



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 28 de agosto de 2026.
C-VE-008-26.



Señor Saldaña:

Ref.: Gastos de funcionamiento del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI).

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la facultad contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por la Procuraduría de la Administración, y sobre la base que, el numeral 1 del artículo 6 y 10 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 otras disposiciones", al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, es así que, tenemos a bien dar respuesta a sus interrogantes, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho; en ocasión a su nota No. AMC 229-2026 de 01 de julio de 2026, presentada en esta Procuraduría el 15 de julio de año en curso, a través de la cual solicita el criterio jurídico que este Despacho se pronuncie respecto a la ejecución de los fondos transferidos a los municipios en concepto del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), específicamente en lo que respecta a la fracción destinada a funcionamiento; solicitando nuestra opinión sobre las interrogantes citadas a continuación:

1. ¿Es jurídicamente viable utilizar el porcentaje de funcionamiento del fondo IBI para sufragar gastos operativos generales del Municipio (tales como facturación global de energía eléctrica, servicio de agua potable, internet general e insumos de oficina de todo el palacio municipal)?
2. ¿Debe la partida de funcionamiento del fondo IBI limitarse de manera exclusiva y excluyente a cubrir únicamente los gastos operativos del personal, equipos y personal, equipos y servicios (luz, internet, papelería) que se dedican de forma directa a la administración, gestión y ejecución del propio fondo IBI y la oficina de descentralización?
3. ¿Cuáles son las prohibiciones expresas o los gastos en los que definitivamente NO se puede incurrir ni financiar utilizando el porcentaje de funcionamiento del fondo IBI?

Que le corresponderá al Municipio, de conformidad con lo previsto por el artículo 234 constitucional en concordancia con los artículos 3 y 44 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 "sobre el Régimen Municipal", cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo, y demás disposiciones legales, incluyendo las disposiciones atinentes al presupuesto municipal; siendo el Alcalde el jefe del Ejecutivo Municipal, como tal le compete dirigir la administración general de ese organismo local, por lo tanto le corresponderá regular los gastos ajustándolos al presupuesto y reglas de contabilidad¹.

Señor
Fermín Saldaña
Alcalde Municipal de Calobre
Provincia de Veraguas
E. S. D.



¹ Nota C-SAM-35-24 de 8 de agosto de 2024, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-sam-035-24>

Que en una consulta administrativa similar en cuanto a los gastos de funcionamiento del municipio, se indicó², que la ley de régimen municipal también dispone que, corresponde al Concejo Municipal aprobar el presupuesto municipal mientras que al Alcalde le compete ejecutar dicho presupuesto y ordenar los gastos necesarios para el funcionamiento de la administración municipal; entonces los gastos asociados al funcionamiento ordinario del municipio, dentro de los cuales se encuentran los pagos de servicios públicos esenciales como agua potable, energía eléctrica o mobiliario; y ampliamos al respecto, porque en su consulta hace mención a gastos operativos generales del municipio (tales como facturación global de energía eléctrica, servicio de agua potable, internet general e insumos de oficina de todo el palacio municipal), y se ha dicho que “se entiende por gastos de administración los utilizados para gastos de renta de oficinas, teléfonos, luz, salarios, honorarios, gratificaciones, vacaciones, primas, aguinaldos, papelería, útiles, y otros rubros”³; entonces deberán estar contemplados dentro del presupuesto municipal (Presupuesto de Gastos y Rentas del Municipio) previamente aprobado por el Concejo Municipal⁴; y posteriormente al alcalde le corresponde ordenar y ejecutar los pagos necesarios para garantizar la continuidad del funcionamiento de la administración municipal; pero que de no haberlo hecho para el presente año fiscal, le corresponderá al alcalde en conjunto con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas hacer las adecuaciones al presupuesto⁵ para que luego el Concejo Municipal lo analice y proceda a la aprobación o no de estas modificaciones(Cfr. Artículo 17 numeral 2 de la ley 106 de 1973, Artículo 67 de la Ley 66 de 2015).

Respecto a lo consultado, esta Procuraduría ha sido del criterio⁶que, a través de su Secretaría de Asuntos Municipales, en respuesta al señor alcalde de municipio de Bocas del Toro, se le manifestó en cuanto a la estructura de la administración municipal que, el artículo 88 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 "Que descentraliza la Administración Pública", establece que en cada Administración Municipal se tendrá una estructura básica de funcionamiento administrativo, la cual debe contener: Administración; Asuntos Legales; Desarrollo, Planificación y Presupuesto; Obras Proyectos; Atención Ciudadana y Transparencia; Servicios y Empresas Públicas Municipales; nombramientos atendiendo al manual e cargos y funciones que debe ser elaborado por cada municipio y sobre esta base determinar la unidad administrativa del municipio donde deberá ser adscrito el servidor público⁷.

