

Panamá, 11 de septiembre de 2001.

Licenciado

**NÉSTOR FLORES**

Director Nacional de Gobiernos Locales a.i.

E. S. D.

Señor Director Nacional:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesora y Consejera de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con ciertos aspectos relativos a las Alcaldías y, si estas, tienen o no, personería Jurídica.

Específicamente, usted nos ha hecho tres preguntas, a saber:

- “1. Frente a lo establecido, queremos saber, si las Alcaldías tienen Personalidad Jurídica propia.
2. Si las Alcaldías necesitan que otra entidad les reconozca Personería Jurídica.
3. Si la Contraloría General de la República puede negar el refrendo de contratos suscritos entre la Dirección General de Correos y Telégrafos y las Alcaldías por falta de Personería Jurídica de las mismas”.

Damos inicio a su Consulta, definiendo etimológicamente, el concepto de Personería Jurídica. Veamos:

“**PERSONA JURÍDICA.** Todo el que tiene aptitud para el Derecho y ante él; el

sujeto susceptible de adquirir y ejercer derechos y de aceptar y cumplir obligaciones; ya lo sea por sí o por representante." (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, Editorial Heliatas. Tomo VI, P-Q.).

Ahora Bien, para dar una respuesta apegada en derecho, es necesario, esbozar algunos conceptos relacionados al Régimen Municipal Panameño. Veamos:

### **I. Generalidades:**

El Régimen Municipal Panameño está constituido por el conjunto de normas establecidas en la Constitución Política - Título VIII - Régimen Municipal y Provincial y en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984.

El artículo 229 de la Constitución Política define al Municipio como la organización política de la comunidad establecida en un Distrito y que dicha organización será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

La definición constitucional, concreta los elementos constitutivos del municipio. Estos son:

1. Autoridad Civil común a los habitantes;
2. Población;
3. Territorio y;
4. Autonomía.

Al referirse el Texto Constitucional al Municipio como organización política autónoma, hablamos de una persona de Derecho Público, que entraña la existencia de un gobierno o autoridad civil.

A diferencia de las demás estructuras políticas administrativas, tales como la Provincia y el Corregimiento; el Municipio, es el gobierno local por excelencia, precisamente porque a través de esta entidad que además de ejecutar las tareas administrativas y de prestación de servicios públicos, se realiza la función de gobierno; es decir, dirigir los destinos e intereses de la comunidad.

El régimen panameño sigue como sistema de gobierno municipal -el presidencialista norteamericano- que como denominación del sistema francés, está fundado en el principio de la división y equilibrio de los poderes. En este caso la organización municipal se compone de un cuerpo colegiado de elección popular, llamado:

1. Consejo Municipal, presidida por una mesa directiva escogida entre sus miembros; y por otra,
2. El Departamento Ejecutivo, que lo representa el Alcalde.

La modalidad orgánica y funcional del sistema, es fuente de conflictos entre los dos (2) órganos que componen el gobierno municipal.

El artículo constitucional 240, precisa los deberes y atribuciones de los Alcaldes en su condición de Jefe de la Administración. Así tenemos, los siguientes:

- a. Presentar proyectos de Acuerdos;
- b. Ordenar los gastos de la Administración Local;
- c. Nombrar y remover a los Corregidores;
- d. Promover el progreso de la comunidad municipal;
- e. Velar por el cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos, entre otras.

Las atribuciones y deberes de los Alcaldes tienen rango constitucional y la de los Consejos Municipales en la Ley, en el mismo artículo en que se enumeran las competencias del Municipio.

Otros de los elementos constitutivos del Municipio, es la población y se refiere a ella como la comunidad establecida en un Distrito; podemos afirmar que la esencia misma de Municipio radica en esas necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes.

El Distrito es la estructura intermedia de la división política administrativa, donde se realizan o ejecutan las funciones y competencias municipales. El artículo 5 de la Constitución Política, señala que "...El territorio del Estado panameño se divide en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distrito en Corregimientos".

