



**TE DAMOS LA BIENVENIDA
A LOS GOBIERNOS LOCALES**



PARTE I



¿QUÉ ES LA AMUPA?

¿Qué es la Asociación de Municipios de Panamá?

La Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) es una organización que representa los intereses de los municipios de la República, aglutinando a todas las autoridades municipales.

Fue creada mediante resuelto del Ministerio de Gobierno y Justicia No.445 del 27 de octubre de 1995, cuando se construye la personería jurídica.

El principal papel de la AMUPA es el de la incidencia política en todos los niveles del Estado, definiendo el interés de los agremiados y sus instituciones, dentro de los marcos legales y democráticos que existen para los municipios y sus comunidades.

NUESTRO PROPÓSITO:

Trabajar en la defensa de la autonomía, el mejoramiento y el fortalecimiento de la unidad municipal como garante de la efectiva aplicación de principios democráticos y participativos.



Objetivos de AMUPA

- Vigilar que el proceso de descentralización del Estado Panameño se cumpla real y efectivamente, a través de una gradual pero permanente transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Locales.
- Representar los intereses de los municipios promoviendo una efectiva autonomía financiera, política, jurídica y administrativa en cada municipio.
- Garantizar que los Municipios tengan a su alcance los medios para lograr una efectiva solución a sus problemas.
- Gestionar la participación del Gobierno Central y de las Agencias Nacionales e internacionales, en el apoyo eficaz para la asistencia técnica y financiera en la elaboración y ejecución de políticas, programas y planes que contribuyan al mejoramiento de los Gobiernos Locales y sus comunidades.
- Representar gremialmente a los Municipios ante los Organismos Nacionales, Regionales e Internacionales.
- Promover iniciativas para la presentación de ante proyectos de Ley, a través de los medios idóneos, dirigidos al bien común de los municipios e incidir en representación de los Municipios, en los proyectos de Ley y de otras normas para resguardar y beneficiar la autonomía y el desarrollo municipal.
- Coordinar esfuerzos con otras organizaciones que persiguen objetivos similares.
- Incidir para que sean reconocidos a los municipios, como legítimas instancias gubernamentales para la acción pública del estado y del desarrollo de las regiones

¿Cómo se organiza la AMUPA?



ASAMBLEA GENERAL:

Es la máxima autoridad y se reúne de manera ordinaria una vez al año y en forma extraordinaria cuando la Junta Directiva haga la convocatoria, o cuando la solicitud la haga el 25% de los miembros que la integran.

JUNTA DIRECTIVA:

Es el Órgano Ejecutivo Superior, representa y dirige la asociación y le da continuidad mientras la Asamblea General está de receso. Está conformada por trece (13) principales y (13) suplentes (Alcaldes/as y Representantes).

DIRECCIÓN EJECUTIVA:

Conformada por la estructura orgánica propia. La estructura, atribuciones y deberes de cada una de las dependencias se establecen en un manual de organización y funciones. Es responsable de materia ejecutiva y administrativa de la AMUPA.



COMISIONES



AMUPA cuenta con un equipo multidisciplinario que tiene como función asesorar y brindar soporte técnico a la Asociación en todas las actividades que así lo requieran.

- Comisión de Asuntos Legislativos y Legales
- Comisión de Ética y Tribunal de Honor.
- Comisión de Medio Ambiente, Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Desarrollo Comunitario.
- Comisión de Modernización Municipal
- Comisión de Finanzas.
- Comisión de Género.

Servicios





¿Cómo se financia la AMUPA?

La organización de financia con el fondo correspondiente a las transferencias basadas en el artículo 48 de la Ley 66 de 29 de octubre de 20156 que reforma la Ley 37 de 2099, que descentraliza la Administración Pública, y dista otras disposiciones.

Estos aportes son utilizados para cubrir gastos de funcionamiento, programaciones formativas y de organización interna, así como en los procesos de incidencia para el abordaje de las distintas temáticas.

Otros mecanismos de financiamiento son:

Las contribuciones permanentes o eventuales de organizamos nacionales o internacionales.

Los bienes muebles o inmuebles que adquiera a cualquier título.

Formación y Capacitación:

Tiene como responsabilidad la elaboración, desarrollo y evaluación de los procesos de capacitación dirigidos a autoridades locales, funcionarios municipales de las alcaldías y juntas comunales.

Objetivo:

Desarrollar los conocimientos, habilidades y destrezas en los municipios del país. De esta manera, se logra capacidad instalada en cada municipio y dominio de las funciones propias de los cargos asignados con el fin de mejorar los servicios de la gestión pública local.

Para la implementación de estas acciones de capacitación se determina una clasificación por regiones:

Clasificación	Áreas
Región 1	Panamá, Darién y Comarca Guna Yala.
Región 2	Panamá Oeste y Coclé
Región 3	Herrera y Los Santos
Región 4	Veraguas y Ñurum
Región 5	Chiriquí y Bocas del Toro
Región 6	Comarca Ngäbe Buglé

Tipos de capacitaciones:

Capacitación de inducción:

Se orienta a facilitar la integración de las nuevas autoridades y reconocimiento de la responsabilidad de su cargo. De igual manera, se realizan jornadas sostenidas durante todo año para generar aprendizaje en los funcionarios municipales.

Capacitación preventiva/ correctiva:

Orientada al reconocimiento de los procedimientos de administración local y de los actores que se involucran en el proceso. Tiene como propósito la actualizar sobre las nuevas formas de administración de acuerdo a la ley de descentralización.

Capacitaciones formales por medio de alianzas con universidades e instancias nacionales e internacionales:

Para realizar capacitaciones más formales, AMUPA hace alianzas con universidades y otros organismos en diferentes temas que aporten capacidades de autoridades y funcionarios con el fin de impulsar la profesionalización.

Relaciones Institucionales



Objetivos:

Gestionar relaciones, responder a convocatorias y facilitar la constancia en los compromisos institucionales de AMUPA, con el fin de desarrollar procesos y acciones para el fortalecimiento municipal y el apoyo a la descentralización.

Justificación:

Uno de los requerimientos para que AMUPA se desempeñe en su misión, es la participación en espacios de análisis, de propuesta, de articulación y de decisión para que Panamá avance en el ejercicio de la autonomía municipal, actualmente matizado por la coyuntura que representa la ejecución de la ley de descentralización.

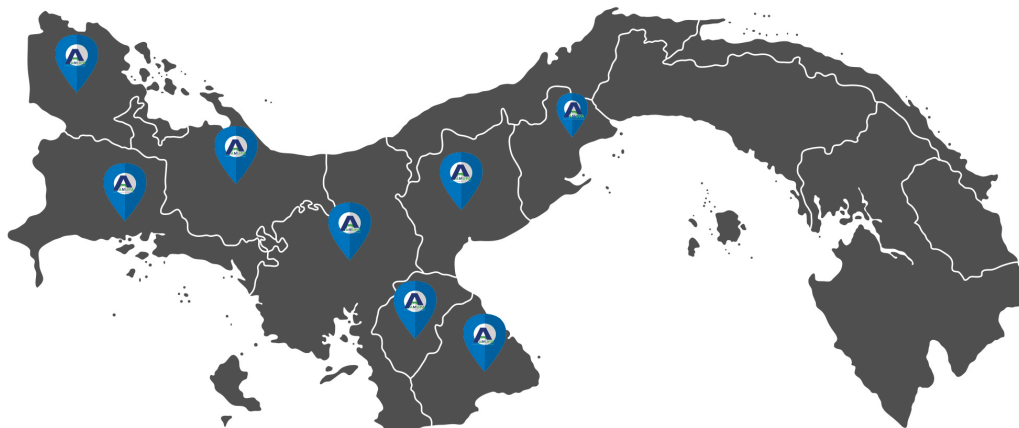
Gestión de Riesgo y Desarrollo Comunitario

Esta comisión desarrolla las acciones dirigidas a consolidar las estructuras municipales para la implementación de mecanismos que fortalezcan los procesos en la ejecución de planes, proyectos y programas comunitarios, en materia de planificación del desarrollo local. Incluyendo como eje transversal los componentes de reducción de riesgo y desarrollo sostenible en armónica relación con el ambiente.

Actualmente impulsan la creación de los departamentos de riesgo dentro de los municipios y fortalecer las habilidades cognoscitivas del personal designado para la gestión de riesgo, donde lleven asesoría directa y permanente al consejo municipal y que puedan legislar a través de su ordenamiento territorial y su planificación el desarrollo de su municipio.

Oficinas Regionales

Nuestras oficinas regionales tienen como objetivo apoyar a los municipios de cada región además de reforzar el desarrollo de los municipios en el proceso de descentralización y brindando asistencia técnica



Asistencia técnica

- Visitas a las juntas comunales donde se instalaron las juntas de desarrollo local y puedan saber cuál es el rol de cada una según lo establecido en la Ley de Descentralización.
- Seguimiento a los municipios para verificar sus avances en cada distrito en temas de consultas ciudadanas así puedan darse en el tiempo reglamentario y establecido.
- Apoyo en la elaboración del Plan Estratégico de cada municipio.
- Asistencia a diferentes consultas ciudadanas realizadas por las autoridades locales en sus municipios.
- Participación en los Consejos Provinciales, estando en contacto con los alcaldes y representantes conversando y teniendo comunicación directa en temas de descentralización.

PARTE II



JUNTAS DE DESARROLLO LOCAL

Son Obligatorias



Según la ley de descentralización es obligatorio que las comunidades de los corregimientos elijan las Juntas de Desarrollo Local.

Se concibe como formada expresión de la participación ciudadana en las comunidades con el propósito de que intervengan en la toma de decisiones para la atención primaria de sus necesidades colectivas.

Según el artículo 144 de la Ley 37 de 2009, la Junta de Desarrollo Local y las comisiones organizadas por la Juntas Comunales no tendrán personalidad jurídica.

En la Ley 37 de 2009 que descentraliza la administración pública

Artículos 137 al 141
y 143 al 145

En la Ley 66 de 2015 que modifica la ley 37 de 2009

Artículos 62

Responsabilidades de municipios y juntas comunales en su organización y funcionamiento



Consejos Municipales

Definen las comunidades que conforman cada junta de desarrollo local



Juntas Comunales

- Elaboración de Reglamento interno
- Registro de la Directiva
- Expide resolución de registro
- Lleva registro del Reglamento Interno y sus modificaciones.
- Toman posesión ante el presidente de la Junta Comunal
- Presidente de Junta comunal, acredita la Junta de desarrollo local ante la Secretaría General de la Alcaldía.

¿Quiénes integran la junta de desarrollo local?

Pueden participar de su directiva todas las personas mayores de 18 años quienes serán elegidas para un período de dos años y medio, sin derecho a reelección.

La forma de escoger las directivas de las Juntas de Desarrollo Local estará regulada en el Reglamento Interno de las Juntas Comunes.

Tomará posesión ante el presidente de la Junta Comunal, quien deberá acreditarla ante la Secretaría General de la Alcaldía.



Once miembros de la Junta de Desarrollo Local

Presidente	Fiscal
Vice Presidente	Vocal
Secretario	Representante comunitario temas ambientales
Sub secretario	Representante comunitario discapacidad
Tesorero	Representante comunitario ordenamiento territorial
Sub tesorero	

Reuniones de las Juntas de Desarrollo Local



- Mensuales
- Convoca secretario indicando fecha y lugar
- Participa representante o designado

El artículo 139 de la Ley de descentralización enumera 19 atribuciones de las Juntas de Desarrollo Local. En este material se agruparon según áreas o temas de su gestión.

PLANIFICACIÓN Y REALIZACIÓN DE ACCIONES Y PROCESOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Participar en el diagnóstico y la ejecución del Plan Estratégico del Corregimiento.

Participar obligatoriamente con todas las organizaciones, públicas o privadas, en la ejecución de las obras de desarrollo que se realicen en la comunidad.

Promover el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad civil del área territorial.

<p>PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO COMUNITARIO, DE CORREGIMIENTO Y DISTRITAL.</p>	<p>Promover la participación de las comunidades, en la definición de prioridades de proyecto, así como la contribución ciudadana en la ejecución de los programas.</p> <p>Realizar, por lo menos dos veces al año, asambleas de vecinos para coordinar y aprobar sus planes de trabajo.</p> <p>Contribuir en la organización de los vecinos a través del asociativismo, cooperativismo y otras formas autóctonas de vida colectiva comunitaria.</p> <p>Organizar entre los miembros de la comunidad las actividades necesarias, para que participen juntos en la solución de los problemas de la comunidad.</p> <p>Colaborar con el Municipio y las Juntas Comunales en la realización de las consultas ciudadanas</p> <p>Elegir, entre sus miembros, a un representante acreditado que conformará la Junta de Desarrollo Municipal y asistirá con derecho a voz a las sesiones del Consejo Municipal.</p>
--	--

<p>PROTECCIÓN Y CUIDADO DEL AMBIENTE</p>	<p>Desarrollar programas de gestión ambiental</p>
<p>APLICACIÓN DE MECANISMOS DE TRANSPARENCIA</p>	<p>Participar y rendir cuentas en los cabildos abiertos, consejos consultivos y rendición de cuentas que realicen las Juntas Comunales, el Municipio y la Gobernación.</p> <p>Llevar las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias que realicen.</p> <p>Presentar un informe trimestral de su gestión al presidente de la Junta Comunal.</p> <p>Participar en los consejos consultivos y de rendición de cuentas distritales.</p>
<p>IMPULSO DE PROGRAMAS PARA CALIDAD DE VIDA EN EL TERRITORIO</p>	<p>Apoyar programas de educación popular que erradiquen el analfabetismo y el uso de drogas ilícitas en el área y promuevan la cultura democrática.</p> <p>Apoyar programas de protección integral de la niñez.</p>
<p>GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE FONDOS COMUNES</p>	<p>Organizar actividades que permitan recaudar fondos para participar económicamente en la solución de los problemas de la comunidad.</p> <p>Abrir cuentas bancarias en un banco oficial, con autorización de la Junta Comunal, y presentarle informes financieros mensuales. Los fondos depositados en dichas cuentas solo podrán ser utilizados para obras de la comunidad previa autorización de su Junta Directiva.</p>
<p>OTRAS QUE SE DEFINAN EN EL REGLAMENTO INTERNO</p>	<p>Realizar cualquier otra que le permita la ley y el reglamento interno de funcionamiento dentro del cual, entre otras materias, se establecerán las funciones de su Junta Directiva.</p>

PARTE III



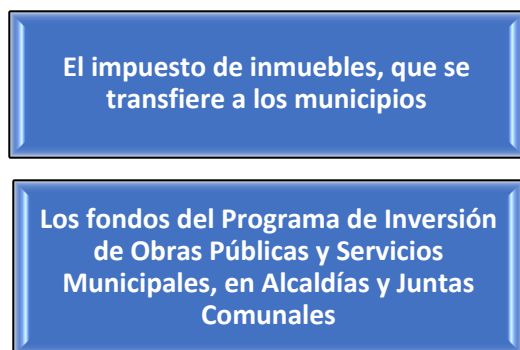
MANEJO DE LOS FONDOS QUE INGRESAN A LOS MUNICIPIOS Y JUNTAS COMUNALES, EN LA PRIMERA FASE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Resume lo que establece la Ley 37 de 2009 que descentraliza la administración pública, la Ley 66, de 2015, que la reforma, la "Descripción del proceso para la viabilidad de los proyectos ejecutados con fondos de la transferencia del Impuesto de Bienes Inmuebles", elaborado por la Secretaría Nacional de Descentralización y la "Guía para el manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales", emitida mediante Decreto de la Contraloría General de la República.

