

Efectos de la descentralización de recursos de la administración central a los Municipios en Panamá

Effects of decentralizing resources from the central government to municipalities in Panama

Bonilla Marín, Amílcar Eliecer

Universidad de Panamá

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Departamento de Derecho Público

Panamá

Correo: amilcarebm@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7442-8366>

Entregado: 28 de abril de 2025

Aprobado: 23 de mayo de 2025

DOI <https://doi.org/10.48204/j.aderecho.n55.a8711>

Resumen

La descentralización de recursos de la administración central a los municipios en Panamá es un proceso fundamental para promover una gestión pública más eficiente, participativa y cercana a las necesidades de la población local. Este proceso consiste en transferir competencias, fondos y responsabilidades desde el gobierno central hacia las autoridades municipales, permitiendo que estas tengan mayor autonomía para tomar decisiones y gestionar sus propios recursos. En Panamá, la descentralización está respaldada por la Constitución Política y diversas leyes, como la Ley 37 de 2009, que regula la organización y funcionamiento de las municipalidades. La ley establece mecanismos para la transferencia de recursos y competencias, promoviendo una administración más participativa y efectiva en la gestión local. La verdadera descentralización de recursos permite un desarrollo más equilibrado y sostenible, fortaleciendo la democracia local y promoviendo una mayor participación ciudadana en la gestión pública. En Panamá, seguir fortaleciendo estos mecanismos es clave para mejorar la calidad de vida en las comunidades, reducir desigualdades y promover un crecimiento inclusivo. La transferencia del Impuesto de Inmueble en Panamá es un mecanismo importante dentro del proceso de descentralización fiscal, que permite que una parte de los ingresos recaudados por el Estado a través de este impuesto sea transferida a los municipios para que puedan financiar servicios y proyectos locales.

Palabras Claves: Descentralización, gobierno centralizado, gobiernos locales, impuesto.

Abstract



The decentralization of resources from the central administration to the municipalities in Panama is a fundamental process to promote a more efficient and participatory public administration that is closer to the needs of the local population. This process consists of transferring competencies, funds and responsibilities from the central government to the municipal authorities, allowing them greater autonomy to make decisions and manage their own resources. In Panama, decentralization is supported by the Political Constitution and various laws, such as Law 37 of 2009, which regulates the organization and operation of municipalities. The law establishes mechanisms for the transfer of resources and competencies, promoting a more participatory and effective administration in local management. The true decentralization of resources allows for a more balanced and sustainable development, strengthening local democracy and promoting greater citizen participation in public management. In Panama, continuing to strengthen these mechanisms is key to improving the quality of life in communities, reducing inequalities and promoting inclusive growth. The transfer of the Property Tax in Panama is an important mechanism within the fiscal decentralization process, which allows a portion of the revenues collected by the State through this tax to be transferred to municipalities so that they can finance local services and projects.

Keywords: Decentralization, centralized government, local governments, property tax.

INTRODUCCIÓN

Las comunidades reclaman recursos para que lo desarrollen las autoridades locales, pero ha sido un gran problema por la falta de control de estas autoridades en el manejo de fondos públicos por la discrecionalidad en su empleo y la falta de transparencia, efectividad en la fiscalización de esos recursos por parte de la Contraloría General de la República. La sociedad no siente el beneficio que esa descentralización le haya favorecido, debido a que los problemas se han aumentado con la Pandemia y no se ve el gasto de esos recursos en beneficio de esas comunidades. Considero que el Estado se ha desprendido de casi mil millones de dólares anuales del Presupuesto General del Estado para dispersarlos en las localidades que no hacen sino malgastar esos fondos adicionales a los impuestos, tasas y contribuciones especiales que eran del Estado y se les ha cedido a estas municipalidades que no han hecho uso correcto en beneficio de sus pobladores a pesar de

que el Estado sigue subsidiando sus gastos como salarios, prestaciones laborales y otros beneficios. La descentralización tiene como objetivos son:

- a) Promover el desarrollo local en donde se ejecuten proyectos que respondan a las necesidades de las comunidades.
- b) Incentivan a las comunidades a participar de manera activa en las decisiones sobre el uso de los recursos y los proyectos que se deben invertir.
- c) Mejorar la imagen de la gestión pública con la utilización de los recursos en los proyectos que han sido escogidos o seleccionados.
- d) Esta opción le brinda a que el Municipio tenga su autonomía dándole el control de sus ingresos y gastos promocionando soluciones concretas.

