

PANAMÁ RÉGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO

Abel Abilio BATISTA DOMÍNGUEZ

SUMARIO: I. *Noción histórica del municipio*. II. *Evolución histórica del municipio de Panamá*. III. *Principales órganos que componen el gobierno municipal*. IV. *La descentralización*.

I. NOCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

Desde los inicios de la sociedad, el hombre ha sentido la necesidad de agruparse para solucionar los problemas en colectivo. El municipio, como institución originaria, surgió antes que el Estado; sin embargo, los aspectos económicos que influyeron en el Estado lo convirtieron en un órgano superior en la conducta de los pueblos, pasando el municipio a constituirse en un cuerpo supeditado a éste.

La génesis del municipio no resulta ser una tarea fácil, ya que existen distintas corrientes doctrinales que tratan de explicarlo;¹ además, no existe coincidencia en cuanto al origen del municipio español, antecedente directo del municipio en el continente americano y específicamente del panameño.

Algunos municipalistas afirman que el concejo español deriva de los municipios romanos, y éstos, a su vez, se habían inspirado en el municipio natural, y luego político, de los griegos. Otros sostienen que sólo el origen de la palabra es romano, pero que nunca existió un régimen provincial romano propiamente democrático que permitiera una verdadera autonomía a las ciudades dominadas por la metrópoli.

Así, se habla del origen del municipio en las comunas francesas, en las instituciones alemanas, y en Roma. Lo cierto es que todas las instituciones

¹ Teoría del origen divino, iusnaturalista, jurídicas y administrativas.

guardan ciertas diferencias originadas por las necesidades políticas, económicas y sociales que se demandan en un momento determinado.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO DE PANAMÁ

El municipio de Panamá, igual que en otros países latinoamericanos, tiene su fundamento en el cabildo español, que constituía una forma de concejo local con gobierno autónomo, originado en los comienzos del periodo colonial.

Acerca de los cabildos hispanoamericanos, se señala que fue la única institución de sentido popular, principalmente en los primeros momentos de cada empresa de descubrimiento y de conquista, con expresiones casi democráticas, en cuyo gobierno tuvieron injerencia directa los pobladores de las Indias. Los monarcas, bajo el peso de la rica tradición municipalista hispana, dejaron a los vecinos este ámbito de libre actuación.²

Se tiene conocimiento de que el primer cabildo abierto en el istmo de Panamá fue convocado por Vasco Núñez de Balboa en Santa María la Antigua del Darién, para disputarle a la Corona española el derecho a otorgarle el título a Nicuesa para tomar posesión de tierra, no sólo descubierta y conquistada, sino colonizada por otros en territorio continental del Nuevo Mundo.³

Al igual que en América Latina, en donde el municipio ha sido factor importante en la emancipación de los pueblos, en Panamá fue el cabildo abierto convocado por los próceres el que declaró la independencia de nuestro país.

Así tenemos como ejemplo, que en la Villa de los Santos el 10 de noviembre de 1821, el alcalde constitucional y presidente del ayuntamiento convocó a sus miembros, quienes en conjunto firmaron el acta de independencia. De igual forma, en noviembre de 1821 el Ayuntamiento de Panamá, después de intensas deliberaciones, proclamó la independencia de los pueblos istmeños, del gobierno español.

Posteriormente, en un cabildo celebrado en la ciudad de Panamá, el 26 de septiembre de 1830, se acordó la separación de Panamá en la República de Colombia.

² Pinilla H., Héctor y Barsallo G., Pedro A., *Primer curso de gobierno municipal*, Panamá, 1968-1969, p. 16.

³ *Ibidem*, p. 31.

Mediante un cabildo abierto celebrado el 9 de julio de 1831, se declaró al istmo como un territorio de la Confederación colombiana, con administración propia. El 18 de noviembre de 1840, en reunión de los istmeños, se declararon finalizadas las obligaciones contraídas según la Constitución granadina de 1831 y proclamaron a Panamá como un Estado soberano.

Finalizado este recorrido histórico, el 3 de noviembre de 1903, en sesión extraordinaria del concejo municipal de Panamá, se decidió aceptar y sostener la independencia del istmo proclamada en esa misma fecha; en el cabildo abierto del 4 de noviembre de 1903 se dicta una resolución en la que se declaraba en forma solemne que los pueblos de su jurisdicción se separan desde esa fecha de Colombia, para formar con las demás poblaciones del Departamento de Panamá, que aceptaban la separación y se les uniera, al Estado de Panamá, a fin de constituir una República con gobierno independiente, democrático, representativo y responsable.