Con la Ley de descentralización, se transfieren fondos del Presupuesto estatal a los municipios y a las Juntas Comunales

Junto con los ingresos propios, se facilita el financiamiento de obras e inversiones para potenciar el desarrollo y para el funcionamiento de unidades administrativas que garanticen la eficiencia y la transparencia en la gestión local.

Son dos fondos cuyo manejo tiene algunos puntos en común, lo mismo que ciertas diferencias:



1. El impuesto de inmuebles que se transfiere a los municipios

El MEF lo recauda y lo transfiere a los municipios

El Ministerio de Economía y Finanzas lo cobra y lo transfiere a los municipios, según lo recaudado el año inmediatamente anterior, por medio de partidas trimestrales.

Lo hará, dentro de los cinco días siguientes al vencimiento de los trimestres correspondientes al cobro del impuesto, y será acumulable.

Monto de las transferencias

El monto correspondiente a cada municipio se calcula mediante una fórmula de solidaridad intermunicipal que busca equiparar a los municipios que reciben menos de quinientos mil balboas (B/.500 000.00) en asignación bruta, de manera que todos los municipios cuenten con este monto mínimo.

El Órgano Ejecutivo aplicará la fórmula solidaridad para que el corregimiento especial de Puerto Obaldía y los corregimientos de las comarcas de Guna Yala, Madungandi y Wargandi participen también de la asignación del impuesto de inmuebles.

El impuesto de inmuebles, las morosidades y recargos causados correspondientes a los periodos fiscales anteriores a 2015, recaudados a partir del 1 de enero de 2016, una vez recaudados, se asignarán íntegramente a los municipios respectivos.

Porcentajes de inversión y funcionamiento

Son diferentes en los municipios urbanos y metropolitanos y en los semi urbanos y rurales:

- ***Un máximo de 25% a gastos de funcionamiento en los municipios semi urbanos y rurales.***
- ***Un máximo de 10% en los municipios urbanos y metropolitanos.***

Según decidan, el resto estará disponible para inversión.

El uso de los gastos de funcionamiento deberá autorizarse mediante acuerdo municipal.

La distribución del fondo entre alcaldes y representantes de corregimientos

Los alcaldes y representantes identificarán las necesidades de las comunidades con su participación y tomarán en cuenta criterios de población y extensión territorial, para definir prioridades.

El alcalde presentará el Plan Anual de Obras e Inversiones que se financiarán con este fondo destinado a las necesidades prioritarias de cada distrito y comarca, asegurándose que se ejecuten obras y proyectos en todos los corregimientos.

El Plan Anual de Obras e Inversiones se aprueba mediante acuerdo municipal.

El acuerdo debe contar con el voto de las tres cuartas partes (3/4) de los miembros del Concejo Municipal y siguiendo el mismo procedimiento para la aprobación del presupuesto municipal.

Las cuentas para el manejo de este fondo

Se asigna al Municipio, en la cuenta CUT (Cuenta Única del Tesoro) en concepto de transferencia del Impuesto de Bienes Inmuebles, el monto identificado en el Presupuesto de Inversión Anual para la utilización del IBI.

La Cuenta única del Tesoro (CUT) realiza los pagos de Inversión. El MEF realiza los pagos a contratistas y proveedores mediante acreditación bancaria (ACH) y, en los municipios, se realiza todo el proceso de contrataciones de obras y servicios mediante el portal de Panamá Compra.

Para los gastos de funcionamiento, el Municipio abre una cuenta que se denominará **Fondo de funcionamiento (IBI) municipio de _____**. A esa cuenta, le será transferido este fondo.

El alcalde o la alcaldesa y el tesorero o la tesorera municipal firman los cheques que requieren revisión del Fiscalizador de la Contraloría.

Coordinación Institucional

La **Secretaría Nacional de Descentralización** es el organismo técnico, político y de coordinación con los municipios para la ejecución del proceso de descentralización, hasta que se cumpla la primera fase.

La Secretaría cuenta con El Comité Ejecutivo de Descentralización, presidido por el Ministro de la Presidencia o quien él designe. Es la instancia encargada de dar o no la viabilidad a los proyectos de inversión pública presentados por los municipios, para ejecutar los fondos del Impuesto de Inmuebles.

De manera gradual, y cuando las condiciones lo hagan necesario, podrán conformarse comités similares en las provincias y comarcas.

Documento orientador del manejo y los procedimientos

La Secretaría Nacional de Descentralización distribuyó un documento titulado **“Descripción del proceso para la viabilidad de los proyectos que serán ejecutados con fondos de la Transferencia del Impuesto de Bienes Inmueble”**. Allí se describen los pasos y la forma de manejar este fondo.

Tareas necesarias

- ❖ Realización de consultas ciudadanas
- ❖ Elaboración del Plan Anual de Obras e Inversión para el Impuesto de inmueble.
- ❖ El Plan Anual de Obras e Inversión debe indicar las obras y proyectos.
- ❖ Las obras y proyectos deben estar en el listado de las áreas de inversión a las que se podrá destinar los recursos del Impuesto de Inmuebles, en el artículo 44 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 que adiciona el artículo 112-E a la Ley 37 de 2009.
- ❖ Aprobación de Acuerdos Municipales sobre la utilización del fondo en inversión y funcionamiento.
- ❖ Sanción del acuerdo municipal por el Alcalde o la Alcaldesa.

- ❖ Publicación del Acuerdo en la Gaceta Oficial.
- ❖ Elaboración de Ficha Técnica para cada proyecto.
- ❖ Presentar solicitud de viabilidad al Comité Ejecutivo de Descentralización.
- ❖ Retirar Resolución de viabilidad del Comité Ejecutivo.

Documentación a presentar al Comité Ejecutivo de Descentralización

- ✓ Nota de solicitud, haciendo referencia al acuerdo municipal y con el listado de los proyectos.
- ✓ Constancia de las consultas ciudadanas
- ✓ Acuerdo municipal
- ✓ Fichas técnicas de los proyectos.

Criterios de viabilidad que aplicará el Comité de descentralización:

- Que la inversión se ajuste a las áreas y asuntos establecidos en el artículo 44 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 que adiciona el artículo 112-E a la Ley 37 de 2009.
- La coordinación con la ejecución de inversiones planificadas por el Gobierno Central

Destino de los fondos

La ley contempla una lista de “**temas y asuntos**” en los que los municipios podrán utilizar los fondos del IBI:

1. Educación y salud

- a. Mantenimiento y mejoras de centros educativos.
- b. Mantenimiento y mejoras de puestos y sub centros de salud.

2. Deporte y recreación

- a. Construcción y mantenimiento de infraestructuras deportivas, recreativas y parques.
- b. Transporte y movilidad.
- c. Construcción y reparación de aceras.
- d. Mantenimiento de caminos rurales y mejoras en la señalización vial.

3. Servicio público domiciliario

- a. Acueductos rurales.
- b. Alumbrado público rural.
- c. Recolección de basura.
- d. Reciclaje.
- e. Canalización.
- f. Dragados de servidumbres pluviales.

4. Infraestructuras para la seguridad ciudadana

- a. Acondicionamiento de las infraestructuras para las personas con discapacidad y las personas de la tercera edad.

5. Servicios sociales

- a. Construcción y mantenimiento de los Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF).
- b. Infraestructura y apoyo para la mitigación de riesgos y desastres naturales.
- c. Construcción de centros de servicios sociales, como los comedores municipales y comunales, entre otros.
- d. Construcción y/o adecuación de infraestructura para la efectiva participación de grupos de la sociedad civil, en las instalaciones de las juntas comunales.

6. Turismo y cultura

- a. Infraestructura para el turismo local y paisajismo.
- b. Construcción y mantenimiento de infraestructuras culturales, artísticas y religiosas.

7. Desarrollo económico social

- a. Equipamiento urbano.
- b. Mejoras a la infraestructura pública.
- c. Embarcaderos fluviales o lacustres.
- d. Construcción y mejoras de mercados municipales.
- e. Infraestructuras para microempresas municipales.
- f. Apoyo al sector agropecuario.

2. El Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales en las Alcaldías y Juntas Comunales

Se creó con la Ley 66 de 2015 que modificó la Ley 37 de descentralización y le asignó los fondos de PRONADEL.

El Estado, a través de la Secretaría Nacional de Descentralización, transfiere estos fondos a los municipios y Juntas Comunales

Está destinado a proyectos sectoriales de acciones específicas de la Administración Pública municipal que tiendan a mejorar, regular, crear o supervisar sectores específicos de desarrollo.

Su finalidad:

- ❖ explotar las ventajas comparativas territoriales
- ❖ fortalecer el desarrollo social, educativo y de salud
- ❖ combatir la pobreza
- ❖ promover la inclusión de jóvenes, personas con discapacidad, grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados
- ❖ proveer servicios públicos para el bienestar de la población

Monto de las transferencias



Porcentajes de inversión y funcionamiento

Un mínimo de 70% para inversión y, el resto, para funcionamiento.

Las cuentas para el manejo de los fondos

Para su apertura se debe completar el "Formulario de Firma y Manejo de Cuentas Bancarias Oficiales".

Se puede acceder a través de la página de Internet www.contraloria.gob.pa en la opción de "Atención al Ciudadano".

El formulario deberá estar acompañado de:

- Fotocopia de las cédulas del (los) firmante (s).
- Fotocopias de las credenciales del Tribunal Electoral (si el firmante es un funcionario electo HR o Alcalde) o fotocopias del Decreto o Resuelto y el Acta de Toma de Posesión (si el firmante es un funcionario administrativo).

Para las Juntas Comunales la cuenta se llamará **Fondo de Inversión-Junta Comunal de** _____
Para las Alcaldías, **Fondo de Inversión-Municipio de** _____.

La firma de los cheques

En las Juntas Comunales, los cheques los firman el Presidente de la Junta Comunal y el Tesorero de la Junta Comunal.

En los municipios, el Alcalde y el Tesorero Municipal.

Los cheques deben contar con el refrendo del fiscalizador autorizado, de conformidad con el monto de delegación de firma que haya autorizado el Contralor General de la República.

Las personas autorizadas para firmar y refrendar los Cheques-Comprobantes de Pago, deben estar previamente reconocidas por la Contraloría General de la República y registradas sus firmas en el Banco Nacional de Panamá.

Coordinación interinstitucional

Secretaría Nacional de Descentralización

Es el organismo técnico, político y de coordinación con los municipios para la ejecución del proceso de descentralización, hasta que se cumpla la primera fase.

Contraloría General de la República

Las Direcciones Nacionales, Auditoría Forense, Auditoría General, Fiscalización General, Ingeniería, Asesoría Jurídica y Métodos y Sistemas de Contabilidad de la Contraloría, ejercerán sus competencias en materia de control, fiscalización y regulación de los fondos transferidos y en el cumplimiento de las obras, suministros y funcionamiento.

Junta Técnica provincial

Se requiere que, desde el inicio de la elaboración del "Perfil de Proyecto", coordinen con la Junta Técnica Provincial y con responsables del sectorial que tenga relación con el tipo de proyecto a ejecutar.

Las entidades sectoriales brindarán apoyo técnico para la elaboración del proyecto en cuanto a planos (cuando sean necesarios) o especificaciones técnicas y darán seguimiento del proyecto, durante su ejecución y posterior conclusión.

Oficinas regionales

Las coordinaciones Técnicas Provinciales y Comarcales, relacionadas al proyecto, tienen la obligación de apoyar en la formulación y evaluación de los mismos con la Secretaría Nacional de Descentralización.

Documento orientador del manejo y procedimientos

La Guía para el manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales elaborado por la Contraloría General de la República y publicado en la Gaceta Oficial 28001-A es el documento que orienta el manejo de este fondo.

Tareas necesarias para los pagos y desembolsos

- ❖ Realizar consultas ciudadanas y tener constancia de su realización.
- ❖ Elaborar Presupuesto Anual y el Presupuesto para cada proyecto.
- ❖ Realizar licitaciones y contrataciones de acuerdo a la Ley de Contrataciones Públicas.
- ❖ Realizar estos trámites en el portal de Panamá Compras.
- ❖ En muchos municipios las Juntas Comunales se han puesto de acuerdo para financiar el funcionamiento de una instancia municipal que cuente con el personal técnico calificado para realizar este servicio, tanto a las Alcaldías como a las Juntas Comunales.
- ❖ Los Representantes de Corregimientos, en las Juntas Comunales y los Alcaldes, en las Alcaldías, a través de sus respectivas Unidades Administrativas, son responsables de los procesos de contratación.
- ❖ Los desembolsos con cargo al fondo deben corresponder en monto y plazo a los compromisos adquiridos en los contratos u órdenes de compras suscritos por el Presidente de la Junta Comunal o el Alcalde y el Contratista y a la asignación de fondos.
- ❖ Los desembolsos de los fondos requieren contar con todas las autorizaciones correspondientes, incluyendo el refrendo de la Contraloría General de la República.
- ❖ Los pagos parciales, según el avance de la obra, se someterán a las reglas que se establece en el Texto Único de la Ley 22 de Contrataciones Públicas.

Formularios para la utilización de los fondos de este programa.

La **Guía para el manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales** elaborada por la Contraloría General de la República contiene el Régimen de Formularios a ser utilizados. Éstos son:

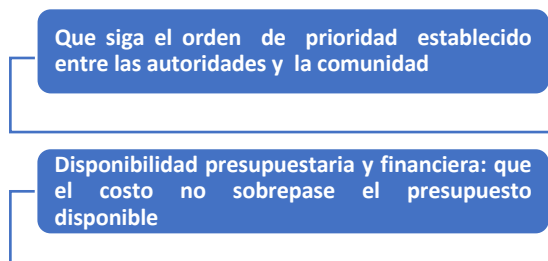


1. Perfil del proyecto
2. Acta de cambio de proyecto
3. Asistencia educativa
4. Documento socioeconómico de evaluación para construcción o mejoramiento de unidades de vivienda
5. Acta de recepción de bienes o servicios
6. Orden de proceder
7. Requisición de orden
8. Cuadro de cotización
9. Orden de compra
10. Acta de recibo sustancial de obra pública
11. Acta de aceptación final de obra pública
12. Cheque
13. Gestión de cobro
14. Comprobante de pago para proveedores informales
15. Informe de conciliación bancaria

La selección de los proyectos

Los proyectos deben ser seleccionados de un listado de necesidades elaborado anualmente por los Representantes de Corregimientos y Alcaldes, con participación de la comunidad.

