

“Descentralización territorial en Panamá: Un propósito institucional y democratizador pendiente”

Por: **Javier Ernesto Sheffer Tuñón¹**

Sumario:

- I. Ideas fundamentales.** **II. División política y descentralización en Panamá.** 1. El Estado nacional es formalmente descentralizado. **III. Evolución del régimen municipal en las Constituciones republicanas.** 1. Constitución de 1904. Constitución de 1941. 3. Constitución de 1946. 4. Constitución de 1972 reformada (en 1978, 1983 1994 y 2004). **IV. Motivaciones necesarias de la descentralización local.** **V. Situación actual de la descentralización.** 1. Factores que afectan negativamente el proceso. 1.1. La ruralidad vs. ingresos insuficientes. 1.2. Partidocracia excesiva. 1.3. Falta de una plana de funcionarios profesionalizados que gocen de estabilidad. 1.4. Justicia administrativa deficiente. **VI. Suspensión de la Ley 37 de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, en el plano local.** 1. Principios esenciales. 1.1. La subsidiariedad.

I. Ideas fundamentales

Abordo el proceso de descentralización nacional apoyado en la experiencia jurídica y social sobre este significativo tema, en el camino del desarrollo humano sostenible e integral de nuestros pueblos (ambiental, social, económico, político dentro del concepto, este último, de medio para la búsqueda del bien o beneficio colectivo).

La descentralización territorial, específicamente del Municipio, se convierte en alternativa, como siempre lo ha sido, para el agrupamiento de los vecinos para

¹ Profesor de Derecho Procesal Administrativo y de Derecho Administrativo en la Universidad del Istmo. Por la fuerza de los hechos y el estado de cosas, casi invariable desde entonces, esta Ponencia recoge en esencia lo dicho en el Seminario: “Ética Pública y Descentralización Territorial en Iberoamérica”, Antigua, Guatemala, celebrado en esa pintoresca ciudad, entre el 3 y 6 de junio de 2002, forma parte de un capítulo de la obra de mi autoría: Derecho Administrativo y Derecho Constitucional (Praxis y orden jurídico panameño vigente), Editorial Portobelo, Panamá, 2010.

la satisfacción de necesidades inmediatas o primarias; debido a ese elemento innato de proximidad entre la autoridad local y el ciudadano.

Alexis de Tocqueville, partidario de la idea iusnaturalista de este organismo social, predica que “es la única asociación tan integrada a la naturaleza, que en donde quiera que haya unos hombres reunidos se forma por sí mismo un municipio”²

Los sociólogos, antropólogos e historiadores se refieren a ciertas comunidades primitivas en las que sus integrantes forjaron lazos de hermandad, leyes fundadas en *mores* y disciplina, basadas en el respeto de los miembros antiguos del grupo. No obstante, por la evolución de las cosas e integración a las circunstancias, es innegable que estadios superiores de desarrollo como el Municipio, que lleva inmanente el gregarismo humano, en lo que concierne a la América, se transformó junto con las demás instituciones coloniales en un modo de organización política y de dominación.

Lejos de hacer una descripción crítica del hecho sólo me ocupo de señalarlo. Más tarde, durante la época emancipadora, eco un poco tardío de la ilustración, estos organismos comunitarios, servirían precisamente, a través de los cabildos abiertos, de expresión clara de los ideales libertarios de los criollos americanos, dispuestos a derramar sangre en pos de la libertad, que implicaba regir su propio destino.

Panamá se independizó de España el 28 de noviembre de 1821 y casi de inmediato, por temor a represalias y a su débil condición, se unió voluntariamente a la “Gran Colombia”; tutelaje éste que se mantuvo hasta el 3 de noviembre de 1903, cuando en cabildo abierto se proclamó la secesión de la República de Colombia. La Nación panameña se acerca a cumplir 109 años de la llamada “Era Republicana”.

² Cf. **TOCQUEVILLE**, Alexis. La democracia en América, citado por: Manual del Alcalde, elaborado por el Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEM) y Coordinadora Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONADEL), 3.5 Origen del Municipio. Kelsen tiene un planteamiento distinto, la tesis positivista, la cual señala que si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera precedido al Estado habría coincidido con el municipio, es decir, el municipio habría sido Estado. Ibídem.

Es dentro de este período que enmarco el presente estudio de la descentralización administrativa, reseñando los aspectos más relevantes de ese proceso, que a la vez es un propósito institucional y democratizador pendiente.

II. División política y descentralización en Panamá

1. El Estado nacional es formalmente descentralizado

Sabemos que la descentralización administrativa fundamentalmente puede ser de dos tipos: **territorial y técnica** (ésta es conocida también como funcional o institucional). La primera de la cual nos ocupamos considera siempre aspectos administrativos y aspectos en cierto grado políticos, por cuanto ella genera un cierto tipo de contrapeso al poder central, permitiendo el desarrollo de entes con cierto grado de autarquía. Los aspectos políticos de este tipo de descentralización -señala Nogueira Alcalá- están dados por la repartición de competencias, lo que implica cierto grado de desplazamiento del poder, como asimismo, por el nombramiento de autoridades que implica siempre la diferenciación de sujetos investidos de poder.³

Esta conceptualización hace viable la identificación, por lo menos teórica, de efectos prácticos, si son debidamente aplicados, de los elementos del organismo primigenio de la descentralización: población, territorio (en el que ejerce jurisdicción y competencia), objeto, lealtad y autoridades locales preferiblemente electas por la ciudadanía mediante mecanismos democráticos.

El maestro Juan Carlos Cassagne identifica al Municipio como el “caso típico” de “entidad descentralizada territorial”, y predica que éstas ostentan generalmente dentro de la circunscripción en que actúan “una competencia general para conocer en asuntos administrativos de carácter local”⁴, lo que se justifica porque su competencia no excede, en cuanto a la validez y efectos de sus actos (individuales o reglamentarios), más allá de su ámbito geográfico.

La descentralización contribuye a hacer menos rígidos los sistemas de planeación y más flexible la gestión administrativa local. Para el sociólogo

³ Cf. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. Derechos humanos y descentralización territorial en Chile, Universidad Externado de Colombia, Santafé de Bogotá, 1994, p. 52.

⁴ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo, 5^a edición actualizada, Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 353.

istmeño Raúl Leis, el fenómeno en lo político impulsa una amplia participación de este tipo como camino de superación de la crisis de legitimación, construida a través de instituciones locales representativas con capacidad de generar una más equitativa y eficiente repartición de recursos.⁵

Panamá es un Estado bajo un gobierno unitario, republicano, democrático y representativo⁶, dividido políticamente en provincias, éstas en distritos, que a su vez se subdividen en corregimientos⁷. El territorio nacional está dividido en 9 provincias, 5 comarcas indígenas⁸, 75 distritos y 621 corregimientos, con una población de aproximadamente 3.5 millones de habitantes⁹, en una extensión territorial de 77,082 km2.

Cabe decir que el Corregimiento es la unidad “política territorial más pequeña del Estado panameño”, a cuyo cargo en materia de administración de justicia policial está un funcionario de libre nombramiento y remoción del Alcalde. El Corregidor actúa como Tribunal o Juez de Policía (Jueces de Paz en otros países), emitiendo resoluciones o actos en asuntos civiles y correccionales, los cuales la Corte Suprema de Justicia ha reputado *actos jurisdiccionales* ajenos, por tanto, al control de la legalidad.¹⁰

A nivel de esta célula territorial también funciona un organismo público colegiado, con funciones netamente administrativas, creado por la Constitución de

⁵ Cf. LEIS, Raúl. Abrir canales de participación: Descentralización y poder local. CONADEL, Panamá, 2000, p. 106. La obra referida es un completo ensayo sobre la descentralización como instrumento de cambio social, que recoge una visión panorámica histórica del gobierno local en nuestro país y su relación inequitativa con el Poder central.

⁶ Algunas Constituciones en América como la de Colombia y Venezuela, en las últimas dos décadas, han superado el concepto de “**representatividad**” del gobierno por el de “**participatividad**” (Cf. Artículos 1 y 6, respectivamente, de tales Leyes Fundamentales). La Constitución de Argentina, por su parte, establece la representatividad como forma organizativa del gobierno federal en su artículo 1, reforzado en el 22, a tal punto que tajantemente expresa este último que: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”.