De esta forma, quedó consolidada nuestra nación con un apego directo a la figura del municipio.

1. Evolución del marco constitucional del municipio en la República de Panamá

Luego de un corto recorrido por la evolución histórica del municipio en Panamá, a seguidas analizamos la evolución de su marco constitucional desde nuestra era republicana.

A. La Constitución de 1904

Al producirse la separación de Panamá de Colombia, en 1903, regía en el istmo la Constitución de 1886, antecedente mediato de nuestra Constitución de 1904, de corte individualista, producto de las ideas separatistas de aquel momento, que pretendían salvaguardar el bien creado Estado panameño.

Por lo tanto, la tendencia hacia la centralización del poder político fue un obstáculo que limitó desde sus comienzos la acción municipal. Ello es así, pues a pesar de la existencia de normas que se referían a la organización y autonomía municipal, la misma no era efectiva (artículos 128, 129, 130, 131 y 132).

Así, el artículo 130 consagraba la autonomía municipal en su régimen interno, pero establecía una prohibición respecto al compromiso de ad-

quirir obligaciones. A su vez, el artículo 131 le daba libertad legislativa y administrativa, pero disponía que el gasto debía ajustarse al procedimiento establecido por la administración central.

El centralismo imperante en la Constitución de 1904 fue cuestionado en su momento por nuestro insigne jurista, don Justo Arosemena, quien fue un “fervoroso defensor de la autonomía municipal ya que concebía la comuna como una célula esencial y activa de la democracia, cuyas funciones independientes no deben ser intervenidas por el poder central, a fin de mantener vivo y palpitante el funcionamiento de las instituciones republicanas a través de toda la Nación”.⁴

B. *La Constitución de 1941*

El desarrollo de nuevas estructuras económicas, políticas y sociales asignadas por el aumento del comercio y una variación en la ideología política produjeron la elaboración de la Constitución de 1904, al introducir en su parte dogmática los derechos sociales. Esta carta fundamental consagra “un sistema nuevo basado en el régimen provincial e instituyó el ‘Ayuntamiento Provincial’, una corporación compuesta de representantes de cada distrito, elegidos por votación popular”.⁵

La nueva Constitución limitó la capacidad administrativa y política de las corporaciones municipales, al atribuirles esa facultad a los ayuntamientos provinciales, con lo cual se desfiguró íntegramente el concepto de autonomía y desnaturalizó la institución al subordinarla al régimen provincial. Los alcaldes eran de libre nombramiento y remoción por parte de los gobernadores, y los miembros de los consejos municipales eran designados por los ayuntamientos provinciales.

C. *La Constitución de 1946*

La Constitución de 1946 intentó fortalecer el principio de autonomía municipal sin poder alcanzar un grado de desarrollo y efectividad como tal.

⁴ Benedetti, Eloy, *El pensamiento constitucional de Justo Arosemena*, Panamá, 1962, p. 134.

⁵ Tejada Mora, Gustavo, *Estudio de creación de un fondo rotatorio de capital para el financiamiento de obras y servicios municipales de carácter redituable*, Panamá, 1968.

Al contrario de lo establecido en la carta magna de 1941, en la Constitución de 1946 se disponía que el Estado descansaba sobre una comunidad de municipios autónomos, lo que implicaba que el municipio autónomo venía a ser la base del Estado.

Esta carta magna contenía una definición de lo que es el municipio, conceptualizado como la organización política de la comunidad local, con características geográficas definidas y con capacidad económica propia, consagrando fundamentalmente la autonomía de los referidos entes jurídicos.

D. *La Constitución de 1972*

Las Constituciones son el producto de diversos acontecimientos especiales que se producen en un país. Uno de estos fenómenos acontece al darse una ruptura o quebrantamiento constitucional, como puede ser el acceso al poder político por medios no previstos en la Constitución vigente, situación que implica, por una parte, el desconocimiento de lo regulado en dicha norma jurídico-política, como por la otra, la derogación, suspensión o pérdida de vigencia a corto o largo plazo de la Constitución que sufre dicho embate político.⁶

Esto fue lo que aconteció el 11 de octubre de 1968, producto de un golpe de Estado promovido y ejecutado por militares panameños, lo que dio origen a la Constitución Política de 1972.