Se consideran elegibles o viables los proyectos que reúnan, por lo menos, dos condiciones básicas:



Se pueden unir partidas de varios Corregimientos, así como las partidas de Alcaldías con las Juntas Comunales y de las Alcaldías y Juntas Comunales con otras instituciones, para realizar proyectos conjuntos.

En el caso de las Asociaciones Municipales, se regirán por lo establecido en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal.

Cuando se trate de un proyecto para ejecutarlo en diferentes períodos fiscales, deberá garantizarse la partida presupuestaria, hasta la culminación del proyecto.

Se sugiere además:

- Que satisfaga una necesidad de la población y que cuente con su consenso.
- Que su desarrollo eleve la calidad de vida de un número significativo de la población.
- Los proyectos no pueden estar incluidos entre los proyectos a desarrollar por otra Entidad del Estado.
- Los proyectos no deben ser obras que atenten contra el mejoramiento de la calidad de vida de los residentes de la comunidad.
- Los proyectos relacionados con el patrimonio histórico, deberán cumplir con los requisitos exigidos por la entidad estatal especializada en la materia.
- Los proyectos de electrificación urbana y/o rural deben contar con el presupuesto de subsidio financiero para la interconexión.
- Los proyectos no deben realizarse en áreas de riesgo o que atenten contra la vida e integridad de la comunidad o alguno de sus miembros.
- Sustentar los proyectos con productos filmicos, para evidenciar el sitio o área en que se llevarán a cabo.

Destino de los fondos de inversión

Los fondos de este programa tienen una amplia gama de obras y acciones que pueden financiarse.

La guía para el manejo de este programa las detalla, especificando, según la materia, los requisitos y los trámites.

1. Agua

- a. Construcción, mejoras, servicio o suministro:
- Acueductos
 - Pozos
 - Redes de distribución
 - Tanques de reservas de agua
 - Potabilizadoras
 - Equipo de bombeo y/o accesorios.

2. Salud

Los proyectos deben enmarcarse bajo los indicadores de morbilidad, mortalidad, atención médica y hospitalaria.

- a. Construcción, mejoras, servicio o suministro:
- Construcciones, remodelaciones y mejoramiento de hospitales, centros, sub centros y puestos de salud.
 - Sistemas sanitarios para unidades de viviendas
 - Adquisición de materiales, equipo e instrumental médico y de nutrición
 - Adquisición de equipamiento para centros de protección a la niñez y comedores comunitarios.
 - Letrinación
 - Alcantarillados, plantas de tratamiento:
 - Saneamiento
 - Manejo de desechos sólidos
 - Equipo de bombeo y fumigación

3. Educación

a. Construcción, ampliación, reparación, o mejoramiento de instalaciones:

- Escuelas, colegios, aulas, bibliotecas
- Infoplazas (debe existir convenio con SENACYT para que el proyecto sea auto sostenible)
- Comedores escolares
- Internados escolares
- Cercas perimetrales
- Abastecimiento y equipamiento de escuelas, telebásicas, colegios y comedores:
 - Enseres de cocina
 - Insumos, alimentos
 - Equipo (estufa, refrigeradora, etc.)
 - Mobiliario

b. Asistencia educativa

Se asignará un monto anual de hasta 10 mil balboas por Corregimiento o Alcaldía.

- Para estudiantes de primaria, secundaria y universitarios de licenciaturas o nivel técnico, postgrado, maestrías; tanto para oficiales como particulares.
- Asistencia a estudiantes nocturnos oficiales y particulares.
- Hasta Dos mil balboas por beneficiario, a nivel universitario, oficial y particular.
- Hasta Quinientos balboas por beneficiario a nivel primaria y secundaria, oficial y particular.
- Cursos, diplomados o carreras técnicas.

Los aspirantes a la asistencia educativa deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser estudiante panameño, regular (que cumpla con su plan de estudio)
- Mantener un índice acumulativo mínimo de 1.0 si es estudiante universitario; 3.0, para primaria y secundaria.
- Presentar una foto tamaño carné, dos (2) copias de cédula o certificado de nacimiento.
- Copia de recibo de la pre matrícula vigente.
- El estudiante debe estar matriculado en una Institución pública (oficial) o particular (la documentación exigida para estudiante de universidad privada).
- No aplican beneficiarios de otros programas de becas o subsidios de otras Instituciones Públicas.
- Presentar documentación sustentadora y descriptiva de la invitación, inscripción en los cursos, o recibo de matrícula para los cursos, diplomados o carreras técnicas.

Los procedimientos para el pago de la asistencia educativa serán establecidos por los municipios y las Juntas Comunales.

- Las Alcaldías y Juntas Comunales verificarán que se cumpla con los requisitos establecidos.
- La Unidad Administrativa de la Alcaldía o de la Junta Comunal elaborará el listado o planilla oficial de los beneficiarios por Corregimiento o Distrito, revisa las planillas, confecciona los cheques y envían a la oficina de fiscalización para su refrendo.
- Fiscalización lo devuelve a la Unidad Administrativa de la Junta Comunal o de la Alcaldía.
- La Unidad Administrativa de la Junta Comunal o de la Alcaldía realiza los pagos.
- El calendario de pagos que se usará es el que define la institución académica y se hará contra entrega de copias de las calificaciones en cada trimestre, cuatrimestre o semestre, según proceda el caso del beneficiario, una vez entregada la pre matrícula.

c. Arte y Cultura

Construcción, ampliación, reparación, equipamiento, adquisición o servicio, o mejoramiento de:

- Auditorios
- Casas culturales
- Restauración del Patrimonio Histórico
- Escultura, placas monolitos
- Patrocinio o compra de implementos para bandas musicales o bandas de guerras

d. Recreación y Deporte

Construcción, ampliación, reparación, equipamiento, adquisición o servicio, mejoramiento o habilitación de instalaciones deportivas como:

- Gimnasios, piscinas, estadios, campos de juegos, canchas deportivas y cercas perimetrales.
- Adquisición de materiales e instrumentos para instalaciones deportivas (sillas, gradas, bancas y techo)
- Equipamiento deportivo (incluye uniformes, implementos y patrocinios deportivos)
- Utilización de usos de saldos para mantenimiento de áreas de recreación y deportivas.

4. Vivienda

Construcción, mejoramiento o suministro de materiales.

De no incluirse mano de obra o flete se aplicará la carta de compromiso compartido entre el Representante de Corregimiento o Alcalde y el beneficiario, como garantía de cumplimiento de la obra.

**PARA VIVIENDA NO SE INCLUYE
PROPORCIONAR DINERO EN EFECTIVO**

**Es obligación del beneficiario no
traspasar a cualquier título (donación,
venta o préstamo), los materiales
recibidos**

Las opciones de vivienda en áreas de difícil acceso, donde no pueda levantarse acta final, deben certificar mediante escrito, que la obra se cumplió de conformidad con lo pactado, por el Representante de Corregimiento o Alcalde y tres miembros de la comunidad y adjuntar fotografías.

a. Opciones de viviendas para los beneficiarios:

Se podrá programar una o varias opciones establecidas:

a. Construcción o Mejoramiento de Unidades de Viviendas:

- Incluye piso, paredes, techo, puertas, ventanas; será opcional la instalación de plomería o letrinas, sistema sanitario y sistema eléctrico.
- El costo de cada Unidad de Vivienda estará entre los **1,500 balboas como mínimo y 20 mil como máximo**. Deberán incluir el flete y la mano de obra, siendo esta última, opcional.
- La ejecución de cualquiera de estos tipos de proyectos de viviendas deberá considerar el diseño típico y/o listado de materiales propuestos en los modelos de referencia para proyectos del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Comunitarios y no podrá variarse una vez aprobado.
 - Usar los materiales en un plazo no mayor de noventa días calendarios, después de haber sido entregado.
 - La Junta Comunal y la Alcaldía, realizará supervisión y levantará informe de verificación de “utilización o colocación de materiales, según, lo solicitado por el beneficiario”.
 - Los beneficiarios deben aceptar la verificación e inspección del uso de los materiales y acatar las recomendaciones de las autoridades correspondientes.

En caso de incluir mano de obra, se debe contemplar el pago, a través de planilla administrada, por la Junta Comunal o Alcaldía y la misma deberá ser mano de obra calificada de la región.

a.1 Requisitos para ser beneficiario:

- Que el ingreso familiar no sea mayor 800 balboas y adjuntar sustentos.
- Evaluación socioeconómica. Si no se cuenta con trabajador social idóneo, deberá presentar evaluación efectuada por el Honorable Representante o Alcalde y Corregidor.
- Demostrar, que se cuenta con un título de propiedad o derecho posesorio debidamente certificado por la Autoridad competente.
- Cuando son tierras nacionales, la certificación debe ser emitida por la ANATI.
- Cuando la obra sea sobre terrenos que forman parte de los Ejidos Municipales, la certificación a presentar debe ser expedida por Alcalde.
- Cuando la obra sea sobre terrenos comunales, la certificación deberá ser expedida por la Junta Comunal.
- Cuando la obra sea sobre terrenos comarcales, la certificación, deberá ser expedida por el funcionario que determine la Autoridad Comarcal.
- Si la obra es sobre tierras colectivas, la certificación debe ser expedida por la entidad que rige las tierras colectivas.
- De ser un derecho posesorio entregado por el propietario de la propiedad, el documento debe estar notariado.

El cierre del proyecto “Construcción o Mejoramiento de Unidades de Vivienda”, podrá constar de dos etapas:

Primera Etapa: cuando incluya entrega de suministro de materiales, se utilizará Recepción de Almacén o el Acta de Recepción de Bienes y Servicios, al momento de la entrega por parte del proveedor.

Segunda Etapa: Entrega de la obra a través de la Carta de Compromiso del Beneficiario de Materiales de Construcción y el Acta de Aceptación Final del Proyecto.

b. Suministro de materiales para unidades de vivienda:

- Consiste en la entrega de materiales, con un mínimo por beneficiario de 150 balboas y un máximo de 2 mil balboas.
- Los materiales serán determinados por el Técnico de la Junta Comunal o Alcaldía, dependiendo de las necesidades.
- De ser necesario, deberán incluir el flete.

Si el beneficiario vende los materiales, podrá ser procesado civil y penalmente

b.1 Requisitos para ser beneficiario:

- Que el ingreso familiar no sea mayor de 800.00 balboas mensuales y adjuntar sustentos.
- Evaluación socio económica. Si la entidad no cuenta con trabajador social idóneo, deberá presentar evaluación efectuada por el Honorable Representante o Alcalde y Corregidor.
- No se requerirá certificación de título de propiedad o derecho posesorio.
- Para el cierre del proyecto de “Suministro de Materiales para Unidades de Vivienda”, se utilizará el Acta de aceptación Final del Proyecto para Adquisición de Bienes y Servicios, al momento de la entrega de los materiales por parte del proveedor.

5. Transporte (Vialidad, Adquisición, Servicio, Suministro o Equipamiento)

Proyectos que permitan construir, mantener, mejorar, ampliar, adquirir, suministrar, equipar, habilitar el desplazamiento por vías de transporte terrestre, aéreo, ferroviario, marítimo, fluvial, lacustre y peatonal.

Se podrán realizar obras para infraestructuras de vialidad, de manera conjunta o individual, según, la lista de actividades contenidas a cada sector y/o subsector que se detalla a continuación:

a) Infraestructura de Vialidad:

- Veredas, calles y aceras
- Paseo peatonal
- Ciclovías

- Carreteras, calles, caminos, caminos de producción y cunetas
- Puentes vehiculares o peatonales
- Vados, zarzos
- Casetas de esperas
- Alcantarillas
- Señalización de calles
- Facilidades de accesos a discapacitados
- Canalización y dragado de ríos y quebradas
- Gaviones
- Adquisición o suministro de tosca, asfalto, capa base, arena, tierra, material selecto en general, entre otros.
- Horas máquinas para alquiler de equipo pesado en general
- Adquisición de vehículos: sedán, 4X4, motos, equipo agrícola y equipo pesado, liviano, paneles, microbuses, four Wheel, volquetes, ambulancias, entre otros.

Será considerado como inversión el equipamiento terrestre para el servicio comunitario, producción y su destino final.

Se considerará en el presupuesto de funcionamiento el costo de mantenimiento y operación (combustible, conductor, seguro, cinta amarilla y registro en el inventario) para su operación continua.

- Semovientes: adquisición de animales usados para trabajo, transporte o para reproducción, tales como bueyes, caballos, burros, ovejas, cerdos, aves.

Se debe garantizar su régimen de alimentación, régimen de salud y vacunas, aspectos de reproducción, marcas de identificación registrada y consignación en el inventario estatal de conformidad con las normas que rigen la materia.

b) Construcción, ampliación, reparación, equipamiento, adquisición o servicio, mejoramiento o habilitación de instalaciones marítimas, pluviales y lacustres:

- Puertos, muelles
- Muros de contención
- Rampas de acceso
- Reposición de faro
- Boyas

c) Adquisición y/o alquiler de equipo marítimo y transporte, para el servicio comunitario:

- Motor fuera de borda
- Accesorios marítimos
- Lancha, piragua, otros
- Horas marítimas

El costo de mantenimiento y operación (combustible, conductor, seguro, cinta amarilla y registro en el inventario) para su operación continua se incluye en el presupuesto de funcionamiento.

- d) Construcción, ampliación, reparación, adquisición o servicio, habilitación o mejoramiento de:
- Pista de aterrizajes, iluminación y señalización, las cuales deben contar con certificación de la Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC).

- Instalaciones aéreas
- Horas de vuelos

6. Energía (Electrificación)

a) Construcción, distribución, ampliación, reparación, mejoramiento, conexión, reposición, adquisición o servicio, suministros e instalación de:

- Electrificación rural
- Electrificación residencial interna
- Extensión del tendido eléctrico
- Redes y sistemas de transmisión
- Paneles solares
- Plantas eléctricas (en cualquiera de sus modalidades), cuadro de medidores y paneles de distribución.
- Luminarias
- Otros convertidores de energía
- Horas de energía
- Alquileres

El costo de mantenimiento y operación se considerará dentro del cargo de funcionamiento del programa.