La Ley 31 de 1959 y su reglamentación establecen las normas para su cobro y administración, y un porcentaje de lo recaudado puede ser destinado a las municipalidades por medio del impuesto de Inmueble la transferencia se realiza a través de la Ley de Presupuesto General de la Nación y otros mecanismos legales. Específicamente, un porcentaje de la recaudación del impuesto se destina a las municipalidades, facilitando su autonomía financiera y su capacidad para realizar inversiones en infraestructura, servicios públicos y desarrollo local.

1.1 ANTECEDENTES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Cuando nuestro país pertenecía al Gobierno de España aparecieron los cabildos, con la formación de las primeras ciudades y era una forma de manifestación democrática en tierra firme (Troya 1997). El Cabildo o Ayuntamiento, formaban parte del gobierno local, administraban la ciudad y tenían funciones políticas, sociales y judiciales.

La Ciudad de Panamá fue fundada en 1510 y en el año 1519 se realizó el Primer Cabildo abierto, en Santa María La Antigua de Darién, el cargo de Alcalde fue ocupado por Vasco Núñez de Balboa y Martín Samudio. Esta figura no duró mucho tiempo y en 1519, se establece el Municipio de la Ciudad de Panamá.

La Constitución de 1904 de la República de Panamá en su Título XIV se refiere a las provincias, en su Artículo 28 establecía que en cada Provincia habrá un gobernador de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con las funciones y deberes que las leyes determinen.

En el Artículo 29 se establecía que en cada distrito municipal habrá una corporación que se designará con el nombre de Consejo Municipal, compuesta del número de miembros que la ley determine y elegidos directamente por el voto popular.

El Artículo 130 establecía que los distritos municipales eran autónomos en su régimen interior, pero no podían contraer deudas sin la autorización de la Asamblea Nacional. En su Artículo 31 se establece que corresponde a los Consejos Municipales ordenar, por medio de acuerdos propios o de reglamentos dictado por Juntas o Comisiones Técnicas, lo conveniente para la administración del Distrito; votar las contribuciones y gastos locales con las limitaciones que establezca el sistema tributario y ejercer las demás funciones que las leyes le señalen.

Finalmente, en su Artículo 132 se señalaba que habrá en cada distrito Municipal un Alcalde nombrado en la forma que la ley establezca, al cual le corresponde la acción administrativa en el Municipio como Agente del Gobernador y mandatario del pueblo.

La Constitución de 1941 en el Título XIV lo titula: Provincias y Régimen Municipal, en su Artículo 172 indica que habrá en cada Provincia una corporación denominada **Ayuntamiento Provincial**, compuesta de los Representantes por cada distrito, que serán elegidos por el voto directo de los ciudadanos domiciliados en la respectiva circunscripción electoral, en la proporción de uno por cuatro mil habitantes; pero en todo caso no serán más de veinte ni menos de diez por cada Provincia.

La Constitución de 1946 en su Título IX lo titula Régimen Municipal en su Artículo 186 dice que el Estado descansa sobre una comunidad de municipios autónomos.

El Municipio es la organización política de la comunidad local, establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad y con la capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

El Título VIII titulado Regímenes Municipales y Provinciales de la Constitución de 1972, detalla lo siguiente:

- Capítulo 1°

Incluye la figura de Representantes de Corregimiento que va de los artículos 225 al 231.

- Capítulo 2°

Corresponde al Régimen Municipal y empieza en el Artículo 232 al Artículo 251. El Artículo 232 define lo que es el Municipio, siendo ésta una organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local. El artículo 237 establece que en cada Distrito habrá una corporación denominada Concejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún distrito existieren menos de cinco Corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la Ley, los Concejales necesarios para que, en tal caso, el número de integrantes del Concejo Municipal sea de cinco. El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias. El Artículo 241 establece que habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un período de cinco años.

- Capítulo 3°

Trata del Régimen Provincial y en su Artículo 252 establece que en cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo. La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores.

En este caso podemos entender que las figuras de gobiernos locales, con sus diferentes denominaciones a través del tiempo, han estado presente en el territorio panameño desde la época de la Colonia y continúan en la actualidad con mayores ingresos y nuevas competencias.

La Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma a Ley de descentralización que tiene por objeto garantizar la realización del proceso de descentralización de la administración pública mediante el fortalecimiento de las capacidades, la transferencia de recursos necesarios a los gobiernos locales y la coordinación proveniente del gobierno central de la inversión pública. En esta Ley se consideran servicios públicos básicos la electricidad, el agua, la educación y las comunicaciones. Se contempla la fórmula de solidaridad intermunicipal. Esta fórmula busca equiparar a los municipios que recibían menos de B/500,000.00 al año en asignación bruta. Esta fórmula es obtenida mediante la suma total de todas las asignaciones brutas de los municipios que reciben

más de B/500,000.00. El monto asignado por la población es el que corresponde a la parte que recibe un municipio de la mitad del impuesto de inmuebles recaudado en un año en todo el país, al distribuirlo con relación al porcentaje de la población nacional residente en el distrito correspondiente, según el último censo de población. El monto asignado bruto es la suma del monto asignado básico y el monto asignado por población.

El diferencial total es la suma necesaria para que todos los municipios con montos asignados brutos menores de B/500,000.00 reciben ese mínimo en concepto de impuesto de inmuebles. Es importante señalar los territorios especiales llamadas áreas comarcales, Kuna Yala, Madugandí y Wargandí que no cuentan con municipios para el proceso de descentralización, pero si con corregimiento y el corregimiento especial de Puerto Obaldía.

La descentralización de la Administración Pública se fundamenta en los principios de: Neutralidad Fiscal que es la asignación de recursos que acompaña el traslado de competencias y de responsabilidades de gastos a los órganos de los gobiernos que poseen efectos fiscales neutros. Las transferencias de recursos asociados al traslado de competencias implicarán 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 la transferencia de Recursos del Órgano Ejecutivo y a los recursos propios de cada gobierno local. Las administraciones territoriales locales respetan las culturas tradicionales de los pueblos indígenas, fortaleciendo la diversidad de las comunidades indígenas, respetando y promoviendo su identidad, cultura, conocimientos y derechos colectivos e individuales, así como el respeto a los métodos y formas tradicionales de elección de sus autoridades.

En cuanto a la equidad social la estrategia de implementación de las políticas públicas basada en la protección de los derechos y garantías de la igualdad de oportunidades para los grupos más vulnerables de la población, especialmente en el caso de las personas con discapacidad, las mujeres, los niños, los adultos mayores, los jóvenes, los grupos étnicos, los religiosos minoritarios, los pueblos indígenas y otros.

Las competencias delegadas son responsabilidades y potestades propias del Órgano Ejecutivo, cuya gestión se delega a los niveles territoriales por razones de economía, eficiencia, eficacia y

celeridad. La delegación de competencias, en todos los casos, estará acompañado por la acreditación previa y la asignación de los recursos correspondientes

2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN PANAMÁ

Los municipios en la República de Panamá siempre se han quejado de que quieren más ingresos en concepto de impuestos, tasas y contribuciones especiales. Ellos cuentan con impuestos al comercio que han convertido estos impuestos en una pesadilla para muchas empresas. Por una parte, ellos gravan las actividades en un supermercado así: Ventas al por menor, farmacia, refresquería, panadería, librería, restaurante, carnicería, plomería, productos eléctricos y de plomería, licores y otros, todos esos gravámenes son de la venta bruta y no de las ganancias netas como grava la Dirección de Ingresos. Ellos para gravar quieren que le presenten la declaración de Renta del año anterior y así fijar el impuesto en base a ventas brutas y eso lleva consigo que muchas industrias y empresas abandonen el país por este abuso. Entre ellas se han marchado, Colgate Palmolive, Solo Container, S.A., Sterling Products International, S.A. y muchas otras. Los impuestos Municipales se producen por las actividades que se realizan en un Distrito. Las empresas nacionales que tienen actividad como las eléctricas, telefónicas, deben pagar impuestos municipales en todos los municipios donde ramifican su actividad. Esto ocurre con empresas constructoras que van a reparar la carretera Interamericana de Chorrera a Santiago de Veraguas y dichas empresas tengan que ser gravadas por todos los municipios donde abarca su actividad. El tren Bala que es una propuesta del presidente Actual de Panamá, José Raúl Mulino de la Frontera con Costa Rica a Panamá, cuantos Municipios están sedientos de cobrar tributos que finalmente se le cargan al Estado. Los Municipios en países serios se encargan de operar empresas para obtener recursos financieros, pero aquí en Panamá se dedican a presionar las mismas cargándole toda clase de gravámenes abusivos. El Estado les ha cedido el impuesto de Circulación vehicular, que, a pesar de ser un impuesto Nacional y no Municipal, aún quieren más ingresos, pero no asumían competencias.