⁷ Cf. Arts. 1, 5 y concordantes de la C.N.

⁸ En el orden cronológico de su creación tenemos: Comarca Kuna-Yala (Ley 16 de 1953), Emberá-Wounan (Ley 22 de 1983), Madugandí (Ley 24 de 1996), Ngäbe-Bugle (Ley 10 de 1997) y Wargandi (Ley 34 de 2000).

⁹ El último censo de población se efectuó en mayo de 2010; no obstante, por razones hasta ahora inverosímiles, desconocemos el número de pobladores que tiene el Istmo; se calcula que es de 3.5 millones de habitantes.

¹⁰ Esta ficción jurídica podría tener base en el artículo 28, numeral 2, de la Ley 135 de 1943 modificada, orgánica de lo contencioso administrativo, que excluye del control de la Sala Tercera las resoluciones dictadas en los juicios de policía civil y penal.

1972¹¹, con competencias bien definidas basadas en el interés general, conocido como Junta Comunal, que no es administrado ni representado por el Corregidor¹² sino por una figura *sui-généris* conocida como Representante de Corregimiento.

Este personaje, ejerce un doble papel: como concejal y representante del corregimiento, a mi juicio poco beneficioso para la comunidad por causas de incultura política más que por la finalidad de la institución afincada en el conjunto de atribuciones de interés público que le asiste al cargo. Debe reconocerse que esta figura simboliza, históricamente, el rompimiento del modelo de gobierno civil, en 1968, y sirvió de base al otrora “poder popular”.

En su origen, esencialmente político, el Representante de Corregimiento, convertido previamente en Constituyente, tuvo el designio de aprobar la Constitución de 1972, fenómeno que legitimó a través del artículo 277 de esa Carta Política hasta sus reformas de 1978, el gobierno desde los cuarteles del Líder Máximo de la Revolución de octubre de 1968, General Omar Torrijos Herrera.

Los antiguos y tradicionales concejales mutaron así de legisladores del gobierno local a constituyentes. Hoy día mantienen la condición bicéfala anómala, ya no de constituyentes¹³, pero sí de concejales y representantes de “...la expresión popular del Corregimiento”.¹⁴

¹¹ La Era Republicana panameña ha estado regida hasta ahora por 4 Constituciones: 1904, 1941, 1946 y 1972. Ésta ha sido reformada en varias ocasiones; en 1983 fue significativo el número de artículos adicionados y la materia modificada que algunos autores nacionales, como César Quintero, la denominan la Constitución de 1983.

¹² La Carta faculta a la Ley para que establezca la escogencia de los otros integrantes de la Junta Comunal. El presidente de la Junta Comunal es el Representante de Corregimiento (Art. 251 de la C.N.). La ley Orgánica de este organismo comunitario es la Ley 105, de 8 de octubre de 1973, reformada por la 53, de 12 de diciembre de 1984, que reitera esta función en los artículos 7, numeral 1, y 10.

¹³ La Junta Provisional de Gobierno instaurada a raíz de los acontecimientos de octubre de 1968 promovidos por la Guardia Nacional, que derivó en el derrocamiento del entonces Presidente de la República, Dr. Arnulfo Arias Madrid, a menos de 15 días de su toma de posesión, creó la posibilidad de que los Constituyentes (Representantes de Corregimiento), posteriormente se convirtiesen en Asamblea Nacional, es decir, en Legisladores, tal como así lo dispuso el artículo 13 del Decreto de Gabinete No. 214, de 11 de octubre de 1971. (G.O. No.16,959, de 14 de octubre de ese año). Norma que atribuyó, por lo menos dos funciones específicas a esos Constituyentes: a) aprobar luego de su deliberación las Reformas a la Constitución de 1946, y b) elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, quienes deberían tomar posesión al día siguiente ante dicho cuerpo colegiado por el término que dispusiera la Carta Fundamental. Cf. Este Decreto de Gabinete en “Las Constituciones de la República de Panamá...”, Fábrega, Ramón y Boyd Galindo, Mario, p. 352.

¹⁴ Fraseología utilizada por la Ley 105 de 1973 (Art. 6) que se mantuvo en el Anteproyecto de Ley No. 16, que aspiraba dictar el régimen orgánico de las provincias y municipios (Art. 157), última versión presentada a

En su texto original, la Constitución de 1972 (Art. 5, parte final), atribuía expresamente al Corregimiento el ser “...*la base política del Estado*”. Es decir, con esta proclama, el Corregimiento se convierte en la expresión del gobierno local por excelencia¹⁵; no el Municipio, por ello sostengo, que, por lo menos de manera formal, Panamá es un Estado básicamente descentralizado.

La Constitución no concede directamente personalidad jurídica a la Junta Comunal, mas el organismo es susceptible de adquirirla a través del Alcalde, que se la concederá una vez se constituya cumpliendo los requisitos legales (Art. 11b, Ley 105/1973).

Cabe agregar que también existe otra institución de base local (para comunidades, barrios y regidurías) denominada “Junta Local”, que obligatoriamente debe ser organizada por la Junta Comunal y se constituye en auxiliar de ésta; carece de personalidad jurídica pero es menester que se registre en un Libro de constitución de las mismas en la Alcaldía respectiva.¹⁶

Acerca de la Provincia o Región, no integra el gobierno local y carece de personalidad jurídica, es más bien un organismo desconcentrado del Órgano Ejecutivo bajo directa supervisión del Ministerio de Gobierno. Dentro de nuestra vida como República ha sido muy limitada la proyección de la figura del Gobernador de Provincia distinta a la de ser un delegado político y administrativo de aquel Órgano y Jefe de Policía de la región¹⁷. El relieve ocasional de este

la entonces Asamblea Legislativa por el Legislador Felipe Cano. Cf. Nota fechada el 1 de octubre de 2001, del Presidente de la Comisión de Gobierno Justicia y Asuntos Constitucionales, Jerry Wilson, al Presidente de la Asamblea Legislativa, Rubén Arosemena.

¹⁵ Esta opinión jurídica ha de apoyarse en criterios razonables, por eso es claro que el Corregimiento, a través de la Junta Comunal, por sí misma, sería incapaz de solucionar y servir las necesidades básicas de la población comunitaria con los exiguos ingresos con que legalmente cuenta previstos por el artículo 16 de su Ley Orgánica, sin facultad impositiva ni el sustento logístico apropiado. Estos atributos sí los posee el Municipio, mas como se aprecia, la capacidad de rendimiento no es un problema únicamente jurídico sino de realidades concretas.

¹⁶ Cf. Art. 12 de la Ley 105 de 1973.

¹⁷ En virtud de lo cual funge como segunda instancia del Alcalde en asuntos de esta naturaleza, no en los propios de la autonomía municipal, como ha tenido la oportunidad de recalcarlo la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, en sentencia de 16 de junio de 1998. No sería viable que el gobernador asumiera competencia de segundo grado en una acción de personal (destitución u otra sanción disciplinaria) aplicada por el alcalde respecto de un subalterno como máximo jefe administrativo del municipio, que no es ejercicio de una actividad de policía. Cf. **SHEFFER TUÑÓN**, Javier Ernesto. El procedimiento administrativo en Panamá, Editorial Sistemas Jurídicos, Panamá, 2002, p. 118.

funcionario se ha debido a una cuestión meramente de personalidad y entronque político del designado en el cargo.

El Gobernador ha sido desde nuestra primera Carta Fundamental de libre nombramiento y remoción por el Presidente (Art. 73, numeral 1, y 128 de la C.N. de 1904)¹⁸.

III. Evolución del régimen municipal en las Constituciones republicanas

Haré un ligero bosquejo del Municipio según las 4 Constituciones que han regido el destino de Panamá (1904, 1941, 1946 y 1972).

Esta última ha sido modificada varias veces y en el año 2004 se introdujo nítidamente en su texto el concepto de “descentralización de la competencia”, como medio para asignar atribuciones del estadio nacional al local, específicamente, servicios públicos, potenciando la subsidiariedad.