7. Multisectorial

a. Construcción, instalación, ampliación, reparación, mejoramiento, insumos, adquisición o servicio, suministros y equipamiento para proyectos como:

a.1 Infraestructura Comunitaria

- Corregidurías
- Estación de Policía Nacional o Municipal
- Iglesias
- Mercado público o Centros de acopio
- Casa de hospedaje
- Parques
- Cementerios, casas de velación
- Guarderías
- Edificio de Junta Comunal o Municipio
- Edificio multiuso
- Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACEI)

a.2 Equipo para el servicio comunitario

- Máquinas corta grama
- Motosierra
- Tractor corta grama
- Otras herramientas
- Tractor de movimiento de tierra

a.3 Sector Agropecuario

- Agrícolas (Huertos escolares y comunitarios)
- Pecuarios
- Granjas sostenibles
- Acuicultura
- Sistema de riego
- Producción de insumos agrícolas
- Manejo de planta de producción de insumos agrícolas
- Subsidio agrícola (se presentará listado de beneficiarios para su estudio socioeconómico)
- Pozos
- Represas
- Abrevaderos
- Horas/máquina

El apoyo para el sector agropecuario será tanto para proyectos individuales como colectivos.

a.4 Sector Ambiental

- Agroforestales y Reforestación
- Capacitación
- Saneamiento

a.5 Sector Industrial, Comercio y Turismo

- Proyectos Industriales:
Talleres (modistería, ebanistería, serigrafía, bordados, soldaduras, albañilería, mecánica en general, talabartería).
Matadero
Panadería, panelas, tortillería etc.
Fábrica de bloques.
Piladoras
Barbería
Materias primas para las micro plantas procesadoras
- Proyectos Turísticos
Mercados artesanales
Señalización
Ecoturismo
Senderos
Instalaciones para facilidades turísticas

Los proyectos en los Sectores Industria, Comercio, Turismo serán administrados por grupos organizados de autogestión comunitaria, con personería jurídica.

No se aceptarán beneficiarios que tengan hasta cuarto grado de consanguinidad y hasta segundo de afinidad con el Representante de Corregimiento o Alcalde.

a.6 Alquileres

- Para la realización de eventos, la celebración de fundación del distrito o corregimiento, fiestas patrias, festejos de día del niño, día del padre, día de la madre, navidad, capacitaciones y/o seminarios.

b. Compra de terreno

b.1 Condiciones específicas para comprar terreno:

- Compra de terreno valorado hasta por 60 mil balboas, con escritura pública.
- La compra de terreno estará condicionada a la construcción de una Junta Comunal o Alcaldía para lo que hay que presentar planos aprobados.
- También podrán construirse edificios de servicios múltiples, cementerios, áreas recreativas y/o deportivas, escuelas, iglesias, subcentros de salud, Infoplazas, parques, comedores y otras de interés públicos.
- Para lotificación residencial de interés social, se harán atendiendo las regulaciones vigentes del MIVIOT.

Todas las empresas que lleven a cabo una obra de inversión originada de un concurso del Programa de Inversión de Obras y Servicios Municipales, deberán pagar el Impuesto de Construcción, de acuerdo a lo que establezca el Régimen Impositivo del municipio respectivo.

En los proyectos sectoriales, el costo de mantenimiento y operación, dependiendo de lo gestado, continúa a cargo de las Juntas Comunales y Alcaldías, para ser cubierto con la partida de funcionamiento Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales.

Se podrán realizar actividades en conjunto o individual, según, la lista de actividades contenidas a cada sector y/o sub sector.

8. Obras Sociales

Las obras sociales que se financian con este proyecto, se incluyen en lo presupuestado para inversión.

Se podrán realizar actividades en conjunto o individual, según, la lista de actividades contenidas a cada sector y/o sub sector a continuación:

- a) Suministro de bienes y servicios para agasajos, actividades sociales, culturales, educativas y deportivas, seminarios o capacitaciones del corregimiento o distrito.
- b) Suministro de servicios, insumos o enseres a la población en caso de desastre y emergencia social.
- c) Subsidios. El pago debe ir dirigido al proveedor que va a proporcionar el beneficio, quien debe contar con número RUC, Dígito Verificador (DV) y presentar recibo de impresora fiscal.
- d) Donación de Alimentos o Medicamentos a Asilos, Orfanatos, Personas de Escasos Recursos o Centros de Atención de la población en riesgo o con necesidades apremiantes.
- e) Suministro de bienes y servicios que permitan el funcionamiento adecuado de las obras de inversión ejecutadas.

- f) Suministro de alimentos para centros de salud, centros educativos y comedores
- g) Adquisiciones, suministro de bienes y servicios para instalaciones deportivas y recreativas e infraestructuras comunitarias. (patrocinio en la vestimenta deportiva).
- h) Subsidios Funerarios hasta por mil balboas, con los siguientes requisitos:
 - Solicitud de la persona responsable dirigida al Representante de Corregimiento o Alcalde.
 - Certificado de defunción (una vez lo obtenga) o en casos de difícil acceso, certificación médica que declare el deceso.
 - Fotocopia de Cédula de la persona responsable
 - Cotización de los servicios funerarios (opcional)
- i) Otras asistencias sociales mediante donaciones:
 - Requieren presentar solicitud a través de nota dirigida al Representante de Corregimiento o Alcalde, acompañada de fotocopia de cédula.
 - Las personas beneficiarias deberán cumplir con los sustentos correspondientes, dependiendo de la solicitud y la Gestión de Cobro para que proceda el trámite respectivo.
 - Se elabora cheque con las firmas autorizadas.
 - El beneficiario retira cheque (original) y firma la copia como constancia de recibido, posteriormente presenta la factura.

La comunidad que tenga el interés de beneficiarse de obras sociales, deben solicitarlo por escrito y adjuntar los documentos sustentadores (fotocopia de cédula, facturas, cuadro de cotizaciones entre otros) dirigido al Honorable Representante o Alcalde, dependiendo de la instancia que esté desarrollando la ejecución.

A los beneficiarios de las Obras sociales se les realiza Estudio Socioeconómico y se les confecciona un expediente.

Si la entidad no cuenta con trabajador social idóneo para realizar evaluación socioeconómica, presenta evaluación realizada por el Honorable Representante o el Alcalde, y el Corregidor o funcionario que establezca la ley.

3. Aspectos comunes para el manejo de ambos fondos

Con la ley de descentralización se prohíbe usar el nombre de autoridades designadas o electas para promocionar los proyectos que se realizan con fondos provenientes de las obras públicas y servicios municipales.

Durante los primeros seis meses del 2016, los municipios que no contaban con las instalaciones para que la Contraloría General de la República ejerza sus facultades constitucionales y legales de fiscalización, deben haberlas habilitado.

Tanto los fondos del IBI como los del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales se rigen por los controles y mecanismos de fiscalización establecidos por la Contraloría General de la República y la Ley de Contrataciones Públicas, para la adjudicación y recepción de obras bienes y servicios que se tramiten en los Municipios y Juntas Comunales.

Para estos propósitos deberán contar con personal técnico y acceso a la tecnología que permita el manejo del portal de Panamá Compras.

La ley estipula que cada Administración Municipal tenga, como mínimo, la siguiente estructura básica de funcionamiento administrativo:



La participación de la comunidad en el proceso de selección de los proyectos a desarrollarse en los municipios y Juntas Comunales, aparece como una constante.

Los municipios elaborarán obligatoriamente su Manual de Cargos y Funciones, en el cual desarrollarán las atribuciones de cada unidad administrativa y de las demás unidades necesarias para el buen funcionamiento de la administración municipal.

La ley de descentralización también establece que, para el cumplimiento de sus funciones y para el desarrollo de obras públicas, la Junta Comunal requiere contar con la estructura administrativa necesaria.

Ya en muchos Municipios, las Juntas Comunales y las alcaldías se han puesto de acuerdo para financiar el funcionamiento de las instancias municipales que administran los fondos que ingresan a los municipios en esta primera fase del proceso de descentralización.

Las Juntas Comunales están llamadas a colaborar en varios aspectos relacionados con las inversiones que se realizan en el distrito mediante los fondos transferidos del Impuesto de Inmueble y los del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales:

- En la implementación de los programas municipales en el corregimiento.
- En la organización de cabildos abiertos y consultas ciudadanas
- Facilitar y promover la participación en la elaboración de los Presupuestos municipales y en la contraloría social sobre su ejecución.

PARTE IV



**Participación ciudadana,
Transparencia y rendición de
cuentas, en el proceso de
descentralización**

Introducción

En la ley de descentralización, la Coordinación está reconocida como un principio necesario para las administraciones territoriales o locales.

En su definición, hace una referencia directa a que este principio se aplica haciendo partícipes, tanto a los entes representativos del Gobierno Central y de los Gobiernos Locales, como a la ciudadanía:

“Coordinación. Integración, trabajo conjunto, enlaces y acciones coherentes entre las instituciones oficiales y los Gobiernos Locales, así como con los entes representativos de la sociedad civil, para lograr objetivos comunes de forma que el aporte de todos provea y fundamente un desarrollo integral y sostenible con amplia base social” (Art. 6 Ley 37 de 2009 que descentraliza la administración pública)

Con esta misma lógica propone la participación ciudadana como un factor que contribuye al mejor desempeño de la gestión pública, mediante la acción consciente, deliberada, participativa, inclusiva y organizada de la comunidad para incidir sobre:

- **la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas**
- **la auditoría social**

Casi toda la materia referente a la participación ciudadana fue incluida en la ley de descentralización como parte de las modificaciones que se le hicieron a la Ley 37 de 2009, en la Ley 66 de 2015. Durante las sesiones del primer debate, los grupos organizados estuvieron presentes para hacer sus aportes y lograr lo que hoy facilita a la ciudadanía intervenir en la toma de decisiones de la administración local y hacer seguimiento a su desempeño.

En la reglamentación se señala el deber de las autoridades locales de permitir la participación ciudadana mediante los mecanismos establecidos en la ley, en todos los actos de la administración que afecten intereses y derechos de grupos de ciudadanos.

En toda esta normativa hay un claro reconocimiento a que la participación ciudadana interviene, tanto para decidir qué se hace, como para hacer una valoración de los resultados. Los artículos de ambas leyes y su reglamentación son fieles al perfil de la gestión pública con transparencia y rendición de cuentas, aspiración que tanto esfuerzo ha costado a la ciudadanía.

Con este material ponemos a disposición un resumen de lo estipulado sobre transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en la Ley 37 de 2009 que descentraliza la administración pública, en la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 que reforma la ley 37 y en el Decreto Ejecutivo N°10 de 6 de enero de 2017 que las reglamenta, publicado en la Gaceta Oficial 28194-C del 11 de enero de 2017.

La ley de descentralización establece los fines y principios de la participación ciudadana

Los fines:

1. Promover el desarrollo pleno de la persona humana como sujeto activo en los ámbitos individual, familiar, social, ambiental, político y cultural.
2. Consolidar una sociedad democrática, pluralista, tolerante, participativa, crítica, libre, solidaria, equitativa y protagónica.

3. Fomentar diversas formas de organización social, que contribuyan a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la búsqueda de espacios de participación y corresponsabilidad que sirvan de herramientas para el desarrollo sustentable.
4. Fortalecer el acceso y la calidad a la información pública a la ciudadanía con miras a facilitar los procesos de participación ciudadana.
5. Fortalecer y garantizar la participación ciudadana a nivel decisorio y consultivo.
6. Propiciar la participación activa y vigilante de los ciudadanos en los asuntos públicos, a fin de garantizar su gestión efectiva, responsable, transparente, la auditoría social y la rendición de cuentas.

Los principios

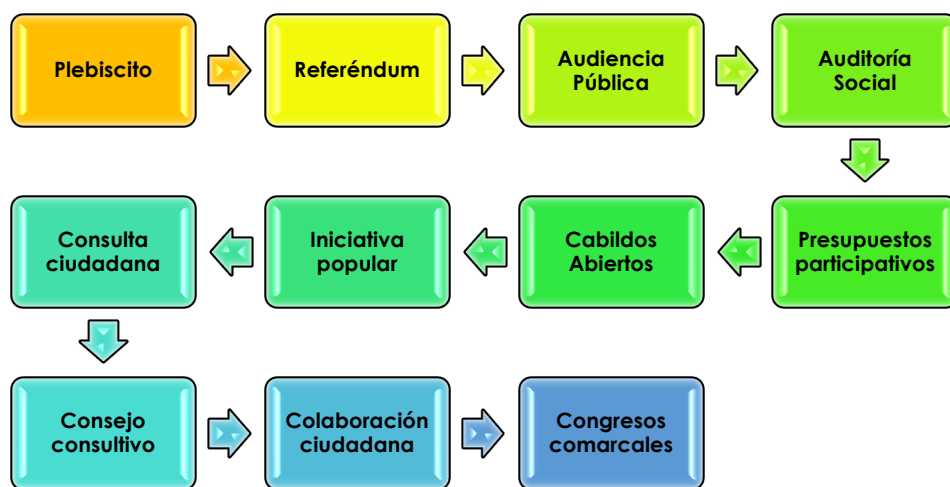
1. **Celeridad y oportunidad.** Prontitud en el cumplimiento de las decisiones públicas, emanadas de los procesos participativos en los tiempos establecidos en la ley.
2. **Corresponsabilidad.** Responsabilidad compartida de los distintos Órganos del Estado, gobiernos locales, la comunidad organizada, el sector privado y la ciudadanía, a fin de mejorar el bienestar y calidad de vida de la población.
3. **Deliberación pública.** Intercambio público y razonado de argumentos de las relaciones y conflictos entre la sociedad, el Estado y los gobiernos locales como base de la participación ciudadana.
4. **Diversidad cultural y étnica.** Respeto a las condiciones organizativas, lingüísticas y culturales de los pueblos.
5. **Equidad.** Igualdad de condiciones en los asuntos públicos.
6. **Igualdad.** Ausencia de fueros, privilegios, discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.
7. **Inclusión social.** Generación de políticas públicas que involucren a todos los miembros de la sociedad en el acceso a los beneficios y oportunidades para el bienestar común.
8. **Interculturalidad.** Es el ejercicio de la participación ciudadana respetuoso e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y conocimientos de las diferentes culturas.
9. **Legalidad.** Sujeción de las autoridades y la ciudadanía a la Constitución Política y a las leyes de la República.
10. **Legitimidad.** Respeto de los servidores e instituciones públicas y de la población a las decisiones concertadas a través de los espacios de participación ciudadana, establecidos para tales fines, sobre los asuntos públicos y de interés colectivo.
11. **Paridad de género.** Es la participación proporcional de las mujeres y los hombres en las instancias, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, así como en la participación activa y vigilante de los gobiernos locales, para lo cual se adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la participación real y efectiva de las mujeres.