En cuanto a la autonomía podemos señalar que sin ésta, no se concibe al municipio; estaríamos frente a entidades descentralizadas, desconcentradas o dependencias autónomas del gobierno central; y es que la autonomía constituye la facultad del ente municipal para dictar su propio estatuto, gozar de autosuficiencia económica y dirigir el gobierno municipal sin intervención del Estado.

La autonomía local es la expresión de voluntad política y electoral de los ciudadanos y vecinos del Distrito.

Lo anterior intuye la coogobernabilidad, es decir el Estado comparte su función de gobierno con los Municipios. No obstante el grado de autonomía es determinado en la ley a través de la cual se le asignan las funciones y competencias de los municipios.

## II. Órganos de Gobierno Municipal:

### A. El Alcalde:

La terminología "alcalde" proviene del vocablo de origen árabe, "al-quadi", que significa juez, el que tenía la función municipal de encargado de la alcaldía y sobre todo de administrar justicia, pero además presidía las reuniones del Cabildo.

El artículo 238 de la Constitución Política, establece que "Habrá en cada Distrito un Alcalde Jefe de la Administración...". Esta disposición, subraya la calidad del Alcalde como único jefe de la administración, a quien se le están encomendadas las tareas ejecutivas del municipio.

### B. El Consejo Municipal:

Los Consejos Municipales, cabildos o cámara edilicia nombre con que se designa a las corporaciones deliberantes, son propiamente de origen romano y cumplían funciones de ornato y aseo respecto a las áreas de uso público.

La evolución de estas corporaciones se ha visto a lo largo de la historia y han desempeñado papeles beligerantes. Nuestra era republicana tiene precisamente su origen en la solemne sesión del Consejo de 3 de noviembre de 1903.

La Constitución Política, establece en su artículo 234 que "En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrado por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito".

La Real Academia Española ha definido, a través del diccionario de la Lengua Española la palabra "Municipio" como el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento; infiriéndose que este último es una corporación compuesta de un Alcalde y varios Concejales para la administración de un municipio.

Es así, que podemos señalar que el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad, establecida en un distrito. Geográficamente, se entiende por Municipio a la circunscripción jurisdiccional más pequeña de la división político-administrativa de un país; este nace, de la necesidad de descentralizar la administración pública de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes.

Para algunos tratadistas de la Administración, el término "Municipio", se interpreta como una vasta red de servicios públicos vecinales que requieren la existencia de un régimen descentralizado de gobierno autónomo. Entendiéndose como servicios públicos los de agua potable, electricidad, vivienda, salubridad, educación, cultura, seguridad pública, transporte colectivo, economía, deporte, recreación y asistencia social.

La tradición constitucional latinoamericana acepta a esta institución, o sea al Municipio, de acuerdo al origen romano, que la ubicaba como la ciudad principal, libre y democrática que se regía por sus leyes y a cuyos vecinos correspondían iguales derechos y privilegios que a los ciudadanos metropolitanos de Roma.

Otra terminología como "municipal", se refiere a todo aquello que pertenece o se refiere al Municipio; por "municipe", al vecino de un municipio cualquiera y, por "municipalidad", a la corporación administrativa denominada Consejo, comuna o ayuntamiento, con cierta autonomía y que reúne determinados privilegios tradicionales, del tenor siguiente: conformar sus propios órganos o unidades administrativas; crear servicios públicos; fijar y recaudar impuestos, tasas y otros tributos. Así mismo hay que llamar

la atención en cuanto a que con el término "Municipio" también se relacionan los conceptos de sociabilidad, calidad de sociable o de naturaleza inclinada a la sociedad, comunidad o congregación de personas que viven unidas bajo ciertas constituciones y reglas.

Hoy día, el Municipio juega un rol de suma importancia en el campo de la administración; dirigido al desarrollo y bienestar material de la población haciendo posible el máximo rendimiento de servicios y productos u obras. Los Municipios, son células políticas administrativas con capacidad para administrarse y que funcionan en base a los distritos, que constituyen un criterio de división territorial en el cual se aglutinan un conjunto de corregimientos.