Entonces se produce un cambio en el poder político, al desplazar el poder militar al civil, con lo cual se da un trastocamiento en el orden jurídico institucional, y se crean los instrumentos legales de poder.

La disolución del órgano Ejecutivo y el Legislativo en la estructura superior del Estado se hizo extensiva también a las corporaciones municipales. La Constitución de 1972 dedicaba el título IX al régimen municipal, compuesto de diecinueve preceptos. Así, el artículo 207 disponía que “El municipio era la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito”.

El régimen municipal fue desarrollado mediante la Ley 106, del 8 de octubre de 1973, posteriormente modificado por la Ley 52, de 1984, a las cuales nos referiremos en los siguientes apartados, por ser la normativa legal que regula el municipio en Panamá.

⁶ González Montenegro, Rigoberto, *La Constitución, su concepto, creación y reforma*, Panamá, Portobelo, 1998, p. 30.

E. *La Constitución Política vigente*

Luego de la Constitución de 1972, nuestro magno estatuto sufrió modificaciones por los actos reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, las Actas Legislativas 1 y 2, de 1994 y más reciente, mediante el Acto Legislativo 1, de 2004. Con base en lo anterior, nos centramos en analizar el régimen jurídico vigente del municipio en Panamá.

El régimen municipal panameño está consagrado por el conjunto de normas establecidas en la Constitución Política —título VIII, “Régimen municipal y provincial”— y en la Ley 106, del 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52, de 1984.

El artículo 232 de la Constitución define al municipio *como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.*

Por su parte, el artículo 233 del texto constitucional dispone que al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley.

El órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará con base en los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

Como se observa, el constituyente, en el acto legislativo de 2004, precisa de una forma clara el proceso de descentralización y con base en principios que garantizan la misma.

La descentralización, como proceso político, debe contar con un marco constitucional y legal claro, por lo que el párrafo final de la norma constitucional en referencia dispone que la ley establecerá cómo se descentralizará la administración pública y el traslado de competencias y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.

Como veremos en apartado siguiente, ya se han iniciado los planes de trabajo para la aprobación de la Ley Marco de Descentralización que entraría en ejecución en el año 2008.

De suma importancia para analizar el régimen jurídico del municipio en Panamá lo es el conocer la estructura y atribuciones de la organización administrativa municipal como elemento positivo en el logro de un desarrollo nacional integral.

Es incuestionable que el desempeño efectivo de estas funciones exige de los servidores públicos que se encuentran frente a la administración municipal, deberes y responsabilidades que, sumados al dinamismo, entusiasmo y vocación, con las respectivas providencias materiales, conviertan al municipio en el instrumento que promueve y facilita el desarrollo económico local.

Según la Constitución Política vigente y la Ley 106, de 1973, modificada por la Ley 52, de 1984, la administración municipal está compuesta de la siguiente manera: concejo municipal, alcalde municipal, tesorero municipal y otros servidores públicos municipales; estableciendo el artículo 62 de la Ley 106, de 1973, que los municipios podrán crear, mediante acuerdo municipal, los cargos del abogado consultor municipal, ingeniero municipal, agrimensor o inspector de obras municipales, juez ejecutor y cualquier otro cargo cuyas funciones serán determinadas por el concejo.

Esta separación de poderes significa que el poder de administración está compartido entre el cuerpo deliberante, que es el concejo municipal, y el ejecutivo, representado por el alcalde municipal.⁷

III. PRINCIPALES ÓRGANOS QUE COMPONEN EL GOBIERNO MUNICIPAL

Antes de referirnos a la estructura administrativa del régimen municipal panameño, es importante destacar que según nuestra Constitución Política vigente, el territorio del Estado panameño se divide políticamente en nueve provincias, éstas a su vez en setenta y cinco distritos y los distritos en seiscientos veintiún corregimientos. Adicionalmente, las áreas indígenas han sido delimitadas como comarcas (5); siendo la población total de nuestro país de 2.808,268 habitantes.

⁷ Fallo del 1o. de febrero de 1996 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, registro judicial febrero de 1996, p. 352.

1. *El alcalde*

El artículo 241 de la Constitución establece que habrá en cada Distrito un alcalde jefe de la administración municipal electo por votación popular directa por un periodo de cinco años.

Antes de la reforma constitucional de 2004 se permitía la posibilidad de que los alcaldes fueran designados por el Ejecutivo; sin embargo, desde 1994 existió una fuerte tendencia de que los alcaldes fueran electos popularmente.