12. **Respeto.** Garantía de que, en el proceso de toma de decisiones, los aportes y opiniones de los diversos actores sean considerados, analizados, valorados y respondidos oportunamente.
13. **Solidaridad.** Colocación del bien común sobre todo interés particular en la atención colectiva de los problemas nacionales y de la comunidad.
14. **Sustentabilidad.** Garantía de que las decisiones y acciones destinadas a lograr el desarrollo nacional no afecten el bienestar y calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.
15. **Tolerancia.** Respeto a las libertades de los demás, a las diferencias y a la diversidad de quienes conforman la sociedad, que permita la construcción de consensos y el fortalecimiento de la democracia.
16. **Transparencia.** Deber de los servidores e instituciones públicas, privadas y sociales, cuyos actos u omisiones afecten los intereses de la colectividad, de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a su gestión.
17. **Acceso a la información.** Los datos generales por municipalidad incluyendo sus disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeto, así como la información presupuestal incluyendo datos sobre presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y beneficios de sus altos funcionarios y personal general.

Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen con montos comprometidos, proveedores, cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos y las actividades oficiales que realizarán sus autoridades.

Mecanismos de participación ciudadana

Para la gestión pública territorial la ley de descentralización reconoce los mecanismos de participación ciudadana, cuya forma y método de aplicación están establecidas en su reglamentación:



La reglamentación de la ley define estos mecanismos y detalla, tanto la metodología como los procedimientos para su utilización, lo que resumimos a continuación:

Plebiscito: los electores de un municipio votan a favor o en contra de cuestiones específicas del gobierno municipal, sin que su decisión sea vinculante, es decir, obligatoria de acatar por parte del gobierno municipal.

Referéndum: los electores de un municipio votan a favor o en contra de dos asuntos; un acuerdo municipal o la revocatoria de mandato de autoridades locales electas. El resultado es de carácter vinculante, es decir, obligatorio de acatar.

Quando se va a realizar un plebiscito o un referéndum, le corresponde al Tribunal Electoral reglamentar los aspectos electorales y el municipio debe coordinar con ellos para asegurar la transparencia, honradez y pureza del sufragio.

Consejo consultivo: instancia permanente responsable de deliberar sobre los temas que el Alcalde someta a su consideración y ofrecer recomendaciones. Está integrado por personas destacadas de la comunidad, representantes de la sociedad civil activas en el distrito o el corregimiento designadas por el Alcalde o el Representantes de Corregimiento por el periodo de su mandato.

Colaboración Ciudadana: derecho ciudadano de colaborar con sus conciudadanos y con las autoridades municipales y locales, a través de formas de voluntariado o cualquier otra modalidad, para alcanzar objetivos de interés común.

Consulta ciudadana: las autoridades municipales y locales ponen a disposición de la población información base sobre un tema específico y solicitan opiniones, propuestas y sugerencias de la ciudadanía y/o de organizaciones estatales quienes las hacen llegar por medios electrónicos o escritos.

Las autoridades locales ponen a disposición de la ciudadanía información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas y sugerencias que recibe de forma personal y pública.

- ❖ **Audiencia Pública en el Programa del impuesto de bienes inmuebles (IBI):** el alcalde (cuando se trate de proyectos distritales) o el representante de Corregimiento (para los proyectos de corregimientos) harán la convocatoria con un mínimo de 30 días de antelación, garantizando la mayor divulgación, con los medios de comunicación al alcance de la población de la comunidad, corregimiento o distrito.

Seguirá las siguientes reglas:

- ✓ La convocatoria señala objeto, forma, fecha y lugar donde se realizará.
- ✓ Los ciudadanos se reúnen en el lugar establecido.
- ✓ Se establecen los proyectos, monto y prioridad de ejecución.
- ✓ Se solicita la aprobación mediante la votación de los presentes.
- ✓ La Administración Local tiene el deber de promover la ejecución de los proyectos aprobados

- ❖ **Audiencia Pública en el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (P.I.O.P.):** los representantes de corregimiento o alcaldes, supervisados por la Secretaría Nacional de Descentralización (SND), convocarán a la ciudadanía para establecer las prioridades de los proyectos que se ejecutarán con los fondos de este programa.

En las reuniones convocadas para este fin, se elabora y se aprueba mediante votación el orden de prioridad del listado de necesidades de las comunidades, en el que tienen prelación las necesidades o problemas a solucionar que sean presentados por la población del distrito o del corregimiento que realice la audiencia.

Se elabora un acta que haga constar la decisión que se tomó y ésta debe ser firmada por el Representante de Corregimiento o por el Alcalde o su representante y los miembros de la comunidad presentes. Si la SND considera que la asistencia fue insuficiente, puede ordenar la realización de una nueva audiencia.

Auditoría Social: mecanismo instituido para que la comunidad defienda el gasto social que realiza el gobierno a través de la construcción de obras públicas.

Se formará una **Comisión de Auditoría Social** en cada municipio donde se realicen obras públicas, integrada por un mínimo de 5 personas seleccionadas por la comunidad, en asamblea convocada por acuerdo de las organizaciones comunitarias, con el fin de vigilar las construcciones a cargo de instituciones públicas para que se realicen según lo planeado y lo presupuestado.

La comisión se sustituye o se renueva con el mismo procedimiento que se utiliza para formarla, cada vez que se vaya a iniciar o se tenga conocimiento de la decisión de una nueva obra. Se informa sobre su creación o renovación a la Autoridad Nacional para la Transparencia y el Acceso a la Información (ANTAI).

Pueden ser **miembros** de la comisión cualquier residente de la comunidad, con solvencia moral, excepto servidores públicos que trabajen en la institución a cargo de la construcción, los empleados de la empresa constructora o personas electas para cargos públicos. Tendrán un coordinador, un secretario y varios auditores comunitarios a quienes les asignarán las funciones necesarias para cumplir su misión. Pueden asesorarse con instituciones, profesionales y técnicos calificados y con beneficiarios de la obra.

Funciones de la Comisión:

1. Contribuir con las instituciones estatales que dan seguimiento para garantizar la inversión de acuerdo a lo planificado, a lo presupuestado y al cronograma de la obra.
2. Realizar visitas de inspección a la obra y registrar observaciones en el formulario respectivo.
3. Verificar la calidad de la obra y documentar las fallas técnicas detectadas.
4. Comunicar al ente estatal que otorgó o realiza la obra, a ANTAI, al Ministerio Público y a cualquier instancia correspondiente las irregularidades técnicas o administrativas detectadas y las denuncias que haga la comunidad.
5. Elaborar un archivo con la documentación generada en la supervisión de la obra.
6. Elaborar un informe final y previo al recibimiento de la obra para informar a la comunidad, a la instancia gubernamental responsable, a la ANTAI, al municipio y a los entes interesados el resultado de su supervisión y vigilancia.

ANTAI es el ente asesor de las Comisiones de Auditoría Social para su organización, capacitación, elaboración de instructivos, reglamentos, resoluciones y demás instrumentos técnicos. También dará seguimiento a los informes que presenten.

La oficina estatal constructora y la empresa o el ingeniero contratado para realizar una obra pública tienen **obligación de dar acceso a la Comisión** a los planos, al presupuesto, al programa de ejecución y a cualquiera otra información que requieran para realizar sus funciones.

Iniciativa Popular: procedimiento que permite a uno o varios electores de un municipio redactar y suscribir un **proyecto de acuerdo municipal** y presentarlo al Concejo, ya sea para que el propio concejo lo convierta en acuerdo o para que lo someta a referéndum popular.

Procedimiento para las propuestas de acuerdo municipal



Forma de presentar las propuestas de acuerdo municipal



- ❖ Por escrito, en forma impresa, mecanografiada o digital, según los medios de que disponga el municipio.
- ❖ En los términos exactos en que el Concejo deberá adoptarlo, con sus artículos numerados.
- ❖ Llevar a pie de hoja la fecha de su presentación en la siguiente forma:

“Propuesto a la consideración del Consejo Municipal de _____, hoy _____, por el suscrito o los suscritos _____.”

- ❖ Firma de la persona o las personas proponentes

Cabildos Abiertos: reunión pública del Consejo Municipal en el que pueden participar los habitantes con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. No podrán discutirse proyectos de acuerdo municipal, decretos alcaldicios ni otros actos administrativos.

La reglamentación estipula que los Consejos Municipales deberán realizar, en cada período de sesiones ordinarias, por lo menos dos sesiones dedicadas a asuntos de su competencia, que sean solicitados por los residentes.

Aspectos reglamentados para la realización de cabildos



La petición de cabildo abierto requiere ser presentada ante la secretaría del concejo, por no menos de 5 ciudadanos y con un mínimo de 15 días de anticipación a la fecha de inicio del período de sesiones.

Debe estar acompañada por una cantidad de firmas, de acuerdo al número de electores del Padrón Electoral del municipio al 31 de diciembre del año anterior a la fecha en que se hace la solicitud.

Cantidad de electores en el municipio	Mínimo de firmas para la solicitud
Más de 5 mil hasta 50 mil	100
Más de 50 mil hasta 100 mil	250
Más de 100 mil	1,000



Es un acto del gobierno municipal que se realiza con la participación de la sociedad civil organizada, en el que se genera el compromiso de los participantes para lograr los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Estratégico Distrital. Define las prioridades sobre las actividades y proyectos de inversión que se realizarán en el municipio.

Contiene

1. El plan anual operativo de acuerdo con el Plan Estratégico distrital
2. El origen y el monto de los recursos que se espera recaudar
3. El costo de las funciones y programas de la municipalidad
4. Los resultados que se pretende alcanzar
5. Los recursos necesarios para lograrlos

Fases de los procesos de Presupuestos participativos



Acciones Preliminares: autoridades municipales convocan y socializan información sobre planes, proyectos e inversiones realizadas

1. **Conformación del equipo técnico:** mediante acuerdo municipal se especifica quienes lo conforman. Deben ser profesionales con experiencia en planeamiento y presupuesto, incluyendo a representantes de la sociedad civil elegidos en la reunión de acreditación de participantes.
2. **Comunicación y sensibilización:** el municipio aplicará mecanismos de comunicación para que la población conozca el proyecto de Presupuesto, con un mes de anticipación a su discusión en audiencia pública. Si tienen página web, se requiere su publicación en la misma.
3. **Elaboración o actualización del reglamento para el desarrollo del proceso del Presupuesto Participativo:** el reglamento se actualizará periódicamente para que se atenga a la normativa vigente y tomando en cuenta las fases y el cronograma de actividades.
4. **Emisión y publicación del acuerdo que regule el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal correspondiente:** una vez aprobado el acuerdo, el alcalde, en conjunto con el concejo convocan al Proceso de Presupuesto Participativo por medio de anuncios en los periódicos, avisos por radio o medios digitales, indicando el cronograma del proceso, de manera que llame al compromiso de la población organizada, a las organizaciones públicas y privadas y a las autoridades locales a participar activamente.
5. **Identificación de participantes:** los que tienen derecho a voz y los que tienen voz y voto.
 - (1) **Con voz y voto:**
 - (a) Los miembros del Consejo Municipal y el Alcalde
 - (b) Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil elegidos por las organizaciones inscritas en el libro de registro del municipio.
 - (c) Los representantes de las dependencias u organismos nacionales presentes en el municipio.
 - (2) **Con voz: el equipo técnico integrado por**
 - (a) al menos 3 funcionarios municipales y
 - (b) por profesionales con experiencia en temas de planeamiento y presupuesto elegidos por representantes de organizaciones de la sociedad civil.
6. **Inscripción y registro de participantes**

Las organizaciones de la sociedad civil e instituciones que participan por primera vez, que tengan representación municipal o nacional, y las Juntas de Desarrollo Local que quieran designar voceros, deben registrarse para participar en el proceso de Presupuesto Participativo.

Se inscribirán observando el cronograma establecido en la convocatoria y una vez se inscriban el primer año no requieren repetir la inscripción para los siguientes, únicamente documentar el cambio de sus representantes ante el municipio.

El registro de las organizaciones de la sociedad civil requiere acompañarse de los siguientes documentos, cuya copia puede ser enviada por medios electrónicos la dirección que señale el municipio:

1. Copia simple del documento de identidad de los representantes designados titular y suplente.
2. Copia simple del documento en el que se acredite la vigencia de su Junta Directiva.
3. Copia simple del acta que contenga la decisión de participar en el proceso y la designación de su representante titular y su suplente.

Es responsabilidad de los participantes:

- ✓ Estar inscritos y acreditados
- ✓ Participar activa, responsable, puntual e integralmente
- ✓ Mantener un diálogo constante y fluido, restringiéndose a los asuntos relacionados con el proceso de presupuesto.

Se requiere que antes y durante el proceso se reúnan con los grupos que representan para mantenerlos informados y hacer una identificación de los problemas prioritarios y las necesidades básicas de la población en materia de salud, educación, saneamiento, electricidad, transportes y otros, a partir del consenso y en armonía con el Plan Estratégico Distrital.

También pueden cofinanciar la ejecución de los proyectos de inversión mediante recursos financieros, físicos o de mano de obra, formalizando esta decisión mediante un convenio.

7. Preparación de documentos de capacitación y materiales de trabajo

Con 5 días de anticipación, el alcalde convocará a talleres de trabajo para la priorización de resultados y la definición de proyectos de inversión y compromisos del Estado y la Sociedad civil. Lo hará por medios de comunicación escrita y radial.

El equipo técnico brindará apoyo preparando información y consolidando los resultados para evaluarlos y ser considerados en los presupuestos. Los documentos de trabajo para estos propósitos se elaboran a partir de los temas a tratar en los talleres o reuniones, necesitándose los siguientes:

- ✓ Indicadores municipales relacionados con los objetivos del Plan Estratégico de Gobierno, el Plan Estratégico Distrital y los Planes Estratégicos de los Corregimientos.
- ✓ Identificación de los principales resultados que pueden presentarse a la priorización.
- ✓ Selección de una cartera de proyectos viables, para el logro de resultados priorizados en el Plan Estratégico distrital.

8. Acciones de Capacitación: por iniciativa propia o en coordinación con la Secretaría Nacional de Descentralización, el municipio implementará programas de capacitación para los participantes identificados y acreditados, en temas relacionados con el Proceso de Presupuesto Participativo



Talleres de Identificación y priorización de resultados: autoridades convocan reuniones para identificar problemas que requieren solucionar con inversiones

Tienen dos pasos fundamentales:

1. La presentación del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal y la información necesaria para identificar avances y logros.
2. La identificación y priorización de resultados: identificar los alcanzados con respecto a las metas y a la reducción de las brechas, con el fin de precisar la adecuada asignación de los recursos públicos. Para ello, se requiere que el equipo técnico presente un diagnóstico del territorio para facilitar la identificación de prioridades.