1. Constitución de 1904

En esta Ley Superior, la regulación del Municipio fue muy parca y se incluyó en el Título “De las Provincias”.¹⁹

Título que daba lugar a la elección de los miembros del Consejo Municipal por medio del voto popular directo, reservándose a la Ley la forma de nombramiento del Alcalde, mas paradójicamente, a éste le correspondía la acción administrativa “*como Agente del Gobernador y mandatario del pueblo*”. Asimismo, fue prevista la autonomía en su régimen interno, sin mayor explicación de su alcance, prohibiéndosele contraer deudas sin autorización de la Asamblea Nacional.

Por vía de Ley, producto de la condición unitaria de la Nación -Gobierno republicano (Art. 1)- que propicia el centralismo de Estado, es que se desconoce la autonomía local por el Constituyente de 1904 y es posible explicar una norma legal que al amparo de esta Carta atribuyó al Presidente de la República “Hacer

¹⁸ Cf. Sobre atribuciones y funciones del Gobernador: la Ley 2 de 1987, modificada por la Ley 19 de 1992; Ley 106 de 1973; Ley 51 de 1984.

¹⁹ Cf. Título XIV, Arts. 128 a 132.

que todos los funcionarios del orden político **y municipal** llenen oportuna y debidamente sus deberes".²⁰

Me refiero al Código Administrativo²¹, que además receptó disposiciones alusivas al gobierno local que, más que señalar elementos de descentralización, proponían y propiciaban todo lo contrario. Así, en su Libro Segundo sobre "Régimen Político y Municipal", el artículo 550, recalca la condición de agentes del Poder Ejecutivo -cooperadores en su ejercicio- tanto al Gobernador de Provincia como al Alcalde, y sus respectivos subalternos.

Por su parte, acentúa esta opinión, el artículo 852, a saber:

"Artículo 852. El Poder Ejecutivo puede, en los casos no previstos que ocurran, *disponer lo que juzgue conveniente y equitativo en cuanto al procedimiento de los empleados nacionales y municipales*, y puede también modificar o reformar los reglamentos sobre el particular, cuando lo crea justo y razonable".

Claramente estas normas jurídicas marcan las pautas para la creación de otras de naturaleza típicamente procesal administrativo. Poseen, además, un gran contenido discrecional en cabeza del Órgano Ejecutivo para regular aspectos procedimentales o de trámite en los asuntos tanto a nivel nacional como municipal.²²

Con la descentralización y autonomía de los Municipios estas potestades del Ejecutivo naturalmente que han sido mermadas. Lo propio puede decirse de la descentralización administrativa (o técnica), operada en el desarrollo de la República de funciones antes ejecutadas por los Ministerios (Secretarías de

²⁰ Cf. Art. 629, numeral 2, del Código Administrativo. La elaboración del Manual del Funcionario del Distrito era una función del Órgano Ejecutivo (Núm. 24, ibídem), lo que demuestra el grado de supervisión, tutelaje y subordinación que de conformidad a las primeras legislaciones de la República sobre la materia era concebida la acción y presencia del Municipio.

²¹ Aprobado junto con otros primeros Códigos de la República por medio de la Ley 1 de 1916.

²² Nuestra evolución jurídica da cuenta que antes de la Ley 8 de 1954, reguladora del Régimen Municipal bajo el amparo de la Constitución de 1946, el Ejecutivo tenía mucha presencia en la comuna o Municipio, y ello se hace patente al consultar las disposiciones que sobre este ente público contiene el Código Administrativo. Actualmente, es la Ley 106 de 1973 la que establece el régimen municipal con un propósito de acentuar la descentralización administrativa, porque la Ley 37 de 2009 fue suspendida, elemento necesario que junto con la capacitación y dotación de fuentes de acopio de recursos financieros puede mejorar el desempeño de esta centenaria institución del gobierno local.

Estado), posteriormente lo fueron por entidades autónomas y empresas estatales, prestadoras de servicios públicos.²³

2. Constitución de 1941

La Constitución de 1941, hizo sucumbir más profundamente la proyección del Municipio, toda vez que con un linaje claramente autocrático, en su Título XIV, creó la figura del Ayuntamiento Provincial, integrado por representantes de cada distrito elegidos por los ciudadanos de la circunscripción, con la finalidad de administrar la **provincia** en cuanto a sus bienes y tesoro bajo la supervigilancia del Ejecutivo y la Contraloría General.

El ayuntamiento actuaba a través de actos administrativos denominados **ordenanzas** de obligatorio cumplimiento en la Región. No obstante, poseía una facultad impositiva o tributaria realmente limitada y subsidiaria de lo ya previsto sobre la materia por el Ejecutivo o la Ley.²⁴

Si bien esta Constitución previó otro organismo colegiado a nivel local conocido como “Consejo Municipal”, *sus integrantes eran de designación libre por el Ayuntamiento*; sus funciones las fijaría la Ley.

Aspecto trascendente, es que la autonomía normativa local se veía mermada por la posibilidad de que los Acuerdos u otros actos del Concejo que se estimaran violatorios de la Ley, la Constitución, Decretos u Ordenanzas pudiesen ser suspendidos “motu proprio” por el Presidente de la República. Se concedía, asimismo, acción popular a los particulares con esa finalidad.²⁵

Esto merece una atención especial porque una norma constitucional como la señalada no es justificable sino dentro de la política centralista que también profesaba nuestra segunda Carta, ya que la jurisdicción contencioso administrativa se inauguraba o consagraba en esta Constitución para el control de la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con sus artículos 190, 191 y 192. No tenía razón de ser aquella norma exorbitante en manos del Ejecutivo.

²³ SHEFFER TUÑÓN. Op. Cit., p. 28.

²⁴ Cf. Arts. 172, 176, 178.

²⁵ Cf. Art. 186. En caso de urgencia o “conveniencia pública”, respecto de los actos del Ayuntamiento Provincial, el Presidente tenía igual potestad de suspenderlos hasta tanto el Órgano Judicial decidiera sobre su validez (Art. 180).

Respecto del Alcalde, lamentablemente, el Estatuto comentado lo previó como figura de libre nombramiento y remoción del Gobernador, agente de éste en la acción administrativa dentro del distrito.²⁶

El Municipio, pues, careció de personalidad jurídica y se reguló deficientemente. Tan solo en apariencia, la Provincia tuvo mayor relevancia para el Constituyente de 1941, empero claramente maniatada en cuanto a recursos financieros y bienes para llevar adelante la acción administrativa; situación que fue superada tan solo 5 años después.

3. Constitución de 1946

La tercera Carta Política tomó la senda apropiada en cuanto al régimen provincial y el municipal, al punto que los reguló separadamente (Títulos VIII y IX, respectivamente), consagrando principios de trascendencia para el Gobierno local, como:

1. Autonomía municipal.
2. Define el concepto de Municipio sobre un criterio de vecindad y capacidad económica suficiente para gobernarse, como “organización política de la comunidad local”.
3. Determina el Distrito como “el territorio a que se extiende la acción del Municipio”.
4. Carácter democrático de la vida local.
5. La base político-territorial del Estado es el Municipio.²⁷
6. Prohibición al Estado de conceder exenciones de derechos o tributos municipales.²⁸
7. Separación de las rentas y gastos nacionales y los municipales.
8. Participación ciudadana (aunque limitada) por medio de iniciativa legislativa y de referéndum sobre materia de los Concejos.

²⁶ El Gobernador, a su vez, era de libre designación y remoción por el Presidente de la República (Arts.109, numeral 3, y 182, ibídem).

²⁷ Como anoté esto cambió con la Constitución de 1972, que rescató otra expresión del gobierno local: el Corregimiento (en el que actúan las Juntas Comunales y Locales).

²⁸ Desde 1993, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Tercera de esa Corporación Judicial sostienen la doctrina que el Municipio no está facultado para “inventar tributos”; los Consejos Municipales deben someterse al marco de legalidad en dicha materia; *que la potestad tributaria municipal es derivada, mientras que la del Estado es originaria*, por tanto, ilimitada, salvo lo que disponga la Constitución.

9. El Alcalde es jefe de la administración municipal, con asignación del deber, entre otros, de cooperar con el Consejo Municipal para la buena marcha de la Administración.
10. Los miembros del Concejo (concejales) debían ser elegidos por votación popular directa.
11. Función cooperadora (coordinación administrativa) con el Gobierno Nacional en pro del “bienestar social”.
12. Lealtad (cumplimiento del ordenamiento jurídico y las resoluciones de los tribunales)²⁹.