Con la insistencia de más ingresos, se creó la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que crea el marco legal para la Descentralización administrativa en Panamá, otorgando a los municipios mayores competencias en la gestión de sus propios recursos y en la ejecución de proyectos de infraestructura.

La descentralización de los gobiernos locales electos a través del voto popular, han sido fortalecidos por estar más cercanos a sus comunidades y de esta forma atender a las necesidades más apremiantes. De esta manera se puede lograr el desarrollo económico, político y social, fortaleciendo la situación financiera por percibir y estar en el lugar donde se prioricen la solución de las necesidades. Esta descentralización debe ser fortalecida con estructuras administrativas locales, pero es fundamental que se otorguen los fondos financieros por parte del gobierno central y, a su vez, se transfieran responsabilidades que solucionen los problemas de las comunidades sin importar si corresponden al Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas o cualquier institución centralizada o descentralizada de la estructura administrativa del gobierno central. De conformidad con la Constitución actual de la República de Panamá, la estructura básica del gobierno panameño a través de la división de poderes que ejerce el Estado a través de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La estructura gubernamental la componen entidades descentralizadas, desconcentradas, y semiautónomas, incluyendo el régimen provincial y municipal. La estructura administrativa de gobierno está dividida en cuatro niveles a saber: Nivel Nacional, Nivel Provincial Nivel Distrital y Nivel Local. Estos niveles tienen atribuidas funciones administrativas y recursos públicos.

2.2. LA SECRETARÍA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

La Secretaría Nacional de descentralización adscrita inicialmente al Ministerio de la Presidencia, como organismo técnico, político y de coordinación con los municipios para la ejecución del proceso de descentralización para la ejecución hasta que se cumpla la primera fase de dicho proceso. Una vez concluida la primera fase del proceso la Autoridad Nacional de Descentralización y demás estructuras e instrumentos de gestión quedan constituidas para el cumplimiento de las fases subsiguientes.

En esta Ley se crea la Secretaría Nacional de Descentralización que velará por el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la descentralización de la Administración Pública, previstos en el Título 1 de la Ley hasta que se construya la Autoridad Nacional de descentralización. Una de las principales funciones de esta Ley consistía en coordinar el Tratado de Competencias y Transferencia de Recursos a los gobiernos locales de acuerdo con esta Ley.

El Proceso de Descentralización tiene las siguientes etapas a saber:

Primera Etapa. La que se refiere a cuando la Secretaría Nacional de Descentralización garantizará, mediante transferencia anual a los municipios considerados semiurbanos y rurales, los

recursos económicos necesarios para crear y mantener una estructura básica administrativa. Los municipios metropolitanos y urbanos costearán su estructura con sus propios recursos. En la **Segunda Etapa** el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para ejecutar las políticas, competencias y funciones en el proceso de descentralización. En la **Tercera Etapa** se construye la Autoridad Nacional de Descentralización. En la Cuarta Etapa se trasladan competencias y transferencia de recursos económicos.

El impuesto de inmueble se aplica a todas las fincas inscritas en el Registro Público de la propiedad, así como a las mejoras de estos y se cobra a través de la Dirección General de Ingresos. Este impuesto se puede pagar trimestralmente, pero su importe está establecido por el valor registrado. Cuando se trate de PH el valor se paga por las mejoras, pero el valor del terreno se pagará por el valor del terreno que forme el PH y empieza a pagarse desde un dólar en adelante, dividido entre todos los apartamentos. Este impuesto se puede pagar anualmente en tres partidas sin recargo. La primera el 30 de abril, la segunda el 31 de agosto y la última el 31 de diciembre. De igual forma si un contribuyente paga la totalidad del impuesto en el mes de enero de la vigencia fiscal obtendrá un 10% de rebaja del total a pagar en el año fiscal (Ley 208 de 6 de abril de 2021). Los inmuebles PH, aunque tengan exoneraciones del impuesto de inmueble deberán pagar el 1% anual correspondiente al valor del terreno, ya que la exoneración corresponde a las mejoras declaradas.