FASE

3

Reuniones de concertación: adopción de acuerdos sobre proyectos e inversiones a impulsar por la administración municipal.

Consiste en la adopción formal de los acuerdos sobre los recursos que serán destinados a los proyectos que serán impulsados por la administración municipal mediante un acta firmada por el alcalde y los participantes del proceso de presupuesto participativo, en la que consten los acuerdos alcanzados.

Finalmente se elige un Comité de Vigilancia del Proceso de Presupuesto Participativo entre los participantes de la sociedad civil debidamente acreditados. El comité hará su ejercicio hasta el mes de diciembre del ejercicio fiscal del año en curso.

La reglamentación estipula los siguientes ámbitos de aplicación de los mecanismos de participación:



Las oficinas de participación ciudadana en los municipios

La ley propone, como una manera de garantizar la participación ciudadana en el proceso de descentralización el establecimiento, en los municipios, de una oficina de participación ciudadana que sirva para:

- La recepción, divulgación y enlace para que los ciudadanos presenten sus iniciativas de proyectos y obras comunitarias
- Recibir y presentar información de la gestión pública local
- Coordinar las acciones que desarrolle el municipio con las organizaciones e instancias de participación ciudadana ante la Secretaría Nacional de Descentralización y, en su momento, con la Autoridad Nacional de Descentralización.

El Decreto Ejecutivo que reglamenta la ley de descentralización señala que los municipios establecerán una Oficina de participación ciudadana y ética pública, ante la cual los ciudadanos podrán presentar proyectos e iniciativas para ser considerados en la elaboración del plan de desarrollo distrital y en el presupuesto de inversiones anual.

Esta oficina coordinará las acciones municipales con las organizaciones e instancias de participación ciudadana ante la Secretaría Nacional de Descentralización y, cuando se inicie la segunda fase del proceso de descentralización, ante la Autoridad Nacional de Descentralización. También coordinará acciones con las organizaciones e instancias de prevención de la corrupción y con la ANTAI.

El servidor o servidora municipal responsable de esta oficina asumirá la función de oficial de ética pública, en los municipios que no hubieran designado a otro funcionario para esta tarea.

Transparencia y rendición de cuentas

La ley de descentralización reconoce entre los principios que rigen las administraciones territoriales o locales, la transparencia.

Lo define como un proceso comunicacional, a través de normas, criterios y prácticas que promuevan la cultura de rendición de cuentas y permita poner a disposición de la ciudadanía:

- Información fidedigna, completa, comprensible y comparable
- Información sobre el desempeño de la gestión pública en los niveles de Gobiernos Locales
- Que esa información pueda conseguirse mediante un mecanismo fácil y oportuno

El decreto de reglamentación, también indica que la participación ciudadana y la rendición de cuentas, como mecanismos de transparencia en el manejo de fondos públicos, es un requisito indispensable en la programación, planificación, ejecución y desarrollo integral en los proyectos sectoriales que se realicen en los municipios.

Obligaciones de los municipios

Los municipios están obligados a poner a disposición de toda la ciudadanía, utilizando medios electrónicos y otro medio idóneo la información que posean sobre:

- la gestión de las finanzas públicas incluyendo el detalle de los subsidios y exoneraciones que otorga.
- la información relacionada con la formulación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto,

La información del presupuesto deberá estar actualizada en el sitio web de cada municipio.

La participación ciudadana y rendición de cuenta, como mecanismo de transparencia en el manejo de los fondos públicos, será un requisito indispensable en el proceso de programación, planificación, ejecución y desarrollo integral de los proyectos sectoriales que se ejecuten en los municipios.

Presentación de informes

a) de los Gobiernos Municipales

Antes del 30 de marzo de cada año, los Gobiernos Municipales, a través del Alcalde, remitirán, al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a la Contraloría General de la República, un informe de cumplimiento de las disposiciones contenidas en capítulo de la Ley de Descentralización denominado: "Responsabilidad en la Gestión de la Finanza Pública Democrática", sobre los límites para el manejo prudente de las finanzas públicas. De no cumplirse, se atiene a que el MEF aplique las medidas correspondientes.

Las disposiciones se refieren a:

- Que el incremento porcentual anual del déficit fiscal anual del gasto total de los Gobiernos Locales no supere el incremento porcentual anual previsto para el Gobierno Central. Si se suspende temporalmente lo establecido en la Ley de Responsabilidad Social fiscal sobre este límite para el Gobierno Central, también se aplicará a los gobiernos locales.

- Que durante los últimos seis meses de mandato el Gobierno Local no comprometa más que el 50% de su Presupuesto Anual de Operación, descontando la ejecución de los proyectos de inversión que siguen calendarios técnicamente definidos.

Los Consejos Provinciales

En todo lo relativo a transparencia fiscal y de la información, los Consejos Provinciales también están sujetos a lo que estipula la Ley de Descentralización en materia de transparencia y, además, a lo que se establece en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal.

Las organizaciones no gubernamentales que desarrollan programas y proyectos comunales

La ley estipula que deben informar sobre sus proyectos y programas a la Junta Comunal y a la Alcaldía de manera que los conozcan y haya coordinación. También tienen la obligación de participar de los Cabildos Abiertos y Rendición de Cuentas.

PARTE V



GESTIÓN MUNICIPAL

1. El gobierno municipal en el diseño y funcionamiento del Estado, según la constitución nacional

Para el ejercicio de la gestión municipal se requiere voluntad, disciplina, planificación, ideas claras y vocación de las autoridades electas en las alcaldías y Juntas Comunales para facilitar bienestar y satisfacción de necesidades en los distritos y corregimientos del país.

Según definición del constitucionalista César Quintero¹ el Estado es **“una numerosa sociedad humana jurídicamente independiente de cualquier otra, que ocupa de manera estable un territorio definido, dentro del cual mantiene un gobierno.”** Enumera como elementos que integran el Estado:

- ✓ **La población:** una cantidad de personas, con relaciones y necesidades comunes entre sus miembros, que se organizan para satisfacerlas, con la cantidad suficiente para que exista una diferenciación entre gobernantes y gobernados.
- ✓ **El territorio:** la base terrestre sobre el cual el Estado ejerce su soberanía. Comprende la superficie del suelo, su subsuelo, el espacio atmosférico que cubre el suelo, el mar territorial, los ríos, puertos, bahías y la plataforma continental submarina.
- ✓ **El gobierno:** es el instrumento a través del cual el Estado actúa, formado por los órganos regulares del Estado y las personas escogidas o elegidas para administrar la vida en el territorio. Es saludable tener presente que Estado es un término que tiende a ser abstracto, mientras el gobierno es algo más concreto.
- ✓ **La soberanía:** se refiere a la supremacía jurídica del Estado sobre las personas y grupos que lo integran y la independencia frente a cualquier dominación jurídica exterior.

1.1 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, SEGÚN EL MARCO CONSTITUCIONAL

En Panamá está vigente la Constitución Política de 1972 en un Texto Único que contiene los cambios realizados en los actos reformativos de 1978, el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos N°1 de 1993, N° 2 de 1994 y el N° 1, de 2004. Lo más relevante para el tema que nos ocupa, por su incidencia en el tema municipal, está en el Título VIII, sobre Regímenes Municipal y Provinciales y más específicamente, en el capítulo segundo, los artículos N° 232 al N° 251, sobre el Régimen Municipal.

Dos artículos son claves para comprender el lugar de los municipios en el gobierno del Estado panameño. El artículo 232, porque establece la autonomía y el carácter democrático de la organización municipal y el 233, por dos razones: le reconoce a los municipios cuatro ámbitos de competencia y concede categoría constitucional al compromiso de iniciar un proceso descentralizador que contempla el traslado de competencias a los municipios y los recursos para su desempeño.

Artículo N° 232: “El municipio es 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”.

Artículo N° 233: “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 asigne la Constitución y la Ley.

¹ Quintero César, Principios de Ciencia Política, (Reimpresión 2009) Editorial Manfer, S.A. Imprenta Articsa, Panamá, 2009.

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 descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma."

Otro artículo, como el N° 242, al describir las funciones de los Consejos Municipales, permite comprender el ámbito de competencias que la Constitución atribuye a los municipios. Desde aspectos de planificación y manejo de recursos y personal, hasta decisiones en materia tributaria y normativa, vinculantes en el ámbito municipal.

Coherente con el reconocimiento de la autonomía municipal, el artículo N° 235 establece un expreso impedimento para la intervención del Gobierno Central, sobre el manejo de los recursos humanos municipales:

"Ningún servidor público municipal podrá ser suspendido ni destituido por las autoridades administrativas nacionales."

La Constitución prevé también la posibilidad de que los municipios acopien los fondos necesarios para cumplir sus fines, reconociéndole competencias en materia tributaria. Según el artículo N° 245, considera impuestos municipales aquellos que ***"no tengan incidencia fuera del distrito"***; sin embargo, también da apertura a que ***"la ley establezca excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia"***

Las fuentes de ingreso municipal están indicadas en el artículo N° 246: "Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley, conforme al artículo anterior, las siguientes:

- 1. El producto de sus áreas o ejidos lo mismo que de sus bienes propios.***
- 2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.***
- 3. Los derechos sobre espectáculos públicos.***
- 4. Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas.***
- 5. Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.***
- 6. Las multas que impongan las autoridades municipales.***
- 7. Las subvenciones estatales y las donaciones.***
- 8. Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de bosques.***
- 9. El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el Municipio de donde proceda la res".***

El Estado no puede conceder exenciones sobre derechos, tasas o impuestos municipales ya que esta acción es potestad del municipio, aprobada mediante acuerdo municipal.

En su artículo N° 247 reconoce la posibilidad de que los municipios puedan crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios y, en el N° 249, los faculta para contratar empréstitos, previa autorización del Ejecutivo.

1.2 LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO MUNICIPAL, EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución reconoce dos figuras del gobierno municipal: el alcalde o la alcaldesa como Jefe de la Administración Municipal y la corporación denominada Consejo Municipal, con potestades de carácter normativo. Según el marco legal, la función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al Alcalde y la función normativa, al Consejo Municipal.

1.2.1 El alcalde o alcaldesa

Los alcaldes y alcaldesas son la primera autoridad política de un distrito, elegida actualmente por votación popular directa, cada cinco años.

El artículo 243 de la Constitución Nacional enumera como atribuciones del alcalde:

1. **Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos**
2. **Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.**
3. **Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.²**
4. **Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.**
5. **Ejercer las otras atribuciones que le asigne la ley**

1.2.2 Los representantes de corregimiento y las Juntas Comunales

La Constitución Nacional, en el título VIII sobre Regímenes Municipal y provinciales, contiene un primer capítulo sobre los representantes de corregimiento. En su artículo 225 lo establece así:

“Cada corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco años. Los Representantes de Corregimientos podrán ser reelegidos indefinidamente”.

En el mismo título, como parte del capítulo 2º sobre El Régimen Municipal, los dos últimos artículos se refieren a las Juntas Comunales.

“Artículo 250. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas. Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley les señale.”

“Artículo 251. La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, y cuatro ciudadanos residentes del Corregimiento escogidos en la forma que determine la Ley”.

1.2.3 El gobierno municipal, los representantes de corregimiento y los Consejos Provinciales

En su capítulo 3º sobre El Régimen Provincial, la Constitución Nacional, en el artículo 254 establece el funcionamiento de un Consejo Provincial en cada Provincia integrado por los representantes de corregimientos, entre los cuales se elige su Presidente y Junta Directiva, y otros miembros determinados por la Ley. Sólo los representantes tienen derecho a voz y voto. El mismo artículo precisa que los gobernadores y los alcaldes asistirán a las reuniones con derecho a voz.

En el artículo 255, al enumerar las funciones del Consejo Provincial, establece la posibilidad de que este órgano requiera informes de los funcionarios municipales, igual que de los nacionales y provinciales, en asuntos concernientes a la Provincia. Este artículo obliga incluso a los funcionarios municipales a comparecer ante el Consejo Provincial personalmente a rendir informes verbales, cuando éste lo solicite.

² Título XI. Los servidores públicos. Artículo 299: son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.

Según el artículo 256 establece la realización de sesiones ordinarias una vez al mes y de sesiones extraordinarias cuando lo convoque la Presidencia del Consejo Provincial o por solicitud de no menos de la tercera parte de sus miembros.

1.2.4 Los Consejos Municipales

Son reconocidos por la Constitución Nacional como una corporación integrada con un mínimo de cinco concejales, elegidos mediante votación popular directa como representantes de Corregimiento, dentro de cada distrito, en las Elecciones Generales cada cinco años.

Sólo en los distritos con menos de cinco corregimientos, se eligen concejales. En las elecciones del 2019 fueron elegidos nueve concejales: dos en el distrito de Omar Torrijos, dos en el distrito de Taboga, dos en el distrito de Cémaco y tres en el distrito de Sambú.

La Presidencia y Vice Presidencia del Consejo Municipal la ocupa la persona elegida entre quienes integran el concejo, para el período que determine su reglamento interno. El concejo también, mediante elección, designa a una persona en la Secretaría, quien no puede ser concejal.

Quien presida el concejo tiene las funciones de convocar, presidir sesiones y suscribir sus actas; nombrar y distribuir asuntos, con su plazo respectivo para rendir informe a las comisiones y formular el orden del día de las sesiones, conjuntamente con la secretaría.

El artículo 242 de la Constitución establece como función del Consejo Municipal, sin perjuicio de otras que la ley señale, expedir, modificar, reformar, y derogar acuerdos y resoluciones municipales, que tienen fuerza de ley en los municipios, sobre diversas disposiciones que norman la vida en el municipio:

1. Aprobación o rechazo del Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales formulado por la alcaldía.
2. Aprobación de la estructura de administración municipal propuesta por el alcalde
3. La fiscalización de la Administración Municipal.
4. Aprobación o rechazo de contratos de concesiones y otros modos de servicios públicos y obras municipales.
5. Creación o eliminación de impuestos, contribuciones, derechos, tasas y prestación de servicios públicos municipales.
6. Nombramiento, suspensión y remoción de funcionarios municipales que laboran en el Consejo Municipal.
7. Ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal que haga el Alcalde.
8. En general, las materias vinculadas a las competencias del Municipio, según la ley.

1.2.3 Relación entre el alcalde y el Consejo Municipal

Aunque ha predominado a través del tiempo el perfil administrativo del alcalde y el normativo del Consejo Municipal, la relación entre ambos espacios de gobierno municipal ha variado.

A través del tiempo permanece como una constante el carácter eminentemente administrativo del alcalde y el peso decisorio, en asuntos normativos, en manos de los concejales. Actualmente, el alcalde participa con derecho a voz en las sesiones del concejo, pero no vota en decisiones con respecto a la aprobación de acuerdos o resoluciones que tienen fuerza de ley en los municipios.