Según lo disponen el artículo 243 de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley 106 de 1973, los alcaldes tienen funciones como jefes de la administración municipal, como representantes legales del municipio, como colaboradores de la administración de justicia y como administradores y gerentes del bien común.

Según el artículo 44 de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, los alcaldes tienen el deber de cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa. Los alcaldes son jefes de policía en sus respectivos distritos.⁸ Los alcaldes, cuando actúen como agentes del gobierno, en desempeño de actividades ajenas a la autonomía municipal, quedarán subordinados en tales casos al gobernador de la provincia y a los demás organismos superiores de la jerarquía administrativa.

El alcalde atiende los negocios de su competencia mediante la alcaldía que constituye la oficina del Ejecutivo municipal, y entre sus principales atribuciones se encuentran las de asistir a las sesiones del concejo con derecho a voz; designar colaboradores o auxiliares de trabajo del concejo; presentar al concejo proyectos de acuerdo, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos; presentar al concejo un plan quincenal y anual para el desarrollo del distrito; ordenar los gastos de la administración ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad; nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el título XI de la

⁸ Dentro de las funciones que desempeñan los alcaldes se encuentra el ejercicio de la justicia administrativa, la cual se ejerce a través de corregidores (588 despachos a nivel nacional) nombrados por el alcalde y por juzgados nocturnos de policía, en la cual se solucionan conflictos vecinales, faltas o contravenciones que no tienen la categoría de delitos.

Constitución Política; fijar el horario de los servidores públicos municipales si por acuerdo municipal no se hubiera fijado; vigilar las labores en las oficinas municipales para que cumplan fielmente los deberes a ellos encomendados imponiéndoles sanciones que no comprendan suspensión mayor de tres días ni multa mayor de quince balboas (B/.15.00); cumplir y hacer cumplir las disposiciones del concejo; presentar una memoria de su gestión administrativa; dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales, suministrar a los servidores y a los particulares los informes que soliciten sobre asuntos que se ventilen en sus despachos que no sean de carácter reservado.

Además de las atribuciones señaladas, los alcaldes, cuando actúen en subordinación administrativa, según el artículo 46 de la Ley 106 de 1973, tienen las siguientes funciones: publicar en el distrito las disposiciones dictadas por las autoridades nacionales competentes de mayor jerarquía y cualesquiera otros documentos oficiales que la población deba conocer; mantener el orden público en el distrito con la cooperación de la fuerza pública y desempeñar las funciones previstas en la Constitución o las leyes que les delegue el gobernador de la provincia.

En conclusión, el alcalde, como jefe de la administración municipal, es la persona que ejerce autoridad sobre la administración del municipio, pero dicha autoridad no es absoluta, ya que la organización municipal es democrática, y, por tanto, no puede centrarse en un solo funcionario la conducción de todo el gobierno local.

2. El concejo municipal

Siempre que hablamos del municipio nos referimos a la organización política administrativa del distrito, cuya dirección es ejercida por el gobierno municipal, conformado por un alcalde jefe de la administración encargado de realizar la función ejecutiva y un concejo municipal, que tiene a su cargo la función reglamentaria.

El concejo municipal es un cuerpo colegiado conformado por no menos de cinco miembros, integrado por los representantes de corregimiento, electos de forma popular y directa por los ciudadanos del respectivo distrito.

Bajo el amparo de la Constitución Política de 1972, surge la figura del representante de corregimiento. Un funcionario electo popularmente que en aquel momento tenía a su cargo la representación del corregimiento

ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, ante el concejo provincial y ante el propio concejo municipal. Con la reforma constitucional de 1983 queda abolida la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento y se crea la Asamblea Legislativa, hoy Asamblea Nacional, compuesta por los diputados electos mediante el sistema de circuitos electorales, por lo que los representantes dejan de ejercer la función legislativa.

El concejo, como órgano deliberante del gobierno municipal, tiene una tarea legislativa, que no debe confundirse con la función legislativa, que es ejercida con exclusividad por la Asamblea Nacional, tal como lo dispone el artículo 159 de la Constitución. La función reglamentaria del concejo está dirigida a dictar reglamentos y acuerdos en desarrollo de las leyes formales y sobre las materias cuya competencia le es atribuida.