En cuanto al Alcalde, se dispuso su elección popular o designación por el Ejecutivo según lo determinase la Ley. En caso de ser elegido, sus actos sólo podían ser susceptibles de anulación o suspensión por los tribunales competentes (Art. 202). Asimismo, los del Consejo Municipal, con lo cual se corregía la abierta injerencia del poder central en la competencia normativa del gobierno local antes reseñada.³⁰ Posteriormente, esta norma descendió de rango constitucional a legal en la Ley 8 de 1954, derogada por la 106 de 1973, que hoy la plasma en su artículo 15.³¹

También era posible que el Municipio fuera *regido* por *comisiones*, si así era decidido por vía de plebiscito. Norma que después sería desarrollada por la Ley 8 de 1954 (Art. 9).³²

Bajo el amparo de esta Constitución se dictó la primera Ley orgánica del Régimen Municipal, la Ley 8, de 1 de febrero de 1954,³³ en la que se dejan plasmados aspectos elementales en cuanto a los órganos de gobierno principales: un cuerpo deliberante y un funcionario ejecutivo (Concejo y Alcalde, en ese

²⁹ Cf. Arts. 186 y siguientes de la Constitución de 1946.

³⁰ La Ley desarrollaría esta norma reiterando la acción popular prevista en la Constitución para atacar todo acto del Concejo u otro funcionario administrativo lesivo de la Carta, la Ley o acuerdos municipales vigentes (Cf. Arts. 84, Ley 8 de 1954, y 68, de la Ley 106 de 1973).

³¹ Incluso esta Ley concede acción al Municipio para impugnar ante los Tribunales respectivos cualquier Ley o acto administrativo de autoridades nacionales atentatorio de la autonomía municipal (Cf. Art. 5).

³² El plebiscito era de carácter obligatorio y la decisión debía ser “declarada y acatada por el Ejecutivo”, pero era la Ley el instrumento facultado para proveer sobre el número y especialidad de los miembros de las comisiones, v.gr., de sanidad, educación, hacienda pública, economía política, urbanismo, agricultura y prevención de incendios.

³³ G.O.No.12,298, de 16 de febrero de 1954.

orden); aunque, la jefatura de la administración municipal fue atribuida al Alcalde (Arts. 7 y 35, ibídem).

4. Constitución de 1972 reformada (en 1978, 1983, 1994 y 2004)

Vino a afianzar los principios de su antecesora inmediata pero en un significativo avance respecto de todas aquéllas, fijó en una lista enunciativa las fuentes de ingreso municipal (Art. 246).³⁴

Incluyó, como ya fue dicho, un organismo de base conocido como Junta Comunal para actuar a nivel del Corregimiento, con el fin de incentivar el desarrollo de la comunidad y velar por la solución de sus problemas; le asignó funciones de conciliación voluntaria, entre otras que les señale la Ley.³⁵

Bajo su regencia se dictó el régimen municipal vigente.³⁶ Que fue reformado por la Ley 37 de 2009; empero cinco meses después, ésta fue suspendida, o sea, pospuesta su vigencia, por el gobierno 2009-2014, hasta el 30 de junio de 2014, por medio de la Ley 77 de 2009³⁷. Cabe destacar que la Ley 37 tan solo adiciona, modifica y deroga algunos artículos de la Ley 106 de 1973, es decir, que ambas son complementarias y regulan el régimen municipal panameño, además de otras disposiciones especiales dispersas.

De mucha trascendencia fue la reforma constitucional de 2004, ya que en un intento de imprimir relevancia al proceso de descentralizador de la competencia, se le introdujeron normas, como el artículo 233, a saber:

“Artículo 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

³⁴ Mediante Ley 55, de 10 de julio de 1973, se regula la administración, fiscalización y cobro de algunos tributos municipales, modificada por la Ley 32, de 9 de febrero de 1996. Materia que incluye expendio de bebidas alcohólicas; derechos sobre extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca; extracción de madera, explotación de bosques y tala de árboles; impuesto de degüello; peso municipal del ganado; explotación de galleras, bolos y boliches. Vale indicar que el Tesorero Municipal debe vigilar el cumplimiento de esta normativa y, de modo especial, el Representante de Corregimiento, en su circunscripción.

³⁵ Cf. Arts. 247 y 248. La Ley que desarrolla las normas constitucionales respectivas es la 105 de 1973.

³⁶ Cf. Ley 106, de 8 de octubre de 1973, modificada por la 52 de 1984.

³⁷ Cf. Gaceta Oficial Digital No. 26,421 A, de 4 de diciembre de 2009.

habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

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

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

La disposición anterior prevé los principios de autonomía, subsidiariedad (al que denomina subsidiariedad), equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia. Al final de este documento abordo el principio de subsidiariedad, aunque no los demás reseñados por la norma superior ni por la Ley 37, debido a razones evidentes tratándose de este tipo de escritos.

IV. Motivaciones necesarias de la descentralización local

Los indicadores señalan que la tasa de crecimiento o aumento de la natalidad está en franco ascenso, actualmente somos, aproximadamente, 3.5 millones de panameños; una cifra que, comparativamente, es inferior a la de los países que están más próximos a nosotros; pero que repercute directamente en la forma en que se han venido llevando a cabo las cosas administrativas en el Estado panameño.

Indudablemente, el crecimiento poblacional exige y demanda mayor cobertura de los servicios públicos de salud, vivienda, educación, seguridad social, protección o seguridad personal en las calles; para sólo enunciar algunos servicios que de la propia Constitución se desprenden como de tipo esencial y a los cuales se obliga directamente al Estado para prestarlos, adaptarlos a la realidad, mejorarlo y en suma propiciar un *estado de bienestar* en la población que paga sus impuestos o tributos a cambio de un servicio lo más eficiente y amplio en cobertura posible.³⁸

³⁸ El Estado de Bienestar surgido en la centuria pasada está lejos de ir en retirada en América Latina, contrariamente existe una tendencia en las Constituciones de las últimas décadas (por ejemplo: Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia) y las enmiendas ocurridas en otras (Argentina) de sesgar las mismas

La realidad es otra, los servicios públicos prestados por el ente estatal carecen de la cobertura deseada, siempre se da un margen deficitario considerable en todos los sectores mencionados, y existe un sentir casi generalizado, que se observa en los medios de comunicación social -radio, televisión y prensa-, que estima que esas prestaciones no son de la mejor calidad debida.

Es entonces que ante la magnitud de la problemática se deben idear nuevas formas para hacerle frente a los cambios que impone la realidad; el Derecho debe ajustarse necesariamente a esa verdad, pues de lo contrario, se convierte, como lo presagió el expositor mejicano, en un “obstáculo al cambio social”.

La descentralización es así concebida como un instrumento para afrontar el reto de ser *eficientes*, que no solamente tiene el Estado panameño, sino todos los países del área y más allá de nuestro Continente³⁹.

En lo que a Panamá concierne, observo que prácticamente desde el inicio de la década de los 90, se dieron gestiones por parte de *las propias autoridades municipales*, a través de un movimiento municipalista, unido a la sociedad civil, con grupos que abogan por el desarrollo local sostenido y también con apoyo de organismos asesores y de financiamiento internacional, que promueven la

bajo la premisa de un Estado constitucional, responsable, democrático, participativo y social de Derecho. El análisis del fenómeno ha de balancear adecuadamente el fenómeno de la **globalización** respecto de los niveles de “desarrollo” y los grados de pobreza de la región. Pese a que la generalidad de esos países rigen gobiernos democráticamente electos, el problema se transforma en un asunto eminentemente de “gobernabilidad”, ante las demandas de la población no suplididas. Ciertamente, *el subcontinente americano ha de aprender a vivir en democracia, desafío que vaticino prolongado en este siglo*, precisamente por el crecimiento de la participación ciudadana y la veeduría social, contra los actos de corrupción, y que como derecho proveniente de la Constitución, el Pueblo, es el titular de la soberanía. Los grupos intermedios igualmente reclaman más beligerancia sobre todo por los bienes jurídicos de los que han asumido su preservación como legado a las futuras generaciones, es el caso nítidamente visible de los ambientalistas o ecologistas, grupos de derechos humanos, minorías que reivindican presencia y respeto en sus sociedades concretas, frente a la represión y opresión (caso de algunos países árabes y musulmanes, como Egipto, Siria, Libia, etc.). En toda esta movilidad social incide el acceso a la información de modo vertiginoso, en todos los confines, que hace cada vez más consciente a esas masas, ahora con más cuotas de información y gradualmente con mayor cercanía a los bienes de la tecnología.