Aunque en un breve período le fue posible participar como presidente del Consejo Municipal hoy día sólo pueden presidirlo los representantes de corregimiento, en su calidad de concejales.

La posibilidad de consenso entre ambas fuentes de poder municipal está definida por la composición partidaria de los Consejos Municipales, según el resultado de las Elecciones Generales, cada cinco años.

En el cuadro a continuación observamos cómo ha variado la correlación de poder entre los alcaldes y los concejales que actualmente también son representantes de corregimiento.

Elección y nombramiento del Alcalde y los Consejos Municipales, según los marcos constitucionales, en Panamá

Constitución	Alcalde	Consejo municipal
1904	Art. 132. Habrá en cada distrito municipal un alcalde nombrado en la forma que la ley establezca , al cual le corresponde la acción administrativa en el municipio como Agente del Gobernador y mandatario del pueblo.	Art. 129 En cada distrito municipal habrá una corporación que se designará con el nombre de Concejo Municipal, compuesta del número de miembros que la ley determine y elegidos directamente por voto popular .
1941	Art. 187 Habrá en cada Distrito un Alcalde de libre nombramiento y remoción del Gobernador de la Provincia, al cual le corresponderá la acción administrativa del distrito, como Agente del Gobernador.	Art. 184. En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, compuesta por el número de miembros que la ley determine, nombrados por los respectivos Ayuntamientos Provinciales .
1946	Art. 189 Ningún funcionario municipal podrá ser suspendido ni destituido por las autoridades administrativas nacionales. Se exceptúan los alcaldes cuando su nombramiento corresponda al órgano Ejecutivo. Art. 199. Habrá en cada distrito un alcalde, jefe de la administración municipal y dos suplentes. La Ley establecerá si los nombra el ejecutivo o si serán elegidos en votación popular directa	Art. 192 Se denomina distrito el territorio a que se extiende la acción del Municipio. En cada distrito habrá una corporación que se denominará consejo municipal, compuesta por el número de miembros que la Ley determine, los cuales serán elegidos en votación popular directa por un período de cuatro años
1972	Art. 216 Habrá en cada Distrito un Alcalde, jefe de la Administración Municipal, y un suplente pero no podrá elegirse para estos cargos a personas condenadas por delitos contra la cosa pública. En los casos que corresponda designar al Alcalde y dentro de los siete días siguientes, a la toma de posesión de los Gobernadores de Provincias, éstos presentarán una terna de candidatos y nombrarán a los que seleccione el Concejo para cada uno y otro cargo. El Tesorero Municipal será escogido por el Consejo Municipal. El Alcalde y sus suplentes serán nombrados por un período de tres años, podrán ser reelectos por otro, y sólo serán destituidos por las causas que determine la Ley. El Concejo designará un Vicepresidente que reemplazará al Presidente en sus ausencias y tendrá las funciones que determine la ley.	Art. 212 En cada municipio habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, compuesta por un mínimo de cinco representantes ante la asamblea nacional de Representantes de corregimientos. Si la representación de un distrito ante ésta es menor de cinco, el Alcalde del mismo, de acuerdo con los Representantes, designará las personas necesarias para completar dicho número, quienes sólo tendrán la investidura y las funciones de concejales

Constitución	Alcalde	Consejo municipal
	<p>Art. 217.....Enumera como función del alcalde</p> <p>1. Presidir el Consejo Municipal y presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos</p>	
1983	<p>Art. 216. Habrá en cada Distrito un Alcalde, jefe de la Administración municipal, y dos suplentes, elegidos por votación popular directa por un período de cinco años.</p> <p>La ley podrá, sin embargo, disponer que en todos los Distritos o en uno o más de ellos, los Alcaldes y sus suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo</p>	<p>Art. 212. En cada distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito existieren 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 necesarios para que, en tal caso, el número de integrantes del Consejo Municipal sea de cinco. El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente, de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias.</p>
2004	<p>Nº 241. Habrá en cada Distrito un Alcalde,, Jefe de la Administración Municipal, y un vice alcalde, elegidos por votación popular directa para un período de cinco años.</p>	<p>Nº 237 En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito existieren 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 Consejo Municipal sea de cinco.</p> <p>El Consejo designará un Presidente y un Vicepresidente, de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias.</p>

Fuente: Autonomía Política. Gobernanza Municipal en Centroamérica y República Dominicana. Pág. 120. Fundación DEMUCA. San José, CR, 2011

2 La ley 106 de 1973, Sobre Régimen Municipal

Fundamentada en los cambios constitucionales de 1972, esta ley contiene lo referente a la definición y naturaleza del municipio, su administración, el manejo de sus finanzas y su organización política.

2.1 Definición, naturaleza y funciones del municipio

En su artículo N° 1 define el municipio como ***“la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito”***. Reconoce sus competencias administrativas al agregar que ***“La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”***.

Las facultades plenas a los municipios en la administración de sus bienes y en la definición de obras y servicios públicos están expresadas en el Artículo N° 4 de la Ley 106:

“Las corporaciones o personas que legalmente representen a los municipios, cuando actúen en nombre de éstos y están legalmente autorizados para ello por el respectivo Consejo, tendrán capacidad plena para adquirir, reivindicar, conservar, administrar, gravar bienes del Municipio, o para establecer u explotar obras y servicios públicos, dentro de su territorio para obligarse o en fin para ejercitar toda clase de acciones en el orden judicial-administrativo, fiscal o contencioso-administrativo”.

El artículo N° 5 confiere a la autonomía municipal la categoría de una condición que los municipios están llamados a vigilar y defender incluso, ante las autoridades nacionales:

“Los Municipios podrán impugnar todo acto legislativo o administrativo emanado de las autoridades nacionales cuando lo estimen violatorio de la autonomía municipal.”

2.2 Importancia de los Acuerdos Municipales

En el artículo N° 14, la Ley 106 concede la categoría de fuerza de ley a los Acuerdos Municipales:

“Los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de ley, dentro del respectivo distrito”.

En el Artículo N° 38 obliga a cumplir en su territorio dichos acuerdos al estipular que

“Los Concejos dictarán sus disposiciones por medio de acuerdos o resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo”

2.3 Las Finanzas municipales

La Ley 106 otorga facultades amplias a los Consejos Municipales en materia de gestionar ingresos y de administrar el patrimonio y el tesoro municipal.

En su artículo N° 74, establece posibilidades de lograr ingresos municipales a través de impuestos y contribuciones por las actividades que generen lucro:

“Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se

Define las actividades industriales, comerciales y lucrativas que son gravables con impuestos y contribuciones y estipula la posibilidad de establecer Derechos y tasas sobre la prestación de servicios en los municipios, con las restricciones necesarias para prevenir la doble tributación en actividades con cargas impositivas de carácter nacional.

Establece también los procedimientos para su cobro, para efectuar acciones de enajenación y arrendamiento y para realizar las compras y gastos. Contiene, además, disposiciones sobre los Presupuestos y Empréstitos municipales.

En el Artículo N° 75, una amplia gama de actividades son reconocidas como fuentes de ingreso municipal, mediante impuestos y contribuciones. Desde la expedición de documentos municipales, placas de circulación, actividades de caza, pesca, transporte colectivo y de carga, terrestre, marítimo fluvial y aéreos, hasta mataderos, licencias de construcción, mercados, recolección de basura, alcantarillado, cementerios, visita a museos y exposiciones, anuncios y carteleras.

En su numeral 48, al dejar abierto el compás a actividades no previstas, mediante la denominación de “cualquier otra actividad lucrativa” la legislación prevé una solución permanente para el desarrollo futuro de nuevas actividades, negocios o explotaciones gravables, sin necesidad de dictar otra ley para su inclusión. (Pinilla & Vergara, 1999, p. 69)

La previsión de fondos propios, para beneficio exclusivo del distrito, está contemplado en el artículo N° 82:

“Todos los bienes y sus productos, así como los derechos, acciones, fondos, rentas, impuestos, contribuciones, tasas, subsidios y aprovechamientos de los municipios serán usados e invertidos en beneficio exclusivo del respectivo Distrito, salvo que se trate del caso de Asociación Intermunicipal”

En el capítulo sobre las Compras Municipales la ley define la potestad del municipio, para la adquisición de bienes y derechos, sólo limitado por la existencia de un presupuesto que lo contemple. Según el Artículo N° 108

“Los municipios pueden adquirir a título oneroso toda clase de bienes, derechos y acciones siempre que exista en el presupuesto de gastos la partida correspondiente, destinada para ese fin.”

El presupuesto aparece consignado con categoría de “un acto del Gobierno Municipal”, en el artículo N° 121. Al definir el contenido de dicho presupuesto enumera en este artículo acciones de planificación y proyecciones financieras:

“El plan anual operativo preparado de conformidad con los planes de mediano y largo plazo, que indica el origen y monto de los recursos que se espera recaudar y el costo de las funciones y programas de la municipalidad, expresadas en términos de los resultados que se pretenden alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.”

Seguidamente, aunque hace un llamado a que las actividades presupuestadas estén en coordinación con los planes de desarrollo nacional, hay un reconocimiento de la autonomía municipal y una advertencia sobre su prioridad, a la hora de realizar acciones coordinadas con lo nacional.

Artículo 122: ***“El presupuesto municipal se basará en la programación de los ingresos y en la programación de las actividades municipales, coordinada con los planes nacionales de desarrollo, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir sus propias inversiones”***

El tema del presupuesto municipal es liderizado por el alcalde, según la Ley 106, en su artículo N° 124:

“Corresponde al Alcalde, presentar al consejo el proyecto de presupuesto de rentas y gastos, que elaborará a base de los datos e informes que le dé el Tesorero y el Auditor Municipal donde lo haya”....

Aunque la iniciativa presupuestaria corresponde al alcalde, los concejos pueden hacer solicitudes de créditos extraordinarios o suplementarios al presupuesto aprobado, cuando exista la necesidad de financiar una obra no presupuestada o cuando las necesidades urgentes excedan lo calculado.

La ley contempla la potestad municipal para contratar empréstitos con bancos nacionales, o extranjeros, o con entidades autónomas o privadas. El artículo N° 128 enumera los casos en que es posible esta acción, aunque establece que requiere la autorización del Ejecutivo y, en los dos artículos siguientes, la condiciona a la emisión de un concepto favorable por parte del Ministerio de Planificación y Política Económica³ y a la existencia de un Acuerdo Municipal aprobado, por la mayoría absoluta de sus miembros.

El artículo N° 132 establece y regula la práctica de los subsidios del gobierno central. Actualmente entre 52 o 54 municipios reciben un subsidio cada año, lo que representa un aproximado del 70% de los municipios del país.

“El Estado ayudará, según lo permita el Tesoro Nacional, a los Municipios que no puedan atender con sus propios recursos, los gastos de sostenimiento de su administración. En estos casos, cuando un municipio se encuentra en tales condiciones se dirigirá al Órgano Ejecutivo, exponiéndole con todo sus detalles su situación económica, el Órgano Ejecutivo solicitará un informe sobre la situación del Municipio a la Contraloría General de la República y los Ministerios de Hacienda y Tesoro y Planificación y Política Económica, ⁴que deberá contener:

- 1. Un plan de economía o de administración que solucione el problema que afecta al Municipio de que se ha hecho mención; y***
- 2. Recomendaciones sobre la mejor forma como el Estado podrá ayudar al Municipio económicamente.***

Organización y funcionamiento de los municipios, según la ley de descentralización: Ley 37 de 2009 reformada por la LEY 66 DE 29 DE OCTUBRE D 2015

Los elementos esenciales del Municipio

1. El territorio: la superficie de su suelo, las extensiones marítimas y fluviales, ríos que cursan su suelo, puertos, bahías, su flora y su fauna. Es una construcción social en la que conviven los seres humanos y se realizan actividades socioeconómicas y culturales. Su extensión se delimita mediante ley.

2. La población: personas que habitan o residen en su territorio.

3. El Gobierno Local: organización del Municipio para actuar en todos los momentos de la vida pública municipal, mediante un régimen administrativo, político y jurídico.

Clasificación de los Municipios en Panamá

Está hecha en base al número de habitantes y la densidad por kilómetro cuadrado. La ley de descentralización dice que se establecerán nuevos indicadores, una vez se cumplan las etapas del proceso de descentralización. Hasta el momento los clasifica así:

- 1. Metropolitanos. Distritos cuya población sea superior a doscientos cincuenta mil habitantes.***
- 2. Urbanos. Distritos cuya población esté comprendida entre cuarenta mil uno y doscientos cincuenta mil habitantes y cuya densidad de población sea de ciento uno a doscientos habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual incluye a las cabeceras de provincia que por su***

³ Cuando fue redactada la Ley 106 esta era la denominación de lo que hoy es el Ministerio de Economía y Finanzas

⁴ Los ministerios de Hacienda y Tesoro y el de Planificación y Política Económica fueron fusionados, con posterioridad a la redacción de esta ley, en el Ministerio de Economía y Finanzas

condición no se encuentren en la categoría de metropolitano.

3. ***Semiurbanos. Distritos cuya población esté comprendida entre seis mil uno y cuarenta mil habitantes y cuya densidad de población sea de cuarenta y uno a cien habitantes por kilómetro cuadrado.***
4. ***Rurales. Distritos cuya población sea igual o inferior a seis mil habitantes. La pertenencia a cada segmento de esta clasificación se revisará de acuerdo con los resultados de cada censo de población que realice el Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.***

El distrito

Los distritos, como división político-administrativa del territorio, están sometidos a la jurisdicción de los Municipios, en el cual tiene competencia el Gobierno Municipal, ejerciendo funciones normativas y administrativas.

Al alcalde le corresponde la función ejecutiva y de gestión administrativa y, al Consejo Municipal, la función normativa.

Según la ley de descentralización, los cambios en la división político-administrativa para crear distritos y corregimiento y las otras divisiones político-administrativas sujetas a regímenes especiales, requieren sustentarse en un estudio técnico que debe contener como mínimo:

1. La conveniencia económica y social.
2. La capacidad física, posibilidades económicas, infraestructura y su identificación como área de desarrollo.
3. La consideración de que no podrá segregarse más de la tercera parte del territorio.
4. Las necesidades administrativas deben ser cubiertas por la capacidad financiera dentro del territorio y los ingresos propios del Municipio.

El Gobierno Local

Las autoridades y los funcionarios municipales tienen la responsabilidad del Gobierno y la administración de los municipios, desde sus instancias de poder, deliberativo, ejecutivo y de justicia comunitaria, en las cuales tienen atribuciones definidas en la Constitución política y en la ley.

Las Juntas Comunales requieren contar con una estructura administrativa para cumplir con sus funciones y para desarrollar las obras públicas que la ley les asigne.

