



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 28 de marzo de 2016  
C-32-16

Señor

**Víctor López Ortega**

Alcalde Municipal del Distrito de San Carlos

Provincia de Panamá Oeste

E. S. D.

Señor Alcalde:

Con relación a su Nota N°AMSC/0673, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría su parecer legal, respecto a “si la construcción de la segunda planta del edificio municipal que alberga las oficinas de la Alcaldía del Distrito de San Carlos, puede entenderse al amparo de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, como una “mejora a la infraestructura pública”, pasamos a exponer lo siguiente:

A la luz del acápite b, numeral 7 del artículo 112-E, adicionado a la Ley 37 de 2009, por el artículo 44 de la Ley 66 de 2015, esta Procuraduría es de la opinión, que la construcción del edificio, en este caso, la segunda planta del edificio municipal que cobija las oficinas del Municipio de San Carlos, cuya estructura ofrece servicios públicos dirigidos a la comunidad, forman parte de las obras públicas de infraestructura. Es decir, que dicho proyecto a desarrollar, constituye a nuestro juicio una mejora a la infraestructura pública.

Partiendo de la base constitucional contenida en su artículo 232, podemos señalar que el Municipio es una organización Política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. En otras palabras, el Municipio es la sociedad local, organizada políticamente, sentada sobre una base territorial, donde confluyen las distintas relaciones de vecindad. *(POSADA, Adolfo. Escritos Municipalistas y de la Vida Local, Colección administración y ciudadana. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, p. 257).*

Así tenemos que el 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 que determine la Ley**, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (Cfr. Artículo 233 de la Constitución Política).

En ese orden de ideas, resulta oportuno definir para los fines de la consulta, objeto de examen, el término “**Infraestructura**”, que según el Diccionario de la Real Academia Española, este concepto hace referencia al “**conjunto de elementos, dotaciones o servicios**

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*

**necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad, o de una organización cualquiera.”**

Retomando la anterior definición, podemos inferir que una infraestructura pública, engloba una serie de elementos, dotaciones o servicios considerados esenciales para el desarrollo de una economía moderna; la cual puede traducirse en servicios de agua, energía, transporte, tratamiento de la basura, turismo, comunicaciones, obras públicas, etc., en beneficio de la comunidad. En consecuencia, la construcción de un edificio que alberga las oficinas de un Municipio, forman parte de ese mejoramiento a la infraestructura pública.

Cabe destacar que en el acta de sesión ordinaria correspondiente a los días 13,14 y 15 de octubre de 2015, el Honorable Diputado Quibian Teribe Panay puntualizó en este tema lo siguiente: **“Es así que en los dos primeros años, los Gobiernos Locales van a recibir los recursos de este impuesto de inmueble, que van utilizar para el desarrollo de diversos programas que la ley establece, pero que deben utilizar también, en gran medida, para fortalecer sus capacidades institucionales.** En la medida en que los Gobiernos Locales, en esta primera fase, tengan la capacidad no solamente de desarrollar programas importantes de desarrollo de inversión en sus comunidades sino de fortalecer sus capacidades técnicas, administrativas y de recurso humano. Agrega, **“lo medular de este proceso no son los recursos del impuesto inmueble, porque eso, al final es una cantidad irrisoria para el desarrollo del país. Lo potencial y medular de este proceso y de este proyecto están en ver cómo garantizamos realmente el fortalecimiento de los Gobiernos Locales, cómo se garantiza municipios más competentes, con mejor recurso humano capacitado, con planes de desarrollo local que, además, fueron construidos con la participación ciudadana.”**

En ese sentido, tendríamos que reseñar que en todas las provincias, particularmente, los distritos, corregimientos, sectores y barrios, se llevan a cabo diversos tipos de obras públicas de infraestructuras con el claro objetivo de que los ciudadanos puedan disfrutar de mejoras que se traduzcan en un mayor impacto en la calidad de sus vidas.

Si bien es cierto, que los municipios deben fijar sus recursos económicos en proyectos relacionados con la construcción de parques, calles o caminos como vías de comunicación de un poblado a otro pasando por escuelas, centros de salud, donde la gente pueda ver cubiertas sus necesidades sanitarias, o educativas, entre otras, no es menos cierto, que la construcción de las oficinas de un municipio como parte de la infraestructura pública, representa una inversión local fundamental para el fortalecimiento del equipamiento municipal, en aras de aumentar su eficiencia institucional y proporcionar servicios de bienestar social, administrativos, judiciales, tributarios, etc., en beneficio de sus habitantes.