³⁹ Según Nicolás **Pineda Pablos**, el tema de la descentralización en el mundo en desarrollo fue muy debatido durante la década de los ochenta. El actor principal era el gobierno central y las recomendaciones se refirieron a lo que éste podría transferir a la periferia para aliviar el congestionamiento en el centro y así alcanzar un mayor grado de *efectividad* de la acción gubernamental. Cf. El papel de los gobiernos locales en América Latina, en “Gobernabilidad, descentralización y concertación en los gobiernos locales, IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas”, 12 al 16 de octubre de 1998, Córdoba, Argentina, p. 375.

descentralización del Municipio; esa célula primigenia y colonial de la organización social que no culmina su misión y que por el contrario requiere un nuevo aliciente e ímpetu renovador, ya que ésta no es una idea originaria o nativa, sino a nivel global, en la que tiene mucho interés organismos internacionales, asociaciones y fundaciones privadas regionales y agencias de cooperación de países comprometidos con el municipalismo⁴⁰.

En la década pasada, la Procuraduría de la Administración gracias a la labor sensible sobre las necesidades del Municipio sentidas por la titular de esa época⁴¹, junto a la Agencia Española de Cooperación Internacional, desarrollaron acciones directas de capacitación a Municipios modelos del país, con el fin de mejorar la **gestión local**, así como adiestramiento en la elaboración de proyectos comunales, con sondeos de opinión sobre esa labor.⁴²

V. Situación actual de la descentralización

1. Factores que afectan negativamente el proceso

1.1. La ruralidad vs. ingresos insuficientes

De los 75 Distritos existentes, muchos de ellos pueden ser catalogados como rurales; pero el aspecto que más incide es la carencia de fuentes de ingreso, sobre todo tributarios, que les permita satisfacer y cumplir el principio de sostenibilidad y autarquía.

La deficiencia se palpa aun en los *gastos de funcionamiento*, tan elementales para el pago de planilla, compra de materiales o utensilios de trabajo, o edificaciones que generen un ambiente laboral apropiado para la gestión pública asignada.

Esto es deseable tanto en la sede municipal como en los satélites o dependencias locales, v. gr., Corregidurías, Juntas Comunales y Locales de uso permanente por los particulares y en contacto directo con las Alcaldías porque, a vía de ejemplo, en el caso de la primera dependencia citada, de ella provienen las

⁴⁰ Cf. SHEFFER TUÑÓN, Op. Cit., pp. 195-196.

⁴¹ Lcda. Alma Montenegro de Fletcher, quien ocupó el cargo de Procuradora de la Administración, entre 1994 y 2004, dando realce como en ningún otro período, a esa institución, fundada por la Constitución de 1941.

⁴² Un resumen sincrético de las tareas efectuadas en el lustro 1995-2000 por la Procuraduría puede consultarse en el documento Innovaciones institucionales exitosas: El caso de la Procuraduría de la Administración de Panamá, de Alma Montenegro de Fletcher, Editorial Juris, Panamá, 2001.

apelaciones contra las decisiones en asuntos civiles y correccionales de policía decididos en primera instancia en el Corregimiento.

Lo anterior es tan sólo uno de los factores que inciden en la precariedad de nuestro sistema vigente o estado actual de la descentralización municipal. Añadiéndose la carencia y, en muchas ocasiones, *falta de capacidad* para generar ingresos tributarios (impuestos, tasas, derechos, contribuciones especiales), que si bien están establecidos constitucional y legalmente como renta municipal, la realidad es que no todos tienen igual nivel de desarrollo o actividad comercial, en donde los sectores primario, de servicios y la industria puedan ser gravados.

Actualmente, parte de la discusión se centra en si el Estado debe ceder a los Municipios ciertos impuestos directos como el de inmueble⁴³, que es lugar común en muchos países más avanzados; pero desafortunadamente el asunto no se reduce a ello, abarca poner a tono la capacidad organizacional, de gestión y tecnológica de aquéllos, para poder percibir ese ingreso, -se ha dicho que un porcentaje elevado no tiene la aptitud para ello⁴⁴, lo que, a su vez, parte de una premisa básica: actualización del catastro fiscal local.⁴⁵ Además, habría que superar, salvo mejor criterio, el escollo constitucional que impide al legislador modificar ingresos presupuestarios sin crear nuevas rentas sustitutivas o aumentar las existentes.⁴⁶

Del total de municipios, 56 son subsidiados⁴⁷, sólo 19 son autosuficientes⁴⁸, lo que llama a una profunda reflexión y urge tomar los correctivos eficaces para lograr la verdadera descentralización.

⁴³ Decisión que se tomó con la Ley 37 de 2009, pero que está suspendida hasta el año 2014.

⁴⁴ En el año 2002, el gobierno de turno promovía la reforma; era común escuchar y leer que la descentralización promueve Transparencia, y voces de apoyo para descentralizar al Estado, por ejemplo, en “El Universal”, sábado, 4 de mayo de 2002, portada y p.4, respectivamente.

⁴⁵ Según el Presupuesto General del Estado de 2001, que fue prorrogado al 2002, el Gobierno Central debió percibir en concepto de **impuesto de inmueble** 49.6 millones de dólares. Otros impuestos directos como el de transferencia de bienes inmuebles asciende a 10 millones de dólares, y el que grava la propiedad y patrimonial 71.4 millones de dólares. Ver Ley 55, de 27 de diciembre de 2000. G.O. No. 24,209, de 28 de diciembre. Ese presupuesto globalmente ascendía a 5,612,668,500, millones, de los cuales 1,335,215,000 correspondían a ingresos tributarios (Cf. Arts. 1 y 7). Once años después, el presupuesto general del Estado es de casi 15 mil millones de dólares, y la situación municipal persiste, pese a los subsidios que el gobierno central traspasa a más del 50% de ellos.

⁴⁶ Cf. Art. 276 de la C.N.

⁴⁷ La Ley 8 de 1954 adelantándose, o mejor dicho, recogiendo una realidad previsible, definía el vocablo “subsidió” como “ayuda” para cuando el Municipio no pudiera atender con sus propios recursos los gastos de

De esto se desprende que, poco se puede hacer en cuanto al rubro de inversión (salud, sector educativo, ornato, carreteras, etc.), precisamente para satisfacer las necesidades que aquejan a la comunidad.

Indudablemente, el factor financiero local viene siendo afectado por un directo destello de la desigual distribución de la riqueza, y desarrollo amorfo de la República, que generan altos porcentajes de migración interna desde los Municipios o áreas rurales a los económicamente más pudientes o metropolitanos, en busca de alternativas de trabajo y las oportunidades de mejores condiciones de vida que de ello pueden surgir. **Consecuencias:** hacinamiento en las metrópolis por el aumento poblacional que fomenta las familias extendidas; en muchas ocasiones, insuficiencia de los servicios públicos básicos para cubrir la demanda, como: agua potable, centros de salud, tendido eléctrico, carreteras, seguridad policial en las calles, etc.

Además, en estos suburbios se construyen casi por arte de magia barriadas marginadas (brujas), no infrecuentemente precedidas del **precarismo** (con sus modalidades más comunes de invasión de propiedad privada y pública); incremento de los índices de delincuencia y violencia contra todos los bienes tutelados -que hoy alcanzan ribetes insospechados atados a la descomposición social y niveles ínfimos de valores morales; deterioro de los estándares de salubridad, entre otros males

Lo anterior significa que el análisis profundo de la problemática del bajo grado de descentralización local y su progresivo deterioro -en mi país- implica un reexamen o reformulación del modelo de desarrollo nacional (global), porque el déficit, siempre constante, obedece o es una consecuencia directa de aquel modelo y de las políticas públicas que en función del mismo son ideadas para su ejecución.

sostenimiento de su administración. Además, preveía el procedimiento que debía cumplirse para obtener esa ayuda del Gobierno Central (Cf. Art. 138 de ese texto legal abrogado). La Ley 106 de 1973, prevé el “principio” de modo similar. El Ministerio que fiscaliza la actividad del gobierno local es el de Gobierno, principalmente por intermedio de la Dirección Nacional de Gobiernos Locales (regulada según Resuelto No. 137, de 31 de enero de 1995), a dicha cartera se le asigna en el presupuesto una partida para subsidios y transferencias corrientes.