Los inmuebles que constituyan Patrimonio Familiar Tributario o Vivienda Principal, la Dirección General de Ingresos deberá pronunciarse y notificar al contribuyente, dentro de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud. En este caso el impuesto de inmueble exonera al titular del patrimonio hasta un valor de B/120.000.00. Se exceptúa de la aplicación de este impuesto, los siguientes inmuebles: Los inmuebles del Estado, de los municipios y los de asociaciones de municipios. Los inmuebles de instituciones autónomas o semiautónomas del Estado. Los inmuebles destinados a cultos permitidos por el Estado, seminarios conciliares y casas episcopales y los destinados a actos religiosos y sociales sin fines lucrativos. Los inmuebles destinados a beneficencia pública o a la asistencia social, sin ningún fin de lucro. Los inmuebles exentos de este impuesto, de acuerdo con los tratados o convenios internacionales en los que la República de Panamá haya sido o sea parte contratante o en contratos autorizados por Ley. Los inmuebles cuya base imponible, incluidas las mejoras, no exceda de B/ 120,000.00 y constituya Patrimonio Familiar o Vivienda Principal. Los inmuebles cuya base imponible, incluida las mejoras, no

exceda de B/30,000.00. Las fincas o actividades agropecuarias cuyo valor catastral no sea superior a B/350,000.00. También los inmuebles que constituyan Vivienda Principal y permanente donde vive una persona con discapacidad, cuyo título de propiedad este a nombre de una persona con discapacidad de acuerdo con lo previsto en el numeral 9 del Artículo 3 de la Ley 42 de 1999, debidamente acreditado por la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) y cuyo valor catastral no exceda la suma de B/250,000.00

3.1 CALCULO DEL IMPUESTO DE INMUEBLE

Tabla 1

SEGÚN LO ESTABLECE LA LEY

VALOR CATASTRAL	% DE IMPUESTO
HASTA 30,000.00	0.00 %
DE 30,001.00 A 250,000.00	0.60 %
DE 250,001.00 A 500,000.00	0.80%
DE 500,001 EN ADELANTE	1.00%

Tabla 2

EXONERACIÓN POR PATRIMONIO FAMILIAR O VIVIENDA PRINCIPAL %

VALOR CATASTRAL	% DE IMPUESTO
HASTA 120,000.00	0%
DE 120,001. 00 A 700,000.00	0.50%
DE 700,001. 00 EN ADELANTE	0.70%

El término Finca se utiliza para denominar una propiedad que puede ser urbana o rural y puede incluir área de construcción o no. El número de Finca registral es el número que recibe la propiedad en el Registro Público de Panamá. Esta información también debe constar en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) quienes son los que conceden el valor de la propiedad, de acuerdo con la normativa vigente.

El trámite tiene como propósito presentar el desglose del historial de la finca y la misma presenta las siguientes opciones:

- Información general de la Finca.
- Información de los propietarios.
- Correo electrónico del propietario.
- Valores de la propiedad.

FINCAS EN EL INTERIOR DEL PAÍS.

La exoneración de fincas en el interior se solicita a través de la Oficina Regional de la Dirección General de Ingresos. La exoneración de los inmuebles dedicados a la actividad agropecuaria con valor catastral hasta de B/350,000.00 será analizado en las oficinas provinciales de Chiriquí, Veraguas y Coclé.

Las exoneraciones de los inmuebles con un valor de B/150,000.00 serán analizados en las oficinas provinciales de Colón, Los Santos, Panamá Oeste, Bocas del Toro, Herrera y Darién y si el valor es superior, será analizado en la sede central de la Provincia de Panamá.

Las exoneraciones de inmuebles dedicados a la actividad agropecuaria son de cinco años. Una vez finalizados, podrá solicitar que se le prorrogue por cinco años más.

DONACIONES:

Las donaciones de inmuebles se pueden solicitar a través de un formulario de Donación disponible en la Dirección General de Ingresos en donde también se detallan los requisitos. La misma es un derecho que solo puede ser tramitado a cónyuges o familiares en el primer grado de consanguinidad, es decir de padres a hijos.

IGUALACIÓN DE VALORES:

Se debe solicitar cuando en valor de la exoneración es diferente al valor de las mejoras. En este caso el contribuyente solicita una revisión para que ambos valores sean iguales.

4.1 COMENTARIOS PERSONALES PARA LA EFICACIA DE ESTA LEY.

Creemos firmemente que ese dinero otorgado a los gobiernos locales debe tener como objeto desarrollar necesidades de las comunidades, pero que sean los ciudadanos de las localidades los que aprueben y fiscalicen el cumplimiento de las necesidades de la comunidad tales como la reparación y mantenimiento de infraestructuras como reparación de las escuelas, centros de salud, calles, aceras, servicio de aseo, servicio de acueductos rurales y cualquier proyecto que la

comunidad quiera desarrollar, independientemente que ese servicio pertenezca a una entidad pública nacional, ya que son problemas que afectan a la comunidad y ese dinero se otorga para solucionar el servicio público de las comunidades, sin importar si la escuela es del Ministerio de educación, el Centro de Salud al Ministerio de Salud, etc., por estar el gobierno local más cerca de sus comunidades y, por lo tanto, deben atender esos problemas durante cada vigencia fiscal. No se trata de sacar recursos del Presupuesto General del Estado destinado a satisfacer necesidades públicas, para entregarlos todos los años a los gobiernos locales sin atender los problemas recurrentes y permanentes en esas localidades. El destino de estos recursos debe estar bajo el escrutinio del Club de padres de familia de las escuelas de la comunidad y no deben manejarse en forma discrecional por parte de un político de un partido determinado. Las Junta Comunales se integran por familiares y parientes de los representantes que muchas veces no son residentes permanentes en ese lugar y por eso sería más conveniente que sean los padres de familia de los estudiantes que si necesariamente serían pobladores del lugar. En muchos corregimientos aparecen en la lista electoral para votar personas que viven en otras provincias y en otros países y a la hora de votar llegan a la mesa de votación, nadie los conoce y aparecen como votantes del lugar lo que es una irregularidad que permite la Ley Electoral y que distorciona la voluntad popular en una localidad determinada.

De igual forma la Contraloría General de la República ejerce el control previo y posterior en casi todo el sector público y esto es un error al convertirse la Contraloría en coadministradora con los entes públicos y por eso pierde eficacia su fiscalización. Ello es así, pues el Banco Nacional que actúa como si fuera Banco Central del Estado no paga ninguna erogación de las entidades públicas que no tenga el refrendo del Contralor General de la República o de su representante en la entidad pública de que se trate. Al haber refrendado el Contralor o su representante una orden de pago en una entidad pública exime de responsabilidad administrativa, penal, civil, fiscal, patrimonial al agente de manejo que ordenó el pago, pues la Contraloría refrendó esa orden de pago y una de sus funciones es verificar que esa orden cumple con la Ley y es correcto desde el punto de vista económico.

Referencias

Aguilar Hernández Felipe (2008). *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. Editorial Plaza y Valdés, México.

- Constitución Política de la República de Panamá. (1972). Panamá: Asamblea Nacional. Obtenido de <https://repositorio.asamblea.gob.pa/handle/001/616>
- De Oliveira Ana, (2024). Algunos desafíos de la Gobernanza Jurídica. Brasil.
- Bobbio, Ariel, (2001) El Gobierno locales y Políticas Públicas, Barcelona
- Drucker, Peter (2008). Administración, organización basada en la información económica, Editorial Norma, Colombia
- Grau Cunill Nuria (2008). Repensando lo público a través de la sociedad, Editorial Clad Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, Venezuela, 2011.
- Gibson Ivancevich y Donnelly (2012). Organizaciones, conducta, estructura, proceso, Editorial Mc Grau Hill, México
- ILC-FUNDACION TIERRA (2011) TIERRA DE MUJERES. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina, La Paz
- Larson, J. M &al. (2001) Titulación de tierras en Perú. Análisis y alternativas, No. 32, febrero, Lima, Perú.
- Leis, R. (2000). Abrir Canales de Participación. Panamá: CONADEL.
- Ley 10 de 1997. (07 de marzo de 1997). *Por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Bugle y se toman otras medidas.* Panamá: G.O. 23242. Obtenido de <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/10-de-1997-mar-11-1997.pdf>
- Ley 105 de 1973. (08 de octubre de 1973). *Por lo cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República, y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones.* Panamá: G.O. 17458. Obtenido de <https://amupa.org.pa/wp-content/uploads/2024/06/Ley-105-de-1973-Juntas-Comunales.pdf>
- Ley 106 de 1973. (08 de octubre de 1973). *Régimen Municipal.* G.O. 17458. Obtenido de https://amupa.org.pa/wp-content/uploads/2019/08/ley_106_del_24_oct._1973-1.pdf
- Ley 19 de 1992. (03 de agosto de 1992). *Por la cual derogan los decretos de guerra emitidos por el Gobierno provisional que funcionó desde el 1° de septiembre hasta el 20 de diciembre de 1989, y se toman otras medidas.* Panamá: G.O. 22094. Obtenido de <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/19-de-1992-aug-6-1992.pdf>
- Ley 2 de 1987. (02 de junio de 1987). *Por la cual se aprueba el Protocolo Financiero entre la república de Panamá y la República de Francia.* Panamá: G.O. 20816. Obtenido de https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/PUEBLOS_INDIGENAS/ley2de1987.pdf
- Ley 208 de 2021. (06 de abril de 2021). *Que modifica la Ley 99 de 2019, relativa a la amnistía tributaria para el pago de tributos y al Código de Procedimiento Tributario y dicta otras disposiciones para aliviar la reactivación de la economía nacional.* Panamá: G.O. 29256-A. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29256_A/84220.pdf
- Ley 22 de 1983. (08 de noviembre de 1983). *Por la cual se crea la Comarca Embera de Darién.* Panamá: G.O. 19976. Obtenido de https://www.anati.gob.pa/Normativa/TierrasIndigenas/LeyesComarcales/Ley22_1983_Comarca_Embera_Darien.pdf
- Ley 25 de 1996. (25 de enero de 1996). *Por la cual se dictan normas relativas a las ausencias especiales de los Alcaldes Municipales.* Panamá: G.O. 22965. Obtenido de <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/25-de-1996-feb-2-1996.pdf>

- Ley 27 de 2001. (25 de junio de 2001). *Que modifica los artículos 59 y 60 de la Ley 58 de 1998, segrega varios corregimientos del Distrito de Montijo. Crea el Distrito de Mariato y el Corregimiento El Cacao, en la Provincia de Veraguas y dicta otras disposiciones*. Panamá: G.O. 24333. Obtenido de <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/27-de-2001-dec-28-2001.pdf>
- Ley 32 de 1996. (09 de febrero de 1996). *Se modifican las leyes 55 y 109 de 1973 y la Ley 3 de 1988 con la finalidad de adoptar medidas que conserven el equilibrio ecológico y garanticen el adecuado uso de los recursos minerales y se dictan otras disposiciones*. Panamá: G.O. 22975. Obtenido de https://arap.gob.pa/wp-content/uploads/2015/05/ARAP_legislacion_ley-arap32-9-2-1996.pdf
- Ley 37 de 2009. (29 de junio de 2009). *Que descentraliza la Administración Pública*. Panamá: G.O. 26314. Obtenido de https://dpu.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/ley_37_de_2009_que_descentraliza_la_administracion_publica.pdf
- Ley 51 de 1984. (12 de diciembre de 194). *Por lo cual se regula el funcionamiento de los Consejos Provinciales de conformidad con los artículos 251, 252, 253 de la Constitución Nacional y se subroga la Ley 50 del 26 de junio de 1973*. Panamá: G.O. 20212. Obtenido de <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/51-de-1984-dec-27-1984.pdf>
- Ley 53 de 1984. (12 de diciembre de 1984). *Por la cual se Reforma la Ley 105 de 8 de octubre de 1973*. Panama: G.O. 20210. Obtenido de <https://amupa.org.pa/wp-content/uploads/2024/06/Ley-53-de-1984-modificaciones-Ley-105.pdf>
- Ley 55 de 1973. (10 de julio de 1973). *Por la cual se regula la Administración, Fiscalización y cobro de varios Tributos Municipales*. Panamá: G.O. 17397. Obtenido de <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/55-de-1973-jul-26-1973.pdf>
- Ley 66 de 2015. (29 de octubre de 2015). *Que Reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones*. Panamá: G.O. 27901-A. Obtenido de <https://dpu.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/LEY-66-DE-2015-REFORMA-LEY-DE-DESCENTRALIZACION.pdf>
- Navas, C. (2015). *Derecho a la Tierra y Empoderamiento Económico de las Mujeres Rurales en El Salvador*. Serie Documentos de Trabajo N°159. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa: Impactos a Gran Escala. Rimisp, Santiago, Chile.
- Pinilla, H. (1994). *El Régimen Municipal de Panamá*. Panamá: Impresora La Nación.
- Troya, Demóstenes (1997), *Estudios Sociales*, Ediesco Panamá.
- Rivera, J. (1992). *Planificación y Programación del Trabajo*. Obtenido de <https://bdigital.binal.ac.pa/bdp/planificacion%20y%20programacion%20del%20trabajo.pdf>