Sobre los Alcaldes y Alcaldesas

- El periodo del Alcalde y del Vicealcalde será de cinco años.
- Su salario no puede ser inferior a 2 mil balboas y, su salario, lo mismo que el del Vice Alcalde, debe estar establecido en el Presupuesto Municipal. El salario del Vicealcalde no puede ser mayor al del Alcalde.
- Los ajustes salariales de ambos dependen de la política salarial del municipio
- El alcalde le asigna las funciones al vice alcalde
- El alcalde debe posesionar al Vice alcalde, por el tiempo que dure su ausencia, cuando se acoja a los 30 días de descanso con sueldo, igual lo hará durante su ausencia temporal. En este período, el vice alcalde devengará el salario y las dietas del Alcalde.
- Tanto el alcalde como el vice alcalde tienen derecho a licencia con sueldo si tienen un cargo público. Durante ese período no podrán ser objeto de despido y el tiempo de licencia se lo reconocen para jubilación, sobresueldo y otros beneficios. Si son de la empresa privada, sólo gozarán de licencia.
- En ausencia absoluta del Alcalde, el Vice alcalde asumirá el cargo por el resto del período.

- El Alcalde no requiere pedir licencia del cargo, cuando su ausencia del territorio y fuera de su jurisdicción sea por un tiempo máximo de cinco días hábiles por invitación oficial a participar en actos o actividades propias de su cargo. En este período, las funciones administrativas las asume el alcalde.
- Si la ausencia excede los cinco días hábiles, solicitará la licencia, por escrito, al Consejo Municipal. Se tramitará mediante resolución motivada para encargar del despacho al Vicealcalde. Aunque, si el Concejo guarda silencio durante los cinco días hábiles, se entiende que la solicitud fue aprobada.
- En ningún caso, el Alcalde y el Vicealcalde podrán ausentarse simultáneamente del país.
- El Alcalde y el Vicealcalde tomarán posesión de sus cargos ante el Consejo Municipal en su primer día de sesión; en su defecto, lo harán ante el Notario Público de la circunscripción.

El Consejo Municipal:

La ley de descentralización adiciona las siguientes funciones del Consejo Municipal, a las ya establecidas en la Ley 106 de 1973:

- Dar posesión al Alcalde el primer día de sesiones.
- Ratificar el nombramiento del Tesorero Municipal que designe el Alcalde
- Elegir al Abogado Consultor del Concejo.
- Aprobar el Acuerdo Municipal que regula el régimen de contratación, el ordenamiento urbano, la transparencia, el presupuesto, los principios éticos del servidor público y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización de la gestión municipal, con base en la Ley de Contratación Pública y las normas generales que dicten el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.
- Crear la auditoría del Consejo Municipal para ejercer las funciones de control y fiscalización de la gestión municipal.
- Acreditar a los representantes de las Juntas de Desarrollo Local que asistirán con derecho a voz a las sesiones del Consejo Municipal.
- Autorizar las vacaciones, así como las licencias y salidas del territorio nacional del Alcalde o del Vicealcalde cuando sean mayores de cinco días.

Las sesiones de los consejos municipales:

- Son públicas
- La fecha y el horario se acuerda en cabildo abierto.
- Tendrán un acta que firmará el Presidente y el Secretario, una vez que haya sido aprobada.
- El Consejo Municipal hará las gestiones para que las sesiones sean transmitidas por radio, televisión o internet o por cualquier otra forma que permita que su desarrollo sea conocido por la comunidad.

Pueden presentar proyectos de Acuerdo Municipal:

- El Alcalde
- Los miembros del Consejo Municipal
- Las comisiones permanentes de trabajo
- La comunidad, a través de una autoridad local del distrito.

La ley de descentralización establece que los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:

1. Formular, con la participación del alcalde y asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas, la política de desarrollo del distrito y de los corregimientos.
2. Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales para cada ejercicio fiscal que elabore el alcalde con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas. El programa de inversiones municipales será consultado con las juntas comunales respectivas.

3. Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes o servicios, en especial las que tiendan al desarrollo turístico, industrial, agrícola y agropecuario, y fomentar la creación de empresas privadas industriales y agrícolas.
4. Promover la celebración de contratos con entidades públicas o privadas para la creación de empresas municipales o mixtas cuya finalidad sea la explotación de bienes o servicios.
5. Crear juntas o comisiones para la atención de problemas específicos del municipio, reglamentar sus funciones y aprobar sus presupuestos.
6. Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, periodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que se disponga en la Constitución Política y las leyes vigentes.
7. Disponer de los bienes y derechos del municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente presentación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la ley.
8. Establecer impuestos municipales, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales.
9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de los solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, así como los demás terrenos municipales.
10. Crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública en especial agua, luz, teléfono, gas, transporte alcantarillado y drenaje; prestarlos, ya sea directamente o en forma de concesión y, en este último caso, preferentemente mediante licitación pública o mediante acuerdos con otras entidades estatales. También podrá municipalizar los servicios públicos para prestarlos directamente.
11. Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción.
12. Autorizar y aprobar la construcción de mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos y reglamentar sus servicios. La construcción de los mataderos estará sujeta a la reglamentación que dicte el Órgano Ejecutivo.
13. Autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas municipales con base en los planos reguladores.
14. Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones, y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.
15. Reglamentar lo relativo a las obras de construcciones que se ejecuten en el distrito, los servicios públicos municipales y la publicidad exterior, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, planificación y desarrollo urbano.
16. Ejercer las acciones constitucionales y legales a que haya lugar, en nombre del municipio y defensa de sus derechos.
17. Elegir de su seno a su presidente y su vicepresidente, y elegir al secretario del Concejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, al abogado consultor, al ingeniero, al agrimensor o inspector de obras municipales y al abogado consultor del municipio.
18. Designar a sus representantes ante los organismos municipales, nacionales e internacionales, según sea el caso.
19. Examinar las memorias e informes anuales que debe presentar el alcalde y demás jefes de dependencias municipales para adoptar las medidas más convenientes en beneficio del distrito y los corregimientos.
20. Deslindar las tierras que forman parte de los ejidos del municipio y del corregimiento con la cooperación de la junta comunal respectiva.
21. Dictar medidas para proteger y conservar el medio ambiente.
22. Servir de órgano de apoyo a la acción de Gobierno Nacional en el distrito.
23. Elaborar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano a nivel local.
24. Dar posesión al alcalde el primer día de sesiones.
25. Ratificar el nombramiento del tesorero municipal que designe el alcalde.
26. Aprobar mediante acuerdo municipal el régimen de contrataciones del municipio y de ordenamiento territorial.
27. Ejercer las funciones de control y fiscalización de la gestión municipal.

28. Acreditar a los representantes de las juntas de desarrollo local que asistirán con derecho a voz a las sesiones del Concejo Municipal.
29. Autorizar las vacaciones, así como las licencias y salidas del territorio nacional del alcalde o del vicealcalde cuando sean mayores de cinco días. En ningún caso, el alcalde y el vicealcalde podrán ausentarse simultáneamente del país.
30. Administrar los recursos que le sean asignados. Las partidas presupuestarias específicas asignadas a cada alcaldía serán administradas por ellas mismas.
31. Ejercer todas las demás señaladas por la Constitución Política, las leyes y su reglamento.

Composición Organizativa del Municipio

La ley estipula que cada Administración Municipal tenga, como mínimo, la siguiente estructura básica de funcionamiento administrativo:

1. Administración.
2. Asuntos Legales.
3. Desarrollo, Planificación y Presupuesto.
4. Obras y Proyectos.
5. Atención Ciudadana y Transparencia.
6. Servicios y Empresas Públicas y Municipales.

Es obligatorio que cada municipio elabore su Manual de Cargos y Funciones para describir las atribuciones de cada una de estas unidades administrativas y de las otras que existan. La ley dice que lo harán con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los municipios elaborarán obligatoriamente su Manual de Cargos y Funciones, en el cual se desarrollarán las atribuciones de cada unidad administrativa mencionada, y de las demás unidades necesarias para el buen funcionamiento de la administración municipal, con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.

Este ministerio también garantizará, mediante transferencia anual a los municipios no metropolitanos los recursos económicos que se requieran para crear y mantener esta estructura. Aunque, la misma ley también estipula que cualquier otra oficina o aumento de personal debe ser cubierto con recursos propios del municipio.

Sobre los servidores públicos municipales

La ley los describe como ***“las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos dentro de la administración municipal y, en general, las que perciban remuneración del Municipio”***.

Los derechos y deberes de los servidores públicos municipales estarán garantizados, porque la ley de descentralización obliga a que los municipios se rijan, en materia de recursos humanos, por la ley que establece y regula la carrera administrativa municipal. Igualmente se estipula, que contarán con un sistema de administración de recursos humanos estructurados sobre la base de méritos y eficiencia, por lo que están obligados a crear una Oficina Municipal de Recursos Humanos.

Esta ley definirá también todo lo concerniente a nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados y destituciones. Las cesantías y jubilaciones se regirán por la ley respectiva.

Los servidores públicos municipales:

- no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Municipio, salvo los casos especiales que determine la ley.

- no podrán desempeñar ningún otro puesto con jornadas simultáneas de trabajo.
- tendrá derecho a recibir el salario correspondiente a sus vacaciones sin hacer uso del descanso respectivo.

Cuando el titular de un cargo en el municipio esté de vacaciones o de licencia con derecho a sueldo, el Municipio no podrá nombrar personal en su reemplazo, salvo los casos previstos en el Presupuesto y para los cuales se haya incluido la partida correspondiente.

Capacitación del Recurso Humano Municipal

La capacitación a los servidores públicos municipales es obligatoria, por lo que los recursos para garantizarla estarán incluidos en el presupuesto anual de rentas y gastos. La ley de descentralización dice claramente que **“el Gobierno Central complementará supletoriamente los recursos necesarios para financiar el Plan Anual de Capacitación Municipal.”**

Artículo 99. Los programas de inducción, capacitación, adiestramiento y desarrollo municipal deben ser compatibles con las prioridades nacionales, sectoriales y regionales de recursos humanos, enmarcados en un Plan Nacional de Capacitación y Desarrollo de los Recursos Humanos del Sector Público Municipal que integre los programas institucionales, sectoriales y nacionales.

Artículo 100. Los partidos políticos destinarán fondos del subsidio electoral, para la capacitación en materia municipal, a sus candidatos a puestos de elección popular para Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento.

Las Asociaciones Municipales

Dos o más municipios pueden asociarse con el fin de fomentar economías de escala y para implementar convenios de concertación de competencias delegadas o compartidas, si cumplen las siguientes condiciones:

- 1. Patronos comunes, en términos de vocación económica y productiva, y**
- 2. Condiciones propicias para la prestación conjunta de servicios y la provisión de bienes. “**

Los Consejos Municipales, mediante acuerdos, establecerán cómo se administra y regula la asociación.

Si surgen conflictos entre las partes de una asociación intermunicipal, servirá de dirimente el Consejo Intermunicipal. Si el conflicto tiene relación con el proceso de descentralización mediará la Secretaría Nacional de Descentralización en la primera fase y la Autoridad Nacional de Descentralización en la segunda fase.

La colaboración de las Juntas Comunes en el funcionamiento municipal

Las Juntas Comunes están llamadas a colaborar varios aspectos del funcionamiento municipal:

- En la implementación de los programas municipales en el corregimiento, en la organización de cabildos abiertos y consultas ciudadanas en conjunto con el Municipio, para programas y proyectos del corregimiento y del municipio.
- Presentar proyectos de Acuerdos Municipales por intermedio del Presidente de la Junta Comunal
- Facilitar y promover la participación en la elaboración de los presupuestos municipales y en la contraloría social sobre su ejecución.
- Fiscalizar la ejecución del Plan Estratégico Distrital que se realice en su área.
- Tramitan la acreditación de las Juntas de Desarrollo Local ante la Secretaría General de la Alcaldía.

ANEXO

REGIMEN JURIDICO MUNICIPAL

TITULO VIII DE LA Constitución de la República de Panamá “Régimen Municipal y Provincial” Artículos 225 al 256
Ley 106 del 8 de octubre de 1973 “Sobre Régimen Municipal”
Ley 105 del 8 de octubre de 1973 “Que organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones”
Ley 51 del 12 de diciembre de 1984 “Por la cual se regula el funcionamiento de los Consejos Provinciales.
Ley 2 del 2 de junio de 1987 “Por la cual se señalan las funciones de los Gobernadores de las Provincias de la Republica” Atención artículo al artículo 4 numeral 13, modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 1992”
Ley 37 del 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la administración Pública”
Ley 66 del 29 de octubre de 2015 “Que reforma la Ley 37 del 29 de junio de 2009
Decreto Ejecutivo No. 10 de 2017 “Que reglamenta la Ley 37 del 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones modificada por la Ley 66 del 29 de octubre de 2015”
Ley 16 del 17 de junio de 2016 “Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre mediación y conciliación” Que incorpora atribuciones a los alcaldes en los artículos 49 y 50, adicionales a las establecidas en el artículo 243 de la Constitución política”
Ley 22 del 22 de junio del 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 61 22 de septiembre del año 2017. Tomando en consideración lo normado en el artículo 155 de la Ley 66 de 2015, que modifica los artículos 108, 109 de la Ley 106 de 1973
Ley 51 del 12 de diciembre 1984 “Que regula el funcionamiento de los Consejos Provinciales” Tomando en consideración lo normado en los artículos 157, 158, 159 de la Ley 66 de 2015, que modifican los artículos 1,3,4,23 y 24 de la Ley 51 de 1984
Ley 2 del 2 de junio de 1987 “Que regula las funciones de los Gobernadores” Tomando en consideración lo normado en el artículo 162 de la Ley 66 de 2015, que modifica el artículo 2 de la Ley 2 de 1987.

Síguenos en:   
www.amupa.org.pa

Sede Central Panamá

Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá
Teléfonos: 396-0301 / 396-0302 / 388-3720
Correo: info@amupa.org.pa

Sede Chiriquí

Edificio de la Gobernación; planta baja
David, Chiriquí
Teléfono: 730-2393
Correo: amupa-chiriqui@outlook.com

Sede Veraguas

Edificio Galerías Anayansi, ubicado a un costado
de la Terminal de Transporte, segundo piso.
Santiago, Veraguas.
Teléfono: 950-8800
Correo: veraguas@amupa.org.pa

Sede Herrera

Edificio del Consejo Provincial de Herrera, planta baja.
Avenida Carmelo Spadafora
Chitré, Herrera
Teléfono: 978-8600
Correo: amupaherrera.lossantos@gmail.com

Sede Comarca Ngäbe Buglé

Distrito Nole Duima, Sabanita, Edif. Consejo Comarcal
Correo: info@amupa.org.pa