencia antes citada, al señalar que si el alcalde es quien nombra al Tesorero Municipal y el Concejo quien ratifica dicho nombramiento, entonces el alcalde es quien lo destituye y el Concejo quien ratifica dicha destitución.

Ambos órganos municipales están llamados a ejercer sus respectivas competencias en un marco de coordinación armónica y colaboración institucional, toda vez que la administración municipal no constituye un ámbito de competencia excluyente sino un espacio de gestión compartida en beneficio de la comunidad, conforme al principio de autonomía municipal y descentralización administrativa que informa nuestro ordenamiento jurídico.

V. Conclusión

De las consideraciones expuestas se desprende, en términos orientadores, que la distribución de competencias entre el alcalde y el Concejo Municipal en materia de nombramientos y remociones responde a un diseño constitucional claro:

1. El Concejo crea cargos, aprueba el presupuesto y nombra a los funcionarios de su propia estructura.
2. El alcalde nombra y remueve a los funcionarios adscritos a la Alcaldía cuya designación no haya sido expresamente reservada a otra autoridad, sin que la fuente presupuestaria altere dicha competencia.
3. La ratificación, cuando procede por mandato constitucional o legal, constituye condición de validez del nombramiento y opera antes del ejercicio efectivo del cargo.
4. La relación entre ambos órganos debe regirse por los principios de legalidad, coordinación y respeto recíproco a las competencias de cada uno, como expresión del principio de colaboración armónica que debe orientar toda actuación de la administración pública local.

De esta manera se da respuesta a la solicitud formulada, reiterando que lo expuesto no constituye un pronunciamiento de fondo ni un criterio vinculante respecto de lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