Los concejos también tienen una labor como órgano de control sobre la administración, más aún en lo relacionado con la ejecución presupuestaria, en todas sus fases, como es evidente en el artículo 14 de la Ley 106, de 1973, modificada por la Ley 52, de 1984. Sin embargo, esa función de control no implica que se le permita ejecutar ni administrar los intereses municipales, ya que ello corresponde al alcalde.⁹

Los concejos municipales, cabildos o cámara edilicia, nombre con que se conoce a estas corporaciones deliberantes cuyo origen se ubica en Roma, tenían en su origen, funciones de ornato y aseo de las áreas de uso público.

Nuestra Constitución Política, en el artículo 237, establece que en cada distrito habrá una corporación, que se denominará concejo municipal, integrada por todos los representantes de corregimientos que hayan sido elegidos dentro del distrito. Si en algún distrito existieran menos de cinco corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la ley, los concejales, para que, en tal caso, el número de integrantes del concejo municipal sea de cinco.

Como lo señalamos en los apartados precedentes, estas corporaciones han cumplido un papel protagónico en la consolidación de nuestra nación, sobre todo por la solemne sesión del consejo del 3 de noviembre de 1903.

Entre las funciones que desarrollan los concejos municipales en nuestro país se encuentran las de escoger en su seno la mesa directiva; nor-

⁹ Vergara, Ada L., *Manual para los concejos municipales de Panamá*, editado por la oficina de Información y Relaciones Públicas de la Procuraduría de la Administración, 2001, p. 1 y 2.

mar la vida jurídica de los municipios a través de acuerdos municipales, que tienen fuerza de ley en todo el distrito; nombrar y remover a los funcionarios que laboran en esa organización municipal y ratificar el nombramiento del tesorero municipal.

Sumado a lo anterior, en el ámbito municipal, a los concejos les corresponde formular, con la participación del alcalde, la política de desarrollo del distrito y de los corregimientos; estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales que elabore el alcalde; crear juntas o comisiones para la atención de los problemas específicos de los municipios; crear y suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, periodos, asignaciones y viáticos; establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas de conformidad con las leyes;¹⁰ reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás

¹⁰ Sobre la facultad que poseen los municipios de crear impuestos, la Corte Suprema de Justicia ha establecido el marco diferenciador entre lo que es la potestad tributaria del gobierno central y la potestad tributaria de los municipios, señalando que la potestad tributaria del gobierno central es originaria, mientras que la potestad tributaria de los municipios es derivada. Esto es así, porque la primera es ilimitada en cuanto a los tributos que puede crear y emana de la soberanía del Estado, mientras la segunda se encuentra limitada a las materias que la ley le permita gravar a los municipios y, por lo tanto, emana principalmente y en forma inmediata de la ley. Como bien lo destaca el profesor Rastello, la potestad tributaria municipal no faculta a los municipios para ‘inventar’ tributos propios (*op. cit.*, p. 143) no determinados previamente por la ley que, en nuestro caso es la Ley 106 de 1973. Este es el sentido del artículo 243 de la Constitución: los municipios no pueden crear mediante acuerdos municipales otros tributos distintos de los previstos en la Ley 106 de 1973 u otra ley que al efecto se dicte. Su potestad tributaria no es pues, soberana, ilimitada sino derivada” (acción de inconstitucionalidad propuesta por la firma forense Rivera y Rivera para que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 18 del Acuerdo 5 del 23 de enero de 1980, dictado por el consejo Municipal del Distrito de Panamá; y de los artículos 74, 75 y 94 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la ley 52, del 12 de diciembre de 1984).

Siendo que la potestad tributaria de los municipios es derivada, esto es, que resulta imprescindible que la ley establezca los rubros que pueden ser gravados mediante acuerdos municipales, parece lógico que la ley pueda establecer límites a la potestad tributaria de los municipios, sin que ello represente una lesión al principio consagrado en el artículo 243 de la carta magna.

Desde este punto de vista, el Estado puede limitar, mediante ley, la potestad tributaria de los municipios, es decir, que el legislador puede señalar las actividades que no pueden ser gravadas por éstos. Pero lo que no puede hacer el Estado es conceder exoneraciones de impuestos, tasas o contribuciones, debidamente establecidas por un acuerdo municipal. Este es el sentir del artículo 243 de la Constitución Nacional. Sentencia del 26 de febrero de 1993.

bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas o ejidos municipales; reglamentar lo relativo al servicio de aseo urbano y domiciliario de las poblaciones, dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente; examinar las memorias e informes anuales que debe presentar el alcalde; servir de órgano de apoyo a la acción de gobierno nacional en el distrito.

Respecto a la función fiscalizadora, los concejos autorizarán y aprobarán la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales; autorizarán y aprobarán la construcción de mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos, lo mismo que la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas, en base en los planes reguladores.

3. El tesorero municipal

El tesorero es el funcionario municipal encargado de efectuar las recaudaciones municipales, tanto los ingresos tributarios y no tributarios, y nombrado por el alcalde y ratificado por el consejo municipal.

Antes de las reformas constitucionales de 2004 el tesorero municipal era nombrado por el consejo municipal, con fundamento en que de esta manera se garantizaba la independencia de las funciones financieras, la cual produjo una serie de conflictos entre el alcalde y el concejo municipal, resolviéndose en la reforma constitucional de 2004 el nombramiento del tesorero por parte del alcalde, con la ratificación del concejo municipal.

Con anterioridad a esta reforma, el artículo 239 constitucional disponía que en cada distrito habría un tesorero, elegido por el consejo, para un periodo que determinaría la ley, y quien sería el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

Hoy en día nuestra Constitución Política sólo hace referencia del tesorero municipal en cuanto a su nombramiento y ratificación, por lo que se hace necesaria la actualización del régimen municipal, de modo que el mismo esté acorde con la reforma constitucional.

Son ingresos tributarios municipales los provenientes de impuestos y tasas establecidos en la ley y en el régimen impositivo de los municipios. Los ingresos no tributarios están relacionados con el cobro de servicios que presta la municipalidad, así como el producto de donaciones,

legados, empréstitos municipales; en fin, ingresos que no dependen de una renta municipal.

Los tesoreros municipales tienen entre sus atribuciones las de efectuar las recaudaciones municipales y hacer los pagos del municipio, para los cuales llevarán libros de ingresos y egresos; llevar la contabilidad necesarias para el control del movimiento de tesorería y la ejecución del presupuesto; asesorar a los alcaldes en la elaboración de los presupuestos y suministrarle los datos e informes necesarios; registrar las órdenes de los pagos que hayan de efectuarse y presentarlos a la firma del alcalde; presentar al concejo y a la Contraloría General de la República al final de cada ejercicio fiscal, un informe del movimiento de tesorería; proponer al concejo medidas oportunas y conducentes para el aumento de las recaudaciones municipales; formar expedientes relativos a créditos adicionales al presupuesto; llevar a cabo las subastas públicas ordenadas por el respectivo concejo; ejercer la dirección activa y pasiva del tesorero municipal; llevar registros actualizados de los contribuyentes para los efectos del cobro de los impuestos, contribuciones, derechos y tasa; examinar y actualizar las planillas de pagos a los servidores públicos y empleados municipales; depositar en cuentas separadas las sumas asignadas a fondos especiales por ley o por acuerdo municipal; realizar las investigaciones necesarias en aquellos casos en que existan indicios de defraudación fiscal o malversación, para lo cual tendrán acceso a los libros y documentos de empresas privadas; mantener actualizado el catastro municipal; nombrar y destituir al personal subalterno de la Tesorería; tendrá iniciativa para presentar proyectos de acuerdo, declarando moratoria o regímenes especiales para el cobro de impuestos; firmar conjuntamente con el alcalde los cheques.

Éstos, en resumen, son los principales organismos que componen el municipio, advirtiendo que, según el artículo 62 de la ley 106 de 1973, los municipios podrán crear, mediante acuerdo municipal, los cargos de abogado consultor del municipio, ingeniero municipal, agrimensor o inspector de obras municipales, juez ejecutor y cualquier otro cargo cuyas funciones serán determinadas por el concejo.

IV. LA DESCENTRALIZACIÓN

A pesar de varios avances llevados a cabo a nivel constitucional y legal, en los municipios de Panamá sigue predominando la centralización

al sustraérsele la prestación de servicios públicos, con lo que se reduce la acción municipal con la consecuencia de la pérdida de la imagen del municipio como institución de gobierno local.

Los cambios significativos en la centralización dependen en gran medida del respeto a la autonomía municipal y a sus elementos, tales como autogobierno, autoadministración, recursos propios.

La descentralización no es un proceso que se realiza en una sola dirección, que consiste en que alguien entrega competencias a otro. Para que funcione efectivamente la descentralización se requiere que el sujeto receptor asuma y realice las competencias que recibe.

La transferencia de competencias y atribuciones de la nación a los municipios requiere fundamentalmente las siguientes exigencias:

- a. Voluntad política de descentralizar;
- b. Armonía y coordinación entre las instituciones (el delegador y delegatorio);
- c. La capacidad de los municipios para asumir el ejercicio de nuevas responsabilidades.¹¹

La descentralización y fortalecimiento de la democracia local, en lugar de debilitar el Estado nacional, lo fortalece, en la medida en que los espacios locales y regionales ganan la capacidad de resolver problemas sociales y económicos, y tengan mayor representación política e incenti- vación política y de capacitación ciudadana. Claro está que éste es un proceso gradual, contradictorio y escalonado, que debe responder a una estrategia construida con base en consensos, concertaciones y conver- gencias, convocado por liderazgos democráticos dotados de la voluntad política y capacidades concertatorias para lograr estas importantes metas nacionales, como lo son la descentralización efectiva y el desarrollo de las democracias locales.¹²

1. *Ruta para la descentralización municipal*

En nuestro país han sido constantes las exigencias al gobierno central en el sentido de que se dé una verdadera descentralización que permita

¹¹ Pinilla, Héctor, “Introducciones para el proceso de descentralización hacia los go- biernos locales de Panamá”, *Legalis et Iustitia*, pp. 13 y 14.

¹² Leis, Raúl, “Democracia y poder local”, *IPADEM Gestión Local*, p. 7.

no sólo que la democracia funcione, sino que amplíe las posibilidades de eficacia de la misma, mediante el acercamiento de las decisiones al control de los ciudadanos, para que se facilite no sólo la selección de los gobernantes, sino la ampliación de los sistemas hacia democracias más participativas “mediante la vinculación activa de los ciudadanos en la selección de los temas públicos, la deliberación sobre los mismos, en algunos casos la gestión de ellos y en otros estableciendo controles sociales novedosos”.¹³

De las acciones tomadas por los últimos gobiernos, todo pareciera indicar que se va por el camino de una verdadera descentralización municipal.

Ello lo sustentamos en el hecho de que existió la voluntad política en las reformas constitucionales de 2004 para redefinir las funciones del municipio, cumpliendo con estos fines dentro de un proceso de descentralización de la competencia y la función pública que el Estado panameño promoverá y realizará con base en principios de autonomía, subsidiariedad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

Bajo este nuevo dinamismo se han llevado a cabo una serie de reuniones y talleres sobre la descentralización en Panamá, estableciéndose entre los ejes de acción el desarrollo de una propuesta de Ley Marco de Descentralización acorde con las reformas constitucionales de 2004, propuesta que deberá ser desarrollada a partir de un concepto general consensuado entre las diversas entidades representativas del gobierno nacional, gobiernos locales, sociedad civil organizada y sector privado, de modo que el mismo se transforme en un anteproyecto de documento jurídico con tránsito relativamente fácil en la Asamblea Nacional.

De igual forma, se destaca la necesidad de retomar los debates sobre la construcción del *concepto de descentralización* que se pretende adoptar en Panamá, el cual debería considerar los siguientes elementos básicos:

- a. El reconocimiento tácito de que el proceso es, de esencia, político, con implicaciones administrativas y financieras.
- b. El reconocimiento tácito de la existencia de asuntos municipales o locales con la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación.

¹³ Spehar, Elizabeth, “La descentralización y los desafíos democráticos”, *FEMICA*, p. 14.

- c. El reconocimiento tácito de una distribución de competencias entre los niveles administrativos (nación-municipio).
- d. El reconocimiento tácito de la autonomía municipal. La capacidad de los municipios de asumir y gestionar de una manera autónoma las funciones y responsabilidades otorgadas.
- e. El reconocimiento tácito de financiamiento municipal mediante la redistribución de los ingresos nacionales.
- f. El reconocimiento tácito de la existencia de competencias recaudatorias propias (impuestos nacionales y municipales).¹⁴

A corto plazo, el gobierno actual ha tomado medidas con objeto de responder con rapidez a ciertas demandas e inquietudes de los gobiernos locales, demostrando de esta manera su compromiso de la puesta en marcha de un verdadero proceso de descentralización.