⁴⁸ Cf. La Prensa, Domingo 3 de junio de 2012. Sección Locales. <http://www.prensa.com/uhora/locales/tras-10-meses-de-trabajo-termina-revision-de-proyecto-de-descentralizacion/71714>

Sin recursos financieros, capacidad de acopio, organización sistemática y científica, a nivel de la gestión local, es más que imposible la descentralización del Municipio, y la subsidiariedad queda convertida en ilusión.

La Ley vigente sobre régimen local reitera los principios constitucionales democráticos en materia municipalista; sin embargo, no ha existido un empeño a fondo del Gobierno central de turno (que lleve ceñido la voluntad política y sinceridad) para dar paso a los nuevos principios en torno a este campo, como alternativa de desarrollo, no con una comunidad marginada en ese proceso, sino hombro a hombro con las autoridades locales, participativa, detectando los problemas sociales y comunitarios, y ajustando las soluciones a la medida de los problemas de éstas. Fundamentada en la filosofía que el diagnóstico debe preceder a la medicación, y sobre todo que sean recetas lo más autóctonas posible.

Aquí hay que plasmar una idea para mí ineludible, mero producto de nuestra realidad Latinoamericana: Las necesidades las pone el pueblo, la comunidad. Por ello estoy convencido que es impráctico construir una “estatua” cuando lo que se requiere es un tramo de cañería o acueducto para suplir la aspiración sentida de un barrio; aunque, no se puede descartar que la “estatua” sea propicia e incluso una exigencia de aquella comunidad que, ya satisfecha su sed, requiera una construcción de esa naturaleza para la atracción turística u ornato del pueblo.

El avance en la senda apropiada fue retomado en febrero de 2000, cuando el Gobierno 1999-2004 creó la Comisión de Descentralización del Estado y Desarrollo Local⁴⁹, entre otras razones por los desafíos que presenta el desarrollo humano sostenible, el crecimiento económico, la profundización de la democracia con creciente participación ciudadana, que exige impulsar el proceso de descentralización y de fortalecimiento del desarrollo local, con el cometido de entregar en un término de 120 días a partir de su instalación, un Anteproyecto que

⁴⁹ Según Decreto Ejecutivo No. 46, de 4 de febrero de 2000 (G.O. No. 23,985, de 8 de febrero), modificado por Decreto No. 247, de 2 de agosto del mismo año (G.O. No. 24,114, de 9 de agosto).

contenga el programa nacional de Descentralización del Estado y Desarrollo Local⁵⁰.

Lo mismo puede decirse acerca del Gobierno 2004-2009, en que se cristalizó la Ley 37 de 2009, en sus postrimerías, que descentraliza la Administración Pública, legado legislativo, que fue repudiado por el gobierno actual, que ha de regir entre el 2009 y 2014.

1.2. Partidocracia excesiva

La Constitución consagra la democracia de partido. El partido político como vehículo que la ciencia política ha ideado para facilitar la participación del ciudadano en el goce de las libertades públicas, fundamentalmente elegir y ser elegido para cargos oficiales, o ser designado en puestos públicos; o de integrar por esa libertad de pensamiento y condición de ciudadano, el partido político de preferencia, para fomento del pluralismo y la alternabilidad del poder, deben ser fomentados, por constituir pilares de la democracia.

El problema radica en la baja cultura política que profesan esos partidos, originado de un sistema educativo que no está preparando a las generaciones en el civismo; para el debate político de altura, propositivo y de liderazgo que se traduzca en planes y acciones de gestión pública acorde con las necesidades de la población.

La mayoría de esos organismos carecen de ideologías y programas de gobierno acordes con éstas. Muchas veces los torneos electorales se convierten en puja y repuja de ofrecimientos a última hora de prebendas al electorado y un derroche de fondos públicos para la construcción de carreteras u otras obras menores, que las autoridades (afectas a tal o cual candidato), de improvisto, se percatan que no existían o eran “necesarias para el mejor servicio público”.

El ejemplo es un panorama tímido de otras cosas que suceden durante la contienda y que son demostrativas de la falta de civismo, ética pública y viva muestra del comercio ilegítimo que se ejerce con las necesidades populares.

⁵⁰ Finalmente, ese cuerpo colegiado honorífico quedó integrado por un representante de los siguientes Ministerios: Gobierno y Justicia, Presidencia y Economía y Finanzas; un representante del Órgano Legislativo, Contraloría General de la República, Procuraduría de la Administración; por los Gobernadores Provinciales y Comarcales; Presidentes de los Consejos Municipales; de la Asociación de Municipios de Panamá, de los partidos políticos oficialmente constituidos y por un representante de la sociedad civil.

¿Cómo afecta esto la descentralización? A mi modo de ver de manera directa a través de los Representantes de Corregimientos, que pueden ser elegidos indefinidamente en el cargo, sin mayores exigencias de idoneidad para fungir el mismo, y aunque no es obligatoria su postulación por un partido, es un secreto a voces que obstaculiza o excluye la participación ciudadana de aquellos moradores opositores.

Sin embargo, de suyo, esto no es un problema de instituciones sino de hombres, por lo que debe trabajarse en el refuerzo del *contenido ético* en la función oficial, propiciando la conciencia de todo operario estatal en el significado correcto de servir un destino público.

La partidocracia a la que me refiero está enquistada a nivel nacional y local a índices tan elevados que las relaciones *Consejo Municipal-Alcalde* o *Alcalde-Tesorero Municipal*, en número muy frecuente, durante, por ejemplo la década del 90, se tornaron en batallas estériles de medición de fuerzas, obviando los respectivos bandos los fines institucionales y de servicio a la comunidad para la cual fueron electos o designados.

1.3. Falta de una planta de funcionarios profesionalizados que gocen de estabilidad

El pensador Max Weber da cuenta de una revelación especial y significativa en la evolución burocrática que signó el desarrollo de Occidente, particularmente de Europa, fenómeno que atañe a un elemento de trascendencia que influyó en ese proceso: **el funcionario especializado**. Al respecto, el filósofo, sociólogo y economista alemán, señala que es claro que el funcionario “incluso el funcionario especializado, es un producto antiquísimo de las diversas culturas. Pero ningún país ni ninguna época se ha visto tan inexorablemente condenado como el Occidente a encasillar toda nuestra existencia, todos los supuestos básicos de orden político, económico y técnico de nuestra vida en los estrechos moldes de una organización de funcionarios especializados, de los funcionarios estatales, técnicos, comerciales y especialmente jurídicos, como titulares de las funciones más importantes de la vida social”.⁵¹

⁵¹ WEBER, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Ediciones Península, 1975, pp. 7-8.

Como eco de estos juicios me inclino a efectuar un cotejo inevitable en relación con el desenvolvimiento de la gestión local, a través de una planta diestra, capacitada, tanto directiva como ejecutiva de las tareas y funciones municipales, para lograr esa eficiencia, eficacia y, sobre todo, pertinencia en la gerencia del bien comunitario.

Actualmente, cada 5 años,⁵² sucede con el cambio de las autoridades municipales un despliegue del Alcalde y entes nominadores, que disponen de los cargos oficiales porque el servidor municipal, por regla general, carece de estabilidad. Esta anomalía resulta a todas luces irrazonable y perjudicial para buena marcha de la Administración⁵³. No tiene más justificación que la mezquindad y el simbolismo de botín político y clientelismo de la misma naturaleza todavía empleado por políticos, que asumen el **poder local** concibiéndolo como un patrimonio propio y del partido al que pertenecen.

La Constitución obliga al Alcalde a tomar las acciones de personal respecto de los Corregidores y demás empleados no nombrados por otra autoridad, con sujeción a su Título XI (sobre los Servidores Públicos), es decir, que los criterios de competencia, lealtad y moralidad deben ser básicos para determinar la designación o remoción de este tipo de servidores oficiales; empero, esta norma superior es abiertamente inobservada.