Que se hace necesario hacer referencia a dos documentos que dispone la Contraloría General de la República⁸, ambos publicados en Gaceta Oficial N° 28146-A, como base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos, a través del Decreto No.427-2016-DMyDC del 14 de octubre de 2016, por el cual se aprueba la Guía para el Uso del Fondo del Impuesto de Inmuebles Asignado a los Municipios (Funcionamiento)", el cual establece los lineamientos y procedimientos a seguir para el correcto funcionamiento de los municipios, que en sus consideraciones previas establece que solo podrá destinarse un máximo del 10% a gastos de funcionamiento del Municipio, pero en los Municipios semiurbanos y rurales que así lo requieran, podrán utilizar hasta un máximo de 25% del monto final asignado; en cuanto a Medidas Específicas de Control Interno Aplicables, señala que este manual regula y aplica controles a los manejos también administrativos y donde los recursos de este Impuesto se podrá destinar a las áreas de contratación del recurso humano y contratación de bienes para uso administrativo.

Luego el Decreto No.428-2016-DMyDC del 17 de octubre de 2016, por el cual se aprueba la "Guía para el Uso y Manejo del Fondo de Impuesto de Inmuebles Asignado a los Municipios (Inversión)", que en sus consideraciones previas señala que se destinará un 90%, del monto total asignado a cada municipio para inversión, salvo aquellos municipios semiurbanos y rurales, que se podrá utilizar un mínimo del 75%, del total asignado para inversión. En cuanto a Medidas Específicas de Control Interno Aplicables, señala controles a los manejos administrativos y financieros a los actos de manejo

²Nota C-SAM-21-26 de 16 de marzo de 2026, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-sam-021-26>

³ Nota C-199-24 de 20 de septiembre de 2024, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-199-24>

⁴Nota C-SAM-23-25 de 16 de mayo de 2025, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-sam-023-25>

⁵ Nota C-CO-004-2024 de 21 de mayo de 2024, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-co-004-24>

⁶ Nota C-SAM-18-19 de 23 de julio de 2019, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-sam-018-19>

⁷ Nota C-CH-017-24 de 08 de julio de 2024, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-ch-017-24>

⁸ Nota C-SAM-09-25 de 19 de marzo de 2025, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-sam-009-25>



del fondo del Impuesto de Inmuebles (IBI) inversión, detallando las áreas en que se podrá destinar los recursos procedentes de este impuesto, y el procedimiento que detalla las acciones operativas de cada uno de los actores involucrados en el mismo.

Por lo que debemos recordar, en atención al principio de estricta legalidad, todos los servidores públicos, tienen el deber de ceñir sus actuaciones con estricto apego a la norma, en virtud del cual éstos solos pueden hacer aquellos que la Ley expresamente les permite, se presume la legalidad de los actos administrativos y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución y las leyes; así como también se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. (Cfr. art. 18 de la Constitución Política de la República de Panamá y art. 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000).

En conclusión, los fondos del Impuesto de Bienes Inmuebles son presupuestarios, atendiendo el principio de unidad, universalidad y transparencia, es decir, a través de un presupuesto municipal (Presupuesto de Gastos y Rentas del Municipio) entendido como el instrumento donde se contabilizan los recursos y los gastos anuales, a través de acuerdos que determine la distribución del fondo, entre ellos gastos administrativos y/o de funcionamiento del municipio⁹, incluyéndose en dicho presupuesto, los fondos provenientes del impuesto de bien inmueble IBI (incluyendo los proyectos de inversión y gastos de funcionamiento¹⁰), tomando en cuenta también la estructura administrativa municipal, el cual debió ser propuesto por el alcalde ante el consejo municipal para entonces cumplir con los parámetros y porcentajes establecidos por ley y publicarlo en Gaceta Oficial, de esta manera se puedan hacer las transferencias de los fondos de acuerdo a la distribución permitida, como mencionamos, atendiendo a las Guía para el Uso del Fondo del Impuesto de Inmuebles Asignado a los Municipios para funcionamiento e inversión, que dispone la Contraloría General de la República, así también el Ministerio de Economía y Finanzas que instruyen sobre la correcta aplicación de la normativa presupuestaria.

Hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi distinguida consideración.

Atentamente,

Jennifer Voukidis A.
Secretaria Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.



⁹ Nota C-HE-004-23 de 8 de marzo de 2023, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-he-004-23>

¹⁰ Nota C-SAM-030-21, de 8 de septiembre de 2021, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-sam-030-21>