Para ello, el gobierno de la República de Panamá y los municipios de todo el país suscribieron, en febrero de 2006, un Convenio Marco de Ruta de Descentralización, en el que se declara que es de interés del gobierno nacional promover el desarrollo integral y sostenible de los municipios del país a través de un modelo gubernativo gerencial local con principios de descentralización, trabajo en equipo y basado en calidad de gestión, creando de esta manera las condiciones para el cumplimiento gradual de lo ordenado en el artículo 233 de la Constitución Política.¹⁵

Este convenio Marco de Ruta de Descentralización contiene un Programa de Desarrollo Municipal (PDM) para que los municipios ejecuten

¹⁴ Ruta Crítica para el Proceso de Descentralización en Panamá, Taller de Discusión sobre la Descentralización en Panamá, realizado el 12 de julio de 2005, Dirección Nacional de Gobiernos Locales, Ministerio de Gobierno y Justicia.

¹⁵ Artículo 233 de la Constitución Política: “Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma”.

las actividades de fortalecimiento institucional y de inversiones prioritarias en sus distritos previstas en el mismo, y les provea el debido seguimiento y cumplimiento con los procesos de evaluación.

Las áreas que deberán ser desarrolladas a través de este convenio son las siguientes:

- a. Modernización de la administración y finanzas: i) elaborar y ejecutar un plan de mejoramiento financiero; ii) realizar la reingeniería de los procedimientos administrativos y de toma de decisiones; iii) ampliar y mejorar la base de datos de contribuyentes, mediante el fortalecimiento de catastro municipal; iv) implantar normas y procedimientos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras; v) mejorar la administración de recursos humanos, y vi) diseñar e implementar un plan de capacitación municipal de acuerdo con las necesidades de capacidades técnicas frente a su plan de desarrollo municipal.
- b. Mejora de la gestión de los servicios municipales: i) elaborar y ejecutar planes de modernización en, por lo menos, un servicio municipal; ii) lograr una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios municipales; iii) mejorar los indicadores de eficiencia técnica y comercial de los servicios; iv) establecer sistemas contables y de gestión independientes para los servicios municipales; v) revisar y mejorar la estructura tarifaria; vi) apoyar la creación de mancomunidades de gobierno municipales u otros arreglos institucionales destinados a mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, y vii) diseñar y realizar campañas de educación medioambiental para que la población contribuya a que los servicios, en particular la gestión de los desechos sólidos, se brinden en el marco de las normativas nacionales de respeto del medio ambiente.
- c. Planificación del desarrollo municipal: i) establecer mecanismos para favorecer una participación ciudadana amplia y no excluyente en el proceso de planificación municipal; ii) poner en vigencia los resultados del respectivo plan de desarrollo municipal; iii) establecer un plan municipal de inversiones prioritarias, definido de manera participativa; iv) realizar estudios de factibilidad para los proyectos de competencia municipal a ser financiados por el programa y que cumplan con los criterios de elegibilidad previstos en el reglamento operativo; v) crear y fortalecer la capacidad de planificación

municipal en temas de desarrollo local, uso del territorio, catastro, gestión medioambiental, prevención y respuesta frente a desastres naturales, y vi) crear la capacidad de formular, ejecutar y evaluar proyectos desde la perspectiva técnica, financiera, económica y ambiental. Además, se podrán realizar actividades de fortalecimiento de las organizaciones locales y comunales para que éstas participen de manera activa en los procesos de planificación municipal.

El plan de desarrollo municipal incluirá, asimismo, un programa municipal de inversiones, definido de manera participativa, en el que se incorporarán los proyectos de competencia municipal.

Producto de este Convenio, los gobiernos locales, compuestos por los alcaldes y representantes de corregimiento de los 75 distritos de la República de Panamá, recibieron del gobierno nacional 9 millones 300 mil balboas para atender las necesidades más apremiantes del país.

Hemos observado en este escrito la evolución del modelo centralista del municipio en Panamá, que quizá sea la causa principal de su debilitamiento, pero de igual manera hemos analizado el interés que se muestra por implementar un proceso gradual de descentralización iniciando con su marco constitucional, lo cual se concretó en las reformas de 2004, y que actualmente se trabaja en la presentación de un proyecto de Ley de Descentralización Municipal, pues hoy en día el régimen municipal vigente data de la década de los setenta, el cual no responde a las expectativas de bienestar que exigen todas las comunidades.

Con un régimen jurídico que reconozca al municipio gobierno propio, que sea democrático, autónomo y eficiente, que se dé una transferencia efectiva y gradual de competencias y de recursos, se contribuiría de manera significativa a la reducción de la pobreza, más empleo, medios de vida sostenibles, gobernabilidad dentro de un Estado de derecho, como el que reclama la sociedad en general.