El Distrito, corresponde a un criterio geográfico-político de la administración, determinado por un conjunto de Corregimientos, que a su vez son la base político-administrativa del Estado. El mandato constitucional determina la existencia, en cada Distrito, de un Consejo Municipal, el cual viene a ser, una especie de Parlamento dentro de los límites del Municipio correspondiente; este "Parlamento Municipal", tiene la facultad de expedir normas jurídicas aplicables en la circunscripción municipal.

Luego de haber analizado los aspectos más importantes de la constitución de los Municipios de manera amplia y general, procedemos a dar respuestas a sus interrogantes en el mismo orden en que nos fueron formuladas.

"1. Frente a lo establecido, queremos conocer, si las Alcaldías tienen Personalidad Jurídica propia."

Esta Procuraduría de la Administración es del criterio que las Alcaldías por antonomasia, sí tienen personalidad jurídica propia, toda vez que de acuerdo a la ley, el Municipio es un Órgano de Derecho Público; es, la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito y, no necesita que el Estado como tal, le otorgue Personería Jurídica.

Un aspecto trascendental de los Municipios, lo es la autonomía, concepto que implica el ejercicio independiente de las funciones que le correspondan dentro de su

circunscripción, este ejercicio independiente, quiere decir que los Municipios tienen capacidad para administrar, legislar en el caso de las expediciones de Acuerdos Municipales y ejercer facultades judiciales.

Los Municipios tienen y gozan de todas las garantías que la ley les da, en razón de ser un Órgano de Derecho Público, constituyéndose en células políticas administrativas con capacidad para administrarse y que funcionan en base a los distritos, que constituyen un criterio de división territorial en el cual se aglutinan un conjunto de corregimientos.

"2. Si las Alcaldías necesitan que otra entidad les reconozca Personería Jurídica".

Las Alcaldías, por su naturaleza jurídica y constitución como tal, dentro de un Municipio, no necesitan que ninguna otra entidad les otorgue o reconozca personería jurídica. Diferente es la situación que se presenta en nuestro Derecho Positivo, cuando a través de las Leyes estatales se crean entidades, y la misma Ley señala que tiene personería jurídica.

Ahora bien, en la tradición jurídica de nuestro país, las Alcaldías constituyen la sede donde se encuentra el Despacho del Alcalde, que es la máxima autoridad administrativa de un Distrito, y es por ende el Jefe de la Administración Municipal. Cabe resaltar, que por lo general dentro del edificio en que se encuentra ubicada la Alcaldía Municipal, además del Despacho del Alcalde, tenemos que funciona el Consejo Municipal, la tesorería y otros Departamentos administrativos.

Por lo tanto, en Panamá se denomina como Alcaldía a la sede en que funciona el Gobierno Local, a pesar que dicho nombre se circunscribe al Despacho del Alcalde.

Tal y como se expresó en párrafos precedentes, el cargo del Alcalde es de rango constitucional y legal, Es más, la Ley N°.106 de 1973, reformada por la Ley N°.52 de 1984, que es el instrumento jurídico que regula los Municipios en Panamá, en ninguno de sus artículos señala que se le otorga **PERSONERÍA JURÍDICA** a las Alcaldías.

Así pues en Panamá, las Alcaldías en Panamá, no requieren que otra entidad les reconozca personería jurídica.

"3. Si la Contraloría General de la República puede negar el refrendo de contratos suscritos entre la dirección General de Correos y Telégrafos y las Alcaldías por falta de Personería Jurídica de las mismas"

Como hemos observado, las Alcaldías no tienen personería jurídica, ya que ello no es parte de su forma de constitución o creación; ni existe norma legal que le atribuya dicha característica. Por ende, la falta de la misma, no puede constituirse como una causal para que la Contraloría General de la República, no refrende los Contratos que legalmente están las Alcaldías facultadas para celebrar.

En virtud de lo anterior, este Despacho es de la opinión, que la Contraloría no puede negarse al refrendo de contratos suscritos entre la Dirección General de Correos y Telégrafos y las Alcaldías.

Esperamos de este modo, haber atendido debidamente su solicitud; nos suscribimos de usted, con la seguridad de nuestro respeto y consideración.

Atentamente,

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs