



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 04 de octubre de 2024.
C-SAM- 62-24

Señor
Mayer Mizrachi Matalon
Alcalde del Municipio de Panamá.
Ciudad.
E. S. D.

Ref. Autonomía Municipal, en el marco de las actuaciones de los miembros de la Asamblea Nacional.

Señor Alcalde:

Por este medio nos proponemos dar respuesta a su nota No. 240-SG-2024 de 12 de septiembre de 2024, en la cual nos plantea un conjunto de temas relacionados con la gestión presupuestaria del municipio de Panamá, y de la cual, miembros de la Asamblea Nacional, han opinado, acción que ha sido considerada por la administración municipal, una intromisión en los asuntos del gobierno local del Distrito de Panamá, y por ende, una afectación al principio de autonomía municipal, resguardado en la Constitución Política.

En su narrativa comenta que, *en virtud de una acción Contenciosa de Nulidad, presentada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la misma determinó suspender los efectos de los desembolsos relacionados con las partidas de inversión de las Juntas Comunales, inicialmente aprobados en el acuerdo municipal contentivo del presupuesto municipal de la vigencia fiscal 2024, y que a la fecha, a pesar de haberse presentado el desistimiento, la medida provisional de suspensión sigue en firme.*

La partida presupuestaria corresponde al rubro “TRANSFERENCIA JUNTAS COMUNALES” por un monto de VEINTÍDOS MILLONES CIENTO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.22,100,000.00) divididos por Junta Comunal y una asignación paritaria de OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 850,000.00) para cada una.

Siendo esas las líneas generales, nos consulta, sobre las competencias de la Asamblea Nacional y sus comisiones, subcomisiones al referirse a asuntos que guardan relación con aspectos internos de la administración municipal, máxime cuando la Asamblea Nacional, no tiene participación en la aprobación del presupuesto municipal. A más de ello, continúa preguntando, si las opiniones que emiten los diputados, tomando en cuenta que con base al artículo 163, numeral 5 de la Constitución Política, es prohibido a este órgano del Estado, “**Incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas**”, puede obligar a los alcaldes compeler para que tomen decisiones que pueden afectar la administración financieramente e inconducentes jurídicamente.

Al menos en este análisis que puede ser preliminar, la consulta abre sin duda a un debate interesante, que hace imperativo referirnos a los principios presentes en la Constitución Política, como son la separación de poderes, la autonomía municipal y la subsidiaridad del Estado, inmersas en la acción política y la gestión pública a través de las instituciones, para hacer posible la tarea de gobernar.

Toda vez que las preguntas están relacionadas pasaremos a realizar su análisis de forma amplia y general, presentando las conclusiones de rigor, veamos:

I. Consideraciones previas

1. Acerca de la autonomía y gobernanza municipal

Como punto de partida, refiriéndonos a la autonomía municipal, en el devenir de la vida republicana, su ejercicio a través de entes territoriales, ha resultado unas veces achicado y en otros ensanchado. Un impulso importante, tuvo la reforma constitucional del año 2004, al centrar en el municipio, el ejercicio de las principales funciones inherentes al desarrollo territorial, la participación ciudadana, y constituirlo en el órgano público de la descentralización política del Estado.

Ese gobierno local, léase concretamente “municipio”, comparte similitudes con la estructura del Estado en el que coexiste un órgano deliberante integrado por los representantes de corregimientos, en calidad de concejales y un alcalde que jefatura la administración, cuyos cargos son ocupados como resultado de una elección democrática. Así, el artículo 232 de la Constitución Política, propuso reconocer, al municipio como la organización política autónoma, de carácter democrático y esencialmente administrativo del gobierno local.

Por lo tanto, en ese ejercicio de plena soberanía que tiene el Estado, reconoce el poder autónomo de la entidad territorial, para dirigir su propio destino, en observancia de las normas generales de la administración pública, por ser un ente público, sujetas al ejercicio de fiscalización y control a través de la Contraloría General de la República, en cuanto al manejo de los fondos públicos, y al de otras instituciones facultadas para ejercer el control respecto a los actos y las actuaciones públicas.

De tal suerte que, con base a la normativa constitucional, constituye a favor del gobierno local el ejercicio de la autonomía política, que radica en la elección directa y popular de sus autoridades **sin que sea posible la intervención de alguna autoridad de gobierno central u órgano del Estado.**

Asimismo, en virtud de la autonomía administrativa y fiscal que le atribuye la propia Constitución, el municipio queda facultado por sí mismo, para constituir asociaciones y fusionarse con otros municipios para fines de beneficio común (Art. 238), dictar y aprobar su propio presupuesto (Art. 242 Núm. 1, Art. 243 Núm. 2) ordenar su territorio, (Art. 233) prestar servicios públicos, aprobar o eliminar impuesto, dictar acuerdos y resoluciones de obligatorio acatamiento en la jurisdicción distrital (Art. 243, 245 y 246), impugnables ante la vía contencioso administrativo de nulidad o por inconstitucionalidad, al tratarse de verdaderos actos de la administración.

