

Ley 37

De 29 de junio de 2009

Que Descentraliza la Administración Pública.

LEY 37
De 29 de junio de 2009

Que descentraliza la Administración Pública

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Título Preliminar
Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley desarrolla el Título VIII de la Constitución Política de la República de Panamá, promoviendo un proceso de descentralización sistemática de la Administración Pública en los municipios para lograr el desarrollo sostenible e integral del país, mediante la delegación y el traslado de competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Órgano Ejecutivo, en forma gradual, progresiva, ordenada, regulada y responsable.

Artículo 2. Las competencias trasladadas y delegadas a los municipios estarán regidas obligatoriamente por las políticas públicas y normas nacionales. Las instituciones respectivas colaborarán y cooperarán con los municipios para su efectivo cumplimiento. Los municipios desarrollarán, mediante actuaciones y normas propias, el ejercicio de las competencias adaptándolas a la realidad local, en el marco de la política general del Estado.

Artículo 3. La presente Ley es de aplicación en todo el territorio de la República, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación panameña.

Artículo 4. Para efectos de la aplicación de la presente Ley, los siguientes términos y conceptos se entenderán así:

1. *Gobierno Local.* Son los gobiernos municipales.
2. *Marco Fiscal de Mediano Plazo.* Instrumento de gestión macroeconómico y fiscal, que aplica el Gobierno Nacional para dar sostenibilidad a las finanzas públicas y coadyuvar al adecuado cumplimiento de las funciones de estabilización, asignación y distribución que tiene el Estado.
3. *Plan Estratégico de Gobierno.* Instrumento de gestión gubernamental plurianual, compuesto por una estrategia económica y social, un plan de inversiones indicativo y una programación financiera a cinco años. Este Plan se enmarca dentro de los objetivos y las metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo y el propio compromiso electoral del Gobierno entrante.
4. *Plan Estratégico Local.* Normativa gestora de la planeación plurianual del desarrollo provincial y municipal, construida participativamente, que incluye los aportes del sector privado y la sociedad civil. Este Plan deberá ser revisado y actualizado cada cinco años, incorporando los cambios establecidos en el Plan Estratégico de Gobierno y estará compuesto por un Plan de Inversiones de Obras Públicas y de Servicios y un Programa Financiero.

5. *Plan Operativo y Presupuesto Anual Provincial*. Instrumento de gestión para el ejercicio fiscal, que integra tanto las acciones propias del nivel de Gobierno respectivo, como los planes operativos anuales de los ministerios, municipios, intermediarios financieros, entidades autónomas y semiautónomas, que tienen presencia en dicha jurisdicción territorial.
6. *Programa de Inversiones de Obras Públicas y de Servicios Locales*. Instrumento de gestión plurianual que contendrá los programas y proyectos sectoriales de acciones específicas que la Administración Pública local ejecutará, que tiendan a mejorar, regular, crear o supervisar sectores específicos de desarrollo, con la finalidad de explotar las ventajas comparativas territoriales, fortalecer el desarrollo social, educativo y de salud, combatir la pobreza, promover la inclusión de jóvenes, personas con discapacidad y grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados, y proveer de servicios públicos, en procura del bienestar general de la población de la jurisdicción local.
7. *Programación Financiera Local*. Instrumento de gestión plurianual que consolida todas las fuentes y usos de recursos financieros, que aplicarán las entidades públicas pertenecientes a cada nivel del Gobierno respectivo, mostrando el balance fiscal subyacente a la operación presupuestaria. La elaboración del Plan Operativo y Presupuesto Anual del respectivo nivel de Gobierno se hará sobre la base de esta Programación.

Artículo 5. La descentralización de la Administración Pública se fundamenta en los siguientes principios:

1. *Democrático, representativo y participativo*. La descentralización tiene plena vigencia a partir del reforzamiento y valorización del papel de los Gobiernos Locales emanados del voto popular y del fomento de una auténtica participación e integración ciudadana en la planificación, ejecución y evaluación del proceso de desarrollo local y, por ende, de la Nación, acercando la elaboración y ejecución de políticas públicas al ciudadano en aplicación del principio de proximidad.
2. *Gradualidad*. Traslado progresivo de competencias en función de la capacidad institucional, administrativa, financiera y técnica al Gobierno Local. El proceso de descentralización se realizará por etapas, en forma progresiva, ordenada, regulada y responsable.
3. *Subsidiaridad*. El Gobierno Nacional no debe asumir competencias que puedan ser cumplidas más efectiva y eficientemente por los Gobiernos Locales. El Órgano Ejecutivo y los niveles provinciales auxiliarán, en forma parcial y transitoria, al Gobierno Municipal en el ejercicio de sus competencias y funciones.
4. *Autonomía*. Derecho y capacidad efectiva del Gobierno en sus niveles de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia, que se ejerce en su respectivo nivel. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones, la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus jurisdicciones, en el marco de la unidad de la Nación.
5. *Equidad*. Desarrollo armónico y equilibrado del territorio en procura de la reducción de brechas sociales y económicas de los habitantes.

6. *Igualdad.* Reconocimiento de los mismos derechos a todos los Gobiernos Locales y ciudadanos. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar sin discriminaciones de carácter político, ideológico, religioso, racial o de otra naturaleza, en los procesos de participación ciudadana establecidos.
7. *Sostenibilidad.* Desarrollo perdurable a partir de la armonización que debe existir entre el crecimiento económico, la equidad social, la democracia política y la sostenibilidad ambiental.
8. *Irreversibilidad.* Proceso mediante el cual el Estado garantizará la descentralización a corto, mediano y largo plazo, a fin de lograr un país mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, social y económicamente más justo, equitativo y sostenible, así como políticamente más institucionalizado.
9. *Eficiencia.* Grado de utilización de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos y su relación con los bienes, servicios y otros resultados, definiendo una actividad eficiente cuando utiliza un mínimo de recursos para obtener un determinado producto.
10. *Eficacia.* Cumplimiento de las metas y los objetivos preestablecidos, representando el logro de un objetivo propuesto, con el correcto uso de los recursos disponibles.
11. *Capacidad.* Conjunto de condiciones cualitativas y cuantitativas que permiten el desempeño efectivo, eficiente y sostenible de las competencias y responsabilidades asignadas a un territorio específico.
12. *Responsabilidad Fiscal.* La descentralización coadyuvará a un manejo prudente de las finanzas públicas, contribuyendo a que el déficit fiscal del sector público no financiero esté en los límites que establece la Ley de Responsabilidad Social Fiscal.
13. *Neutralidad Fiscal.* Asignación de recursos que acompaña a la asignación de competencias y de responsabilidades de gastos, a los órganos subnacionales del Gobierno que poseen efectos fiscales neutros. Las transferencias de recursos asociadas al traslado de competencia implicará la reorganización y ajustes presupuestarios de las entidades públicas del Órgano Ejecutivo involucradas directamente en el proceso de transferencia. El proceso de descentralización se financiará con cargos a las transferencias de recursos del Órgano Ejecutivo y a los recursos propios de cada Gobierno Local.

Artículo 6. Las administraciones territoriales o locales se regirán por los siguientes principios:

1. *Complementariedad.* Acciones administrativas, fiscales y de política pública entre el Gobierno Nacional y los diferentes niveles territoriales, que permiten realizar acciones solidarias y coordinadas para promover el desarrollo sostenible del territorio en forma eficaz y eficiente.
2. *Coordinación.* Integración, trabajo conjunto, enlaces y acciones coherentes entre las instituciones oficiales y los Gobiernos Locales, así como con los entes representativos de la sociedad civil, para lograr objetivos comunes de forma que el aporte de todos provea y fundamente un desarrollo integral y sostenible con amplia base social.

3. *Cooperación.* Gestión mancomunada de las competencias que corresponden al Estado en su conjunto, la cual requiere de la colaboración y actuación armónica entre el nivel nacional, provincial y municipal con sus corregimientos.
4. *Corresponsabilidad.* Responsabilidad compartida entre los niveles de Gobierno, la comunidad organizada, el sector privado y demás actores de la vida local, para la solución de los problemas a cada nivel territorial.
5. *Transparencia.* Proceso comunicacional que permite poner a disposición de la ciudadanía, información fidedigna, completa, comprensible y comparable, mediante un mecanismo fácil y oportuno, el desempeño de la gestión pública en los niveles de Gobiernos Locales, procurando promover la cultura de rendición de cuentas y de una buena gestión pública, a través del conjunto de normas, criterios y prácticas.
6. *Racionalidad Económica.* Los servicios públicos locales y las acciones de promoción económica desde el Estado deben regirse por la capacidad fiscal de los Gobiernos Locales.
7. *Consenso.* Acuerdo dentro del marco de la ley entre el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local para cualquier tipo de actuación en el territorio.
8. *Respeto a las culturas tradicionales de los grupos étnicos.* Fortalecimiento de la diversidad de las comunidades étnicas, respetando y promoviendo su identidad, cultura, conocimientos, derechos colectivos e individuales, así como el respeto a los métodos y formas tradicionales de elección de sus autoridades.

Título I Descentralización

Capítulo I Concepto y Objetivos

Artículo 7. La descentralización tiene el objetivo de acercar las decisiones de la Administración Pública a la ciudadanía, trasladando las funciones públicas al nivel de gobierno más cercano a ella, de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley, en un marco que promueva la democracia y la eficiencia económica, favoreciendo el diálogo público-privado, para promover la capacidad de los territorios y alcanzar una mayor eficacia y eficiencia del gasto público, para mejorar la provisión de los servicios básicos y agilizar la gestión pública.

Artículo 8. La descentralización es el proceso gradual mediante el cual el Órgano Ejecutivo traslada competencias y responsabilidades, transfiriendo, para tal efecto, en el marco del Plan Estratégico de Gobierno y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los recursos para la implementación de políticas públicas provinciales, comarcales y municipales. Además, transfiere recursos financieros y técnicos para la implementación de políticas públicas municipales y comarcales, en el marco de una activa participación de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental y el uso de recursos del Estado.

Artículo 9. El proceso de descentralización cumplirá con los siguientes propósitos:

1. Promover un desarrollo local sostenible para mejorar la calidad de vida, reduciendo los niveles de pobreza y marginalidad, en especial entre las mujeres, personas con discapacidad, indígenas y otros grupos vulnerables y de atención prioritaria, garantizando igualdad de oportunidades.
2. Reorganizar y fortalecer las relaciones coordinadas entre el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local desde una perspectiva de colaboración, cooperación y lealtad institucional.
3. Consolidar la unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre los distintos niveles de Gobierno.
4. Aproximar el Gobierno Local a los ciudadanos fomentando los procesos de participación ciudadana y la información en la acción de gobierno municipal, como base indispensable de un proceso transparente.
5. Promover el desarrollo y la productividad de la economía regional y municipal, basados en su potencialidad, posicionando al Municipio como agente promotor del desarrollo local.
6. Trasladar gradualmente competencias administrativas y fiscales a los municipios.
7. Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local.
8. Impulsar el desarrollo territorial desde el enfoque de sostenibilidad.
9. Promover la gobernabilidad en los Gobiernos Locales.

Artículo 10. La normatividad que aprueben el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local, en el marco de las atribuciones y competencias propias, es de cumplimiento obligatorio en sus respectivas jurisdicciones, salvo las normas técnicas emitidas por el Gobierno Nacional relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos y los sistemas administrativos del Estado.

Capítulo II

Planificación del Territorio

Artículo 11. La planificación del territorio consistirá en el ordenamiento del territorio para el desarrollo, que se realizará mediante un proceso político, jurídico y administrativo, a través del cual se organiza la ocupación del territorio nacional, provincial, distrital, comarcal y de los corregimientos del país, en el marco de las orientaciones que establece el Plan Estratégico de Gobierno.

Capítulo III

Planificación Estratégica para el Desarrollo

Artículo 12. La Planificación Estratégica para el Desarrollo comprende el conjunto armónico de estrategias, políticas, regulaciones, instrumentos e instituciones definidas por el Estado, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y políticas. Su finalidad es promover el desarrollo sostenible del país y mejorar la calidad de vida de la población.

Artículo 13. La planificación territorial se realizará a través de un proceso coordinado y obligatorio de todas las instituciones nacionales, provinciales y municipales con competencia para formular,

administrar y/o ejecutar políticas y planes territoriales. Este proceso producirá los siguientes instrumentos jerárquicos de planificación territorial:

1. *Plan Estratégico de Gobierno*. Es el instrumento de gestión gubernamental plurianual al que hace referencia el artículo 16 de la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal. Este será competencia exclusiva del Órgano Ejecutivo.
2. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. Competencia exclusiva del Órgano Ejecutivo por medio de la institución encargada de este proceso.
3. *Plan Estratégico Provincial*. Elaborado por la autoridad correspondiente. Contendrá el Plan de Ordenamiento Territorial, el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios y el Plan Operativo Anual de la Provincia, elaborados mediante la integración de los Planes Estratégicos Distritales, y la visión provincial, siguiendo las orientaciones de política nacional y sectorial, contenidas en el Plan Estratégico de Gobierno.
4. *Plan Estratégico Distrital*. Competencia del Municipio que contendrá el Plan de Ordenamiento Territorial, el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios y un Plan Operativo Anual del Distrito, elaborados mediante la integración de los Planes de Desarrollo Estratégicos Locales de los Corregimientos y la visión del distrito, siguiendo las orientaciones de política nacional y sectorial, contenidas en el Plan Estratégico de Gobierno.
5. *Plan Estratégico de Corregimiento*. Es competencia de cada una de las Juntas Comunales elaborar un documento orientador del desarrollo de su corregimiento, que contendrá un esquema de ordenamiento territorial y el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios a nivel local, elaborados mediante la participación de las Juntas de Desarrollo Local.

Artículo 14. La coordinación interinstitucional para realizar la planificación del territorio que trata el artículo anterior será responsabilidad del Consejo Nacional de Urbanismo, el cual pasará a denominarse Consejo Nacional de Desarrollo Territorial; su Secretaría estará a cargo del Ministerio de Vivienda. El Órgano Ejecutivo, con la asesoría del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, aprobará, promoverá y velará por la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Capítulo IV **Competencias**

Artículo 15. Se entenderá por competencia el conjunto de materias, facultades y atribuciones asignadas a las diversas entidades de la Administración Pública.

Las competencias, por su origen, se clasificarán de la siguiente manera:

1. *Competencias exclusivas*. Son las establecidas por la Constitución Política y la ley y le corresponden privativamente al Órgano Ejecutivo.
2. *Competencias propias*. Son las atribuidas al Municipio, en los términos previstos en la presente Ley y se ejercen conforme a la Constitución Política y las leyes.
3. *Competencias compartidas*. Dos o más niveles de Gobierno se encargan de materias relacionadas con el ejercicio de una competencia para determinar fuentes de financiación, mecanismos de evaluación, control y coordinación y responsabilidades concretas, por parte

de cada uno de los entes territoriales participantes. Su carácter estará circunscrito, estrictamente, a los asuntos que tienen naturaleza local. Tienen como fundamento los principios de capacidad, subsidiariedad y cooperación interterritorial.

4. *Competencias trasladadas.* Aquellas que siendo de titularidad del Órgano Ejecutivo son trasladadas a titularidad o propias de los municipios.
5. *Competencias delegadas.* Responsabilidades y potestades propias del Órgano Ejecutivo cuya gestión se delega a los niveles territoriales por razones de economía, eficiencia, eficacia y celeridad. En todos los casos, la delegación de competencia estará acompañada por los recursos correspondientes para la realización de la competencia y garantizará la capacidad normativa municipal sobre la materia que le permita adaptar el ejercicio de las potestades que tiene reconocidas a la realidad local.

El Órgano Ejecutivo, previo informe de la Autoridad Nacional de Descentralización, reglamentará el proceso del traslado de estas competencias.

Artículo 16. La asignación y el traslado de competencias se realizarán gradualmente considerando, además de los principios que rigen el proceso de descentralización, los siguientes:

1. *Provisión.* Todo traslado o delegación de competencias y responsabilidades deberá necesariamente acompañarse con los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos vigentes, directamente vinculados a los servicios trasladados para garantizar su continuidad y eficiencia.
2. *Unidad de criterios nacionales.* La acción que emprenda la provincia, comarca o municipio debe estar enmarcada y relacionada entre sí con fundamento en el Plan Estratégico de Gobierno, de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Social Fiscal.
3. *Concurrencia.* Ejercicio de las competencias compartidas, en que cada nivel del Gobierno actuará de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propias de los otros niveles de gobierno.
4. *Selectividad y proporcionalidad.* El traslado gradual de competencia tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva del Gobierno Local, la cual será determinada por un procedimiento técnico de acreditación.
5. *Desarrollo humano integral.* Potenciación de las capacidades y libertades de las personas, otorgando prioridad a los grupos vulnerables, ampliando sus opciones, oportunidades y condiciones para su participación en las decisiones que les afectan, considerando beneficios equitativos para la población.
6. *Proximidad.* Capacidad para responder con agilidad y prontitud a las exigencias y demandas de la población.

Artículo 17. El ejercicio de las competencias delegadas y compartidas se hará previa certificación de las capacidades municipales por la Autoridad Nacional de Descentralización, en coordinación con la entidad correspondiente.

Artículo 18. Los conflictos de competencias que se presenten entre instituciones del Gobierno Nacional con los Gobiernos Locales, o entre estos, indistintamente, se resuelven en primera instancia ante la Autoridad Nacional de Descentralización.

Título II

Conducción y Ejecución del Proceso de Descentralización

Capítulo I

Autoridad Nacional de Descentralización

Artículo 19. Se crea la Autoridad Nacional de Descentralización, entidad autónoma y administrativa con presupuesto propio, como organismo responsable de realizar el proceso de descentralización y función pública. Estará adscrita a la Presidencia de la República y comenzará su funcionamiento a partir de la promulgación de la presente Ley.

Artículo 20. A fin de cumplir sus funciones, la Autoridad Nacional de Descentralización contará con una Junta Directiva, como organismo colegiado para toma de decisiones, y será dirigida por un Director y un Subdirector, quienes serán designados por el Presidente de la República.

Artículo 21. La Junta Directiva estará conformada por:

1. El Ministro de la Presidencia o quien él designe, quien la presidirá.
2. El Ministro de Economía y Finanzas o quien él designe.
3. El Ministro de Gobierno y Justicia o quien él designe.
4. Un representante de la Asociación de Alcaldes de Panamá.
5. Un representante de la Coordinadora Nacional de Representantes.
6. Un representante de la Asociación de Municipios de Panamá.
7. Un representante de los pueblos indígenas de Panamá.
8. Un representante de la sociedad civil vinculado con el desarrollo municipal.

Según las competencias que se trasladen o deleguen, se llamará a participar a las instituciones pertinentes.

Corresponderá al Ministro de la Presidencia el impulso y la convocatoria de la Junta Directiva.

Ejercerá la secretaría el Director o Subdirector de la Autoridad de Descentralización, quien tendrá derecho a voz en el desarrollo de la reunión.

Artículo 22. La Junta Directiva se reunirá una vez al mes o cuando sea convocada por el Ministro de la Presidencia.

Cada miembro de la Junta Directiva recibirá como dieta la suma de cien balboas (B/.100.00) por cada reunión de Junta Directiva a la que asista.

las siguientes:

1. Informar las propuestas de políticas nacionales de descentralización, así como las estrategias y los programas de dicha política, cuya ejecución deberá ser aprobada por el Consejo de Gabinete.
2. Aprobar el informe sobre Gobierno Local y política de descentralización que se remitirá a la Asamblea Nacional, al menos dos veces al año.
3. Informar las propuestas de transferencia de recursos y traslado de competencias.
4. Certificar la capacidad administrativa del Municipio para autorizar los traslados de competencias.
5. Informar y proponer al Órgano Ejecutivo iniciativas de normas legales sobre Gobierno Local y descentralización.
6. Conocer y ser informado de las propuestas de coordinación con los diferentes ministerios y entidades del Gobierno Central, los planes de descentralización y ejecución.
7. Impulsar, supervisar y evaluar el proceso de descentralización.
8. Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar el traslado de competencias y la transferencia de recursos a los Gobiernos Locales, de acuerdo con la presente Ley.
9. Impulsar las acciones de capacitación y fortalecimiento institucional necesarias para la modernización de la Administración Pública, con el propósito de alcanzar los objetivos de la descentralización.
10. Impulsar la coordinación y articulación de políticas y planes de gestión descentralizada.
11. Promover un sistema de información integrado para el proceso de descentralización.
12. Promover la integración regional, provincial y municipal para alcanzar los objetivos de la descentralización.
13. Promover la convocatoria de los representantes de la sociedad civil para una activa participación en el proceso descentralizador.
14. Aprobar el presupuesto anual de gastos e inversiones, las propuestas de programas de autogestión y los demás informes financieros que se requieran.

Artículo 24. Para ser Director o Subdirector de la Autoridad Nacional de Descentralización se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Poseer título universitario o experiencia comprobada no menor de diez años, en materia de desarrollo y gestión municipal.
3. No haber sido condenado por delitos comunes o contra la Administración Pública.
4. Ser ratificado por la Asamblea Nacional.

El Director y el Subdirector de la Autoridad Nacional de Descentralización serán nombrados por el Presidente de la República para un periodo de cinco años.

Corresponde al Subdirector sustituir al Director en sus ausencias temporales y cumplir con las funciones que este le asigne.