Abrigo la tesis de la aplicación directa del principio contenido en el artículo 300 de la Carta Magna, que sustrae del dominio de la autoridad nominadora la discrecionalidad absoluta en el nombramiento y remoción del servidor, para el caso, del gobierno local.

La Ley de carrera administrativa⁵⁴ establece la posibilidad de que los Municipios en cualquier tiempo ingresen a dicha carrera, mediante solicitud a la

⁵² Período que media entre cada torneo electoral; en un solo acto se eligen Presidente, Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y los Diputados del Parlacen, y sus suplentes. Las últimas elecciones generales se efectuaron el 2 de mayo de 1999.

⁵³ Esto no parece ser ajeno a otras latitudes de acuerdo nos comenta el politólogo Detler Nolte, quien alude a un agravación del problema de la descentralización, debido al aumento de competencias a los gobiernos locales o regionales, por las prácticas de clientelismo prevaleciente en muchos países latinoamericanos *que minan la estabilidad ocupacional administrativa y que provocan una pérdida de capital humano en la administración pública (a nivel nacional, departamental y local)*. Cfr. La descentralización en América Latina, en “Gobernabilidad, descentralización y concertación en los gobiernos locales...”, p. 45.

⁵⁴Cf. Ley 9, de 20 de junio de 1994.

Dirección General que regenta ese sistema, previo Acuerdo del Consejo Municipal; pero, Panamá carece de Municipios en que la gerencia de recursos humanos se haga de una manera técnico-científica, presupuesto esencial de un sistema de carrera pública. Ningún Municipio está regido por la carrera administrativa, situación que es reflejo de su casi inaplicación en el resto del sector público.⁵⁵

En los inicios de un previsible revolucionario siglo XXI constituye un desacuerdo muy costoso pensar en el servicio público ejercido por personas inidóneas. La idea es un retroceso y una forma de quedar rezagados en la marco de la competitividad que signa el modelo de desarrollo de occidente hasta el presente y los días venideros.

La toma de correctivos urge para que la ruralidad (áreas apartadas), el bajo nivel de ciertos pueblos, la pobreza y la marginalidad, no sigan siendo los paradigmas insalvables que justifican el estado de cosas⁵⁶. Claro que cambiar la cruda realidad presenta los obstáculos propios de algunas culturas aborígenes, con excepciones, que optan por mantenerse ajenas a tales cambios que chocan con sus patrones ancestrales. Pienso que es imprescindible *respetar la dignidad de los grupos originarios*, dentro de la *cultura de paz* que se busca, mas el puente siempre debe estar tendido para arribar a mejores niveles de entendimiento entre la autoridad civil y dichas culturas.

No pregunto la tecnocracia, sólo la profesionalización de la función oficial de suma trascendencia en el gobierno local.

1.4. Justicia administrativa deficiente

⁵⁵ Por medio de la Ley 34 de 2009, se desacreditó de modo retroactivo hasta el 30 de junio de 2007, a funcionarios que habían sido acreditados al sistema de carrera administrativa. De este modo se soslayaron “legalmente”, los procedimientos administrativos individuales para desacreditar a quienes habían sido incorporados a ese sistema de carrera pública. A nuestro juicio, esta acción fue totalmente irrazonable por contrariar el sentido de justicia legal y natural.

⁵⁶ Comparto con Lusiano Tomassini, experto en relaciones internacionales y en el tema de gobernabilidad en Latinoamérica, cuando indica que en el subcontinente es necesario diseñar múltiples tipos de políticas sociales, en que a las tradicionales políticas asistenciales orientadas a entregar a los pobres bienes y servicios compensatorios con cargo al gasto público, deben agregarse políticas productivas que pongan *énfasis en la educación, la capacitación, la incorporación de esos sectores al sistema productivo y en el fortalecimiento de la pequeña y microempresa*. Cf. Gobernabilidad en América Latina, en “Gobernabilidad, descentralización...”, p. 51. Por su parte, Nolte, con relación a las “regiones postergadas”, propone, pues éstas lo exigen, un **fondo de compensación regional** dotado con suficientes recursos financieros. Op. Cit., p. 43.

La escuela primaria de la democracia, el Municipio, está destinado a ser el hábitat donde se críen los más caros y excelsos ideales que el humanismo de ayer y de hoy está intentando rescatar y preservar para las futuras generaciones. Ese humanismo se centra nada menos que en la dignidad del ser humano.

El reencuentro con nosotros mismos, la centralidad en la persona como tal, observable en la lucha por los derechos humanos, y su objetivo afín de preservar el entorno ambiental sostenible, auspiciar la paz, la solidaridad, participación de los habitantes en las decisiones sobre asuntos que les afecta, transparencia en la disposición de fondos y bienes públicos, denota el instinto de supervivencia inmanente. Con mucha frecuencia dejamos de lado que la interacción social (el nosotros) es una relación inevitable que se hace con congéneres. Esta verdad por evidente que es resulta casi inadvertida.

En el plano nacional, la Justicia Administrativa de Policía prácticamente ejercida por meros legos soslaya con la más consistente de las frecuencias la *dignidad humana*, ya sea que ésta se presente ante sus estrados como un vago, o dos contendientes en riña y escándalo público, o un victimario de un delito menor de lesiones personales, o estafador, ladrón, etc.

Lo anterior es así, porque, además del factor falta o insuficiente preparación en materia jurídica, social y disciplinas afines de quien imparte la misma, existe desactualización de los regímenes de procedimiento vigentes, el principal de los cuales data de 1916, que, a su vez, recogía la experiencia jurídica del siglo antepasado⁵⁷.

La normativa sustantiva y procesal vigente exige su recopilación en un texto sistemático, que salve algunas imprecisiones sobre la falta administrativa y el delito (toda vez que en la práctica la autoridad de policía conoce de delitos menores y está facultada para imponer arresto hasta por un año)⁵⁸, delimitando mejor tales figuras para el manejo apropiado en las Alcaldías, Corregidurías,

⁵⁷ Véase: Código Administrativo, Libro III; Ley 112 de 1974; normas legales del régimen local, además de un conjunto de Decretos Ejecutivos dispersos.

⁵⁸ El argumento, por ejemplo, que las lesiones personales que irrogan incapacidad por término no mayor de 30 días, pueden ser de conocimiento de la autoridad de policía no le suprime de buenas su naturaleza de hecho punible. Anteriormente, el hecho era de competencia de las Personerías (etapa sumarial) y los Juzgados Municipales Penales (como tribunal de la causa), en el que debe estar plenamente garantizado el debido proceso, que implica una sustanciación correcta del expediente.

Juzgados Nocturnos y Gobernación, como jefes de policía en su circunscripción, por ser las entidades que principalmente ejercen este tipo de justicia.

Los varios factores esbozados repercuten respecto de la gobernabilidad, resquebrajando esa posibilidad de gobernar en condiciones de normalidad democrática.

Las aspiraciones insatisfechas generan mensajes de la ciudadanía a las autoridades políticas, detentadoras de poder de decisión, para imprimir correctivos; en la medida que éstos no se efectúen, es claro que se coloca en peligro la gobernabilidad. Por ello, adhiero a la tesis de Tomassini al señalar que “Cuando el sistema político pierde la capacidad de ser el barómetro, el intérprete o representante de esos intereses ciudadanos, el gobierno corre el peligro de quedar encerrado en su propia tecnocracia, con el consiguiente riesgo para la gobernabilidad de la democracia que ello entraña”.⁵⁹

La justicia policial es uno de esos intereses insatisfechos.

VI. Suspensión de la Ley 37 de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, en el plano local

El gobierno presidencial 2004-2009, al término de su período, expidió la Ley 37, de 29 de junio de 2009.⁶⁰

Se puede argumentar que el cálculo político y estrategia era el móvil de fondo; sin embargo, el gobierno de relevo 2009-2014, vigente, no se sintió comprometido a cumplir los cometidos de traslados de competencias, que prevé la Constitución en su artículo 233.