Además, en ese ejercicio de autonomía, se impone límites al Estado y sus instituciones de gobierno ante el municipio, plasmado principalmente en el ejercicio de la función tributaria municipal, como puede observarse en lo dispuesto en el artículo 247, al señalar que *“El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal”*. En esa apreciación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 18 de marzo de 1996, en relación a la demanda de inconstitucionalidad en contra del Acuerdo Municipal No.42 de 1993 del Municipio de La Chorrera, en cuanto al alcance de la función tributaria municipal, también se refirió a las fronteras señaladas al municipio y al propio Estado, indicando que; *“Así como el Estado no puede conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales por prohibición expresa del artículo 245 de la Constitución Política, los Municipios sólo pueden fijar y cobrar los impuestos señalados en la Ley y esto no ocurre en el presente caso.”*

De igual forma, el artículo 245 constitucional, en su segundo párrafo, contempla el principio de separación de rentas y gastos de fuente municipal, en relación a las nacionales, y viceversa, en donde uno no hace parte del otro, ni en su recaudación, aprobación, ni ejecución, debiendo seguir los procedimientos establecidos en las normativas correspondientes.

A su vez, representa para el gobierno local, un cúmulo de obligaciones irrenunciables e indelegables. El gobierno local, es plenamente responsable de ejercer las funciones que le han sido asignadas, en el cual el Estado, solo puede actuar en virtud del principio de subsidiaridad, en cuanto complementar la gestión municipal, tal como lo establece el artículo 236 de la carta constitucional. Señala el artículo 5, de la Ley 37 de 2009, al referirse a los principios de la descentralización administrativa, que se entenderá el “principio de subsidiaridad”, en el sentido de que, *“El Gobierno Nacional no debe asumir competencias que puedan ser cumplidas más efectiva y eficientemente por los Gobiernos Locales. El Órgano Ejecutivo y los niveles provinciales auxiliarán, en forma parcial y transitoria, al Gobierno Municipal en ejercicio de sus competencias y funciones”*.

Ahora bien, una vez, expuesto todo lo que se le atribuye al municipio como entidad autónoma, el gobierno local, es por antonomasia, el espacio de concertación, en el que convergen relaciones de poder, de ejercicio de frenos y contrapesos, cuyos miembros que lo integran, confluyen en ideologías, intereses de las organizaciones que representan, que suelen extrapolarse a otros espacios de interacción, que no excluye a los miembros de la Asamblea Legislativa. Ello no deviene, en cuanto a la manifestación de opiniones, una afectación a la autonomía municipal.

De ahí que, resulte necesario, establecer mecanismos que viabilicen el diálogo y el entendimiento entre las autoridades municipales, siendo éstas las principales obligadas a encontrar soluciones a los desafíos que le son propios, en términos de eficiencia y eficacia de la gestión pública. En ese propósito, debe haber medios y métodos, que en su implementación haga posible la gobernanza a lo interno, mediante la necesaria relación alcalde –concejo, espacio en que confluyen las acciones de control interno recíprocas.

En el Fallo de nulidad de 1 de febrero de 1996, de la Sala Tercera-Corte Suprema de Justicia, se refirió ampliamente a la institución del municipio y a las funciones interrelacionadas e interdependientes, y que por separado tienen los entes de gobierno que lo constituyen, a fin de *lograr el desarrollo integral de la comunidad, teniendo al Municipio, “como una comunidad o*

sociedad local a la que el Estado reconoce autonomía jurídico-política, administrativa y fiscal, que actúa bajo un sentido de solidaridad en la búsqueda del interés común y satisfacción de las necesidades de la vecindad.”

Aludiendo a la “*gobernanza local*” concepto polivalente y de permanente construcción, desde un enfoque de la administración pública, dice Treviño Cantú, “*es el intento de crear una imagen coherente de las relaciones laterales e interinstitucionales en la administración pública frente a los nuevos retos al nivel local*”, restañando el valor del liderazgo político que *es más importante al interior de los municipios que entre ellos.*¹

En esa concepción, la gobernanza como ejercicio de la administración se ejerce con liderazgo a lo interno, y se expande fuera de las fronteras, al permear con sus decisiones a la colectividad local, que debiere revertir en el desarrollo territorial.

II. Intervención del órgano legislativo en la esfera de las decisiones del gobierno local

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 respectivas a los distintos órganos*².

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.

Sin dejar de perder de vista, la función que tiene la asamblea como foro público, que nada impide a sus miembros hagan referencia sobre algún u otro tema, incluyendo sobre la administración local, porque así lo consideren pertinente a los propósitos de la representación política, dado el facultamiento del artículo 150 de la Constitución, que dice; “*Los Diputados actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Nacional a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral*”.

Pero a su vez, en el ejercicio de la representación política, la Asamblea Nacional, no debería ir más allá de sus competencias, pues como lo establece el artículo 163 Núm. 2, referido a las prohibiciones; “*Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros órganos del Estado*”. Así como tampoco **le es dable, citar o requerir informes a funcionarios municipales, porque tal como lo establece el artículo 161 (numeral 9) de la Constitución Política, se trata de servidores públicos que no son nombrados ni ratificados por este órgano del Estado, los alcaldes y representantes de corregimientos son autoridades de elección popular**, concordando con el artículo 215, de la Ley 49 de 1984³.

¹ TREVIÑO CANTÚ, José Antonio. Gobernanza en la Administración Pública. Revisión teórica y propuesta conceptual. <https://www.scielo.org.mx/pdf/cya/n233/n233a8.pdf>

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Novena Edición. Editorial Porrúa, México. 2012

³ TEXTO ÚNICO De la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, Que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, con las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas por la Ley 7 de 1992, la Ley 3 de 1995, la Ley 39 de 1996, la Ley 12 de 1998, la Ley 16 de 1998, la Ley 35 de 1999, la Ley 57 de 2002, la Ley 25 de 2006, la Ley 16 de 2008 y la Ley 28 de 2009. G.O 26476-D.

En cuanto a la labor de las comisiones de la Asamblea Nacional, conforme a su regulación de la Ley 49 de 1984, en los artículos 71 y 73, respectivamente corresponde, la consideración de los proyectos, anteproyectos de ley y demás asuntos de su competencia, en tanto que las subcomisiones, adelantar estudios y gestiones sobre los asuntos que consideren deban ser objeto de tratamiento previo.

El señalado reglamento interno, permite a los diputados realizar propuestas no legislativas, artículo 123, que se traduce en proposiciones o mociones, por tal razón, puede entenderse, que mociones presentadas por un diputado o varios de ellos, o expresiones surgidas en el seno de las discusiones, no deberían constituir por sí solas, una afectación a los principios y reconocimientos a la autonomía municipal.

Ahora bien, ante cualquiera acción que se consideren las autoridades locales, genere una afectación a la autonomía municipal e injerencia en los asuntos internos del gobierno local, por parte de un órgano del Estado, el municipio a través de sus órganos de gobierno, tiene plena autoridad para presentar sus objeciones y promover las acciones legales a las que haya lugar.

III. Conclusiones

Luego del análisis precedente, en respuestas a las preguntas formuladas, podemos concluir con lo siguiente:

1. Sobre las competencias inherentes a la Asamblea Nacional, están determinadas en el Título V “Órgano Legislativo” de la Constitución Política, y en su desarrollo no se contempla aspectos relacionados con la administración del gobierno local. Las funciones y competencias del gobierno local, queda contemplada en el Título VIII Regímenes Municipal y Provincial, atribuyendo las funciones y facultades al alcalde en su condición de Jefe de la Administración y al Concejo, órgano de gobierno integrado por los representantes de corregimiento.
2. Sobre la intervención en los asuntos internos de la administración municipal, a través de comisiones o sub comisiones de la Asamblea Nacional, deberá observarse lo dispuesto en los artículos 159 y 161 de la Constitución Política, así como lo determinado en la Ley 49 de 1984 , contentiva del reglamento interno.

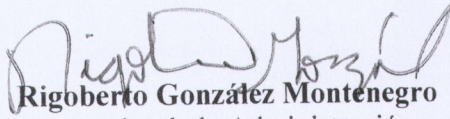
De igual manera, deberá tenerse en cuenta lo preceptuado en el artículo 161 (numeral 9) de la Constitución Política, sobre las funciones administrativas que puede ejercer la Asamblea Nacional, en cuanto a la citación de funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, y a los que se les puede solicitar informes, quedando fuera de ese listado las autoridades municipales.

3. Sobre si puede la Asamblea Nacional, incidir, solicitar modificaciones al presupuesto municipal u ordenar actos a la administración, debemos indicar que conforme los artículos 242 y 243 de la Constitución Política, corresponde al alcalde la elaboración del proyecto de presupuesto, y al concejo su aprobación y rechazo. También le compete al alcalde, en su condición de Jefe de la Administración, según el artículo 243, “ordenar los gastos de la administración ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de

contabilidad”, funciones estas que no le son atribuidas a la Asamblea Nacional, ni a sus miembros.

En conclusión, podemos indicar que ni la Constitución ni la Ley, faculta a la Asamblea Nacional, ni a sus miembros, ejercer funciones relacionadas con la administración inherentes al gobierno local, pero tampoco restringe las facultades de un Diputado para expresar una opinión o punto de vista sobre una cuestión que considere puede afectar o interesar a parte del conglomerado que representa ante el Órgano Legislativo, y por otro lado, será el gobierno local, en ejercicio de su potestad, que en primer lugar está llamado a resolver sus asuntos internos apelando a la gobernabilidad, al buen gobierno, a favor de los más altos intereses ciudadanos y de la colectividad que representan.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av.
Exp. SAM-CON 60- 24