Lo antes expuesto, nos lleva a concluir que el artículo 112-E adicionado a la Ley 37 de 2009, por el artículo 44 de la Ley 66 de 2009, no excluye dentro del mejoramiento de la infraestructura pública, la construcción de las oficinas que aloja el Municipio de San Carlos, para fines sociales y/o diversos servicios en pro y mejora de la calidad de vida de los habitantes del Distrito de San Carlos.

Sin embargo, es oportuno señalar, que todo proyecto atinente al mejoramiento de la infraestructura pública que se pretenda desarrollar en los Municipios, **debe ser ampliamente debatido y consultado con la ciudadanía**, atendiendo a las necesidades inmediatas y los beneficios que éstas obras puedan ofrecer.

De igual manera, estimo importante traer a colación los criterios que deben considerar los municipios para el manejo de los fondos municipales producto de los impuestos de inmuebles. De acuerdo con lo previsto por el artículo 112-G, que se adiciona a la Ley 37 de 2009, por el artículo 46 de la Ley 66 de 2015, los fondos municipales provenientes del impuesto de inmuebles, se distribuirán entre los representantes y alcaldes, con base a los siguientes criterios: (i) Identificación de las obras y proyectos financiados con los aportes de la transferencia del impuesto de inmuebles, los cuales estarán comprendidos en el Plan Anual de Obras e Inversiones, aprobados mediante acuerdo municipal por las tres cuartas partes de los miembros del Concejo Municipal siguiendo el mismo procedimiento para la aprobación del presupuesto municipal.

Como podemos observar de la normativa expuesta, los municipios deben contar con un Plan Anual de Obras e Inversiones, el cual será presentado por el alcalde al concejo para su aprobación y el mismo deberá contener las necesidades prioritarias de cada distrito, asegurándose que se ejecuten las obras y proyectos en todos los corregimientos de conformidad con dicho Plan. (ii) Los alcaldes y representantes de corregimiento identificarán las necesidades de las comunidades con la participación de estas y con base en estas necesidades ejecutarán las obras y proyectos respectivos. (iii) La utilización de los fondos provenientes del impuesto de inmuebles por parte de los alcaldes y los representantes de corregimiento se hará tomando en cuenta criterios de población y extensión territorial; (iv) En caso de que en alguno de los corregimientos no se haya desarrollado algún proyecto u obra, tendrá, prioridad el financiamiento de este para su ejecución en el próximo periodo fiscal.

Asimismo, es necesario que en esta primera fase de la descentralización, los municipios deban tener en cuenta que el “Comité Ejecutivo de Descentralización tendrá la **función de verificar la viabilidad de la ejecución de proyectos de inversión pública a nivel nacional y local**, presentados por los municipios, en ejecución de los fondos asignados del impuesto de inmuebles”. (Cfr. Artículo 18-G de la Ley 66 de 2015)

Los criterios de viabilidad que aplicará el Comité Ejecutivo de Descentralización son: i) **Que la inversión se ajuste a las áreas y asuntos establecidos en el artículo 112-E**; ii) La coordinación con la ejecución de inversiones planificadas por el Gobierno Central. Todo esto apunta en definitiva a los objetivos finalistas que establece la propia Ley 66, que es dirigir los montos asignados a la inversión en las áreas específicas. (Cfr. Artículo 18-H; Numerales 4 y 5 del artículo 2 de la Ley 66 de 2015).

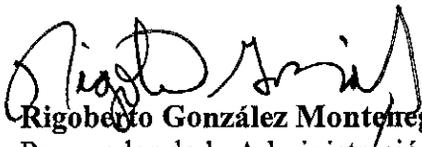
En virtud de lo antes expuesto, y previo cumplimiento de las normas que reforman la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones, concretamente, las examinadas, se concluye que los municipios pueden invertir en el

mejoramiento de sus infraestructuras públicas, incluyendo la construcción o remozamiento de sus edificios municipales para un equipamiento institucional fortalecido y con mayor capacidad de respuesta en beneficio de la comunidad, a través de la participación ciudadana, tomándose en cuenta los criterios y la viabilidad de la ejecución del proyecto que verifique oportunamente el Comité Ejecutivo de Descentralización.

Finalmente, debemos enfatizar, en que los municipios no pierdan de vista que las obras públicas de infraestructura se proyecte en beneficio de sus habitantes y que **la ejecución de dichas obras deben contemplar la participación ciudadana y la rendición de cuenta como mecanismo de transparencia en el manejo de los fondos municipales** de acuerdo al artículo 136-D, adicionado a la Ley 37 de 2009, por el artículo 60 de la Ley 66 de 2015.

Aprovecho la oportunidad para expresarle mi más sincero respeto y consideración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/au