Fue así como la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional promovió el Proyecto de Ley 086 que fue presentado, el 28 de octubre de 2009, y rápidamente fue aprobado el 27 de noviembre de dicho año, convirtiéndose en la Ley 77 de 2009, mediante la cual, entre otras cosas, se suspende la vigencia de la Ley 37, aplazándola hasta el 30 de junio de 2014, que coincide con el último día de gestión del actual período presidencial.

⁵⁹ Tomassini. Op. Cit., p.55.

⁶⁰ Gaceta Oficial Digital No. 26,314, de 30 de junio de 2009.

Se ha dicho que el gobierno argumentó su posición con la necesidad de un mayor análisis sobre el traslado de competencias y presupuestos de las autoridades centrales a las municipales.

Cabe destacar que 326 de los 623 Representantes de Corregimientos escogidos en las pasadas elecciones pertenecen al PRD (partido opositor), además de 43 de los 75 alcaldes.⁶¹ He ahí verdadera razón que ven algunos para el aplazamiento de la Ley.

La Exposición de Motivos⁶² que acompaña al Proyecto de Ley 086, afina su oposición a la Ley 37 en que parece que trata de entronizar un federalismo, y que es necesario reflexionar más a fondo sobre su texto, no sea que el traslado de competencias y recursos sea contraproducente, aun el traspaso del impuesto predial.

Estimo que las razones expuestas no son de trascendencia y sobredimensionan el peso de la Ley, dándole, inopinadamente, la potencia para cambiar la estructura o forma de gobierno de un Estado, además que el sopesar los posibles cambios a la Ley 37 en manera alguna supone diferirla hasta el último día del presente período presidencial.

Una vez más la falta de voluntad política, carencia de visión de estadista y un egoísmo desmesurado, pasan por encima de los propósitos institucionales y de aplicación democrática, que la descentralización territorial, en su formulación teórica, acompañada con una sana práctica en la sociedad, debe generar para el bienestar de la Nación.

1. Principios esenciales

Ley 37 de 2009 suspendida acoge aspectos elementales, como:

⁶¹Cf. www. <http://actualidadlocal.blogspot.com/2009/11/panama-suspenden-ley-de.html>

⁶²Cf. Nota de la Comisión de Asuntos Municipales, de 28 de octubre de 2009, dirigida al Presidente de entonces de la Asamblea Nacional. Igualmente, http://www.odamca.org/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=29. Observatorio de Autonomía Municipal.

1. Un catálogo expreso de principios orientadores de los *gobiernos locales*, esto es, el régimen administrativo, político y jurídico, con jurisdicción y competencia dentro de la circunscripción territorial del municipio.⁶³
2. Estimula la participación ciudadana en la gestión pública. Lo cual es reiterado con los principios democrático, representativo y participativo.⁶⁴
3. Autonomía y descentralización.
4. Coordinación (con el resto de las instituciones públicas y la sociedad civil).
5. Transparencia en el manejo de los asuntos públicos.
6. Capacitación para mejorar el servidor público y la propia comunidad y lograr gobiernos locales “eficientes, autosuficientes y fuertes” como exige la modernización.
7. Eficiencia administrativa como garantía de una administración apta para atender las demandas de la población (con agilidad y prontitud), minimizando los trámites y apoyada en el concepto de gobierno local como “promotor de desarrollo”.

La participación ciudadana en los Municipios se convierte hoy en día en fundamento de primer orden, a tal punto de que coincido con la opinión de que éstos deben “...servir para incorporar fórmulas innovadoras de refuerzo de la participación política, a través de mecanismos consultivos, del derecho de petición, de consejos de participación, mecanismos todos ellos que acercan la administración y el gobierno a los ciudadanos”⁶⁵.

⁶³ Los principios en países como Francia tienen gran trascendencia en la vida jurídica tanto pública como privada. No hay duda que sirven de fuente para la interpretación, integración, orientación y creación de nuevas normas jurídicas. Hoy observamos cómo la presencia de factores que participan desalentando la descentralización local, impiden al mismo tiempo que dichos principios se conviertan en derecho positivo, que son trascendentales para la gestión local del siglo XXI.

⁶⁴ Mediante Ley 6, de 22 de enero de 2002 (reglamentada por medio de Decreto Ejecutivo No. 124, de 22 de enero de 2002, posteriormente derogado en el año 2004), fueron dictadas normas sobre transparencia en la gestión pública a todos los niveles, así como disposiciones sobre participación ciudadana en las decisiones administrativas y sus modalidades, tales como: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa en instancias institucionales.

⁶⁵ Cf. **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ**, Jaime. El futuro del régimen local en España, Separata, en “Revista de Administración Local”, No. 182 y 183, Lisboa, 2001, p. 8.

La *irreversibilidad* del proceso, responsabilidad fiscal, neutralidad fiscal son otros de los principios que se destacan en la mencionada Ley. Además, el de *capacidad*, vinculado con la *gradualidad* en la asunción de competencias.⁶⁶

1.1. La subsidiariedad

Me interesa destacar y abordar aparte este principio porque configura mejor que cualquier otro los puntos de contacto y relaciones entre en centro y la periferia, entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Local. Constituye uno de los pilares para tasar el fenómeno de la descentralización local.

¿Cómo ha de entenderse este concepto?: como un parámetro, como una prohibición, como un límite o como una oportunidad en el marco de actuación coordinada, según la premisa que el Estado aunque aglutina diversas administraciones públicas es solo uno?

Estas preguntas sugestivas deben ser respondidas en y por la realidad concreta. Para Panamá sugiero la Subsidiariedad como un nivel de coordinación entre las competencias autónomas del gobierno local y la ayuda que las autoridades nacionales doten a éstos para cumplir permanentemente y con estándares de calidad y eficiencia cada vez mayores tales competencias, que se traducen, verdad evidente, en servicios públicos que satisfagan las necesidades materiales y espirituales de la población, sin suplantar o solapar el marco de atribuciones locales.

Dentro de este contexto, opino con Ocampo que el Gobierno nacional debe reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, mientras los gobiernos subnacionales deben mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad⁶⁷.

Visto en sentido negativo o prohibitivo, subsidiariedad es el principio "...en que el Estado no debe participar o intervenir en aquello que la sociedad civil por sí misma es capaz de ejecutar. Criterio en el que todo aquello que se puede

⁶⁶ Cf. Art. 5 y concordantes.

⁶⁷ Cf. **OCAMPO**, José Antonio. Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto social, en "Revista del CLAD Reforma y democracia", No. 13, febrero 1999, p. 37.

gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior".⁶⁸

Para Rodríguez-Arana Muñoz, el principio postula que, a primera vista, "...la ordenación político administrativa y los correspondientes organismos jurídicos se construyan de abajo arriba, resolviendo en cada nivel cuanto sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes. Visto así -agrega- el fundamento del principio de subsidiariedad es la satisfacción del **bien común**, la consecución de las necesidades colectivas, lo que justifica que su tutela, gestión y promoción se encuentre en las instancias más próximas a los ciudadanos".⁶⁹

Aplicado al estadio local, supone la asunción de competencias propias sobre la parte importante de los asuntos públicos y la financiación suficiente para ejercitarlos.⁷⁰

Este principio podemos identificarlo en el artículo 236 de la Constitución de 1972, cuando el Constituyente prevé la posibilidad de que el Estado complemento, no sustituya ni suplante, la "gestión municipal" por "otros motivos de interés general", y a nivel legal, es identifiable el artículo 2 de la Ley 106 de 1973, que permite la cooperación del Estado directamente o mediante cualquier dependencia oficial total o parcialmente en una obra municipal o la prestación de un servicio, permitiéndole que disponga las condiciones de esa ayuda.

Quito, "Universidad Andina Simón Bolívar", junio de 2012.

⁶⁸ Diccionario Municipal. **RÍOS de VALLARINO**, Xiomara, **PANAY**, Jorge et.al., Auspiciado por la Fundación DEMUCA, AMUPA y la Cooperación Española, Panamá, 1999, p.59.

⁶⁹ **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ**. Op. Cit., p. 14.

⁷⁰ Ibídem, p. 15. El autor reseña la Carta Europea de la Autonomía Local, incorporada en 1988 al derecho interno español, destacando de ese documento comunitario, entre otros, dos principios: el de *subsidiariedad* y el de *proximidad* –la cercanía a los ciudadanos como criterio de atribución competencial.