

GUÍA GENERAL PARA EL TRASPASO DE MANDO DEL GOBIERNO LOCAL



Elaborado por la Secretaría de Asuntos Municipales y la Oficina de Coordinación,
Asistencia Técnica, y Formación de las Secretarías Provinciales de Asuntos
Municipales y Comarcales.

Integrantes:

Cristina Díaz
Ada Vergara
Alfredo Aparicio
Roberto Vélez
Rigoberto Ríos
Brenda Caballero
2024



Contenido

Presentación.....	3
Introducción.....	4
Capítulo I	5
Cuestión previa.....	5
A. El municipio	5
B. ¿Cómo se define la palabra municipio?.....	6
C. ¿Quién administra el municipio?	6
Capítulo II.....	7
A. Periodo constitucional de los cargos locales a elección popular.....	7
B. Transición y traspaso	7
C. ¿Cuándo se da el periodo de transición de mando de la autoridad local?	8
Capítulo III	9
A. Acciones a desarrollar durante el proceso de traspaso	9
FASE 1. El acercamiento y conformación de los equipos de trabajo para establecer un cronograma de tareas.....	9
1.1 El Acercamiento.....	9
1.2 Conformación de los equipos de Coordinación.	10
1.3 La hoja de ruta o cronograma de actividades.....	10
FASE 2. Presentación, verificación y análisis de la información a entregar.....	11
2.1 Contenido y presentación de informes.	11
2.2 Documentación o informes a presentar para su análisis y verificación.	11
➤ Datos Generales del Municipio	11
➤ Plan Estratégico Distrital.....	11
➤ Informe Financiero	11
➤ Presupuesto Municipal	12
➤ Estructura Administrativa y Recursos Humanos.....	12
➤ Catastro Municipal	13
➤ Servicios Municipales	13
➤ Asesoría Legal y Justicia Comunitaria de Paz	13
➤ Inventario de Bienes.....	13
➤ Registro de Juntas de Desarrollo Municipal, Organizaciones y Juntas de Desarrollo Local	13
2.3 Verificación y análisis de informes.	14
FASE 3. La toma de posesión.....	14

3.1 Normativas relacionadas con la toma de posesión	14
3.2 Concejo Municipal.	15
3.3 ¿Qué pasa si la autoridad local no puede tomar posesión del cargo?.....	16
3.4 Posterior al traspaso de mando ¿Qué trámite o paso debe seguir la autoridad local?	16
Comentarios finales.....	18
Bibliografía	19
Anexos	21
❖ Modelos de orden del día, sección de Concejo Municipal.....	21
❖ Modelo de acta de toma de posesión del alcalde ante el Juzgado Municipal.	22
❖ Modelo de acta de toma de posesión del alcalde ante el Concejo Municipal.	23
❖ Modelo de hoja de ruta o cronograma de actividades.....	24
❖ Formato de: solicitud de firma y manejo de cuenta bancaria oficial.....	25

Presentación

La Procuraduría de la Administración, como organismo imparcial y especializado en el ámbito público, en su función de brindar orientación y capacitación a todas las autoridades del Gobierno Local, pone a disposición la presente “Guía General para el Traspaso de Mando del Gobierno Local”, como parte de una información que servirá de base para la conducción de acciones o trámites que se surtirán entre las autoridades locales salientes como las entrantes (electas 2024-2029) a nivel del país.

Esta guía se ha redactado de forma docente y práctica, incluyendo otras experiencias en el sistema municipal comparado y propias de Panamá; describiendo algunas acciones, etapas o pasos a realizar por parte de las autoridades locales salientes y las entrantes; con el objetivo de facilitar la gestión y orientación de la información de trámites al nuevo gobierno municipal, sin mayores obstáculos, en el marco de los principios de rendición de cuentas y transparencia pública.

En tal sentido, la guía general contiene varios capítulos a saber: el Capítulo I, trata de los conceptos, definición y administración del Municipio; Capítulo II, hace referencia al período constitucional de los cargos de elección popular, transición y traspaso; y en el Capítulo III, contempla las acciones a seguir en la transición, la cual se comprende de tres (3) fases; la primera guarda relación con el “acercamiento, conformación de los equipos de trabajo y la hoja de ruta o cronograma de trabajo”; la segunda, refiere a la presentación, verificación y análisis de la información a entregar; y la tercera etapa tiene que ver con el acto protocolar y la toma de posesión del cargo.

Adicional a ello, se aportan en la parte de anexo documentos de apoyos y experiencias de diversas instituciones como la Contraloría General de la República, entre otros, organismos públicos, con el fin de ampliar la información y fortalecer cada paso de la entrega de la gestión local como parte de esa rendición de cuenta, en doble vía una hacia las nuevas autoridades locales entrantes y la otra a la comunidad en general, como parte de su participación en el desarrollo local.

Con esta contribución académica, la Procuraduría de la Administración busca fortalecer y promover los espacios de intercambio de información e ideas del referido trámite; para el fortalecimiento Municipal en sus acciones hacia la Modernización del Gobierno Local.

Dr. Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Introducción

La guía de traspaso de mando del gobierno local, para los alcaldes/esas y representantes de corregimiento salientes y los que han sido electos para el período 2024-2029, enmarca las diferentes actividades y gestiones que deben realizar los equipos de trabajo conformados por ambas partes, para poder lograr una transición transparente, ordenada y encaminada a la continuidad del funcionamiento municipal, en todos sus aspectos.

La Procuraduría de la Administración, emprendió la tarea de confeccionar el presente documento de consulta, reafirmando el compromiso institucional de defender los intereses del Estado y de los municipios, promoviendo la legalidad, la competencia y la ética en las actuaciones de los servidores públicos, así como el estado de derecho y el bienestar de la sociedad en general.

Los contenidos del mismo, se trabajaron en forma sencilla, algunos a través de una metodología de preguntas y respuestas, con el fin de hacerlos más didácticos, incorporando un lenguaje ameno, práctico y de fácil comprensión para todas las autoridades, funcionarios y personas que estarán involucradas en las diferentes etapas del cambio de administración quinquenal.

También es pertinente destacar, que el proceso de descentralización adoptado en el país, cuyo objetivo es acercar a la población a la toma de decisiones de los gobiernos locales, se basa en una serie de principios que promueven la participación ciudadana y la eficiencia en el gasto público, favoreciendo el diálogo y el intercambio de ideas, promoviendo el desarrollo de los distritos del país y el de sus habitantes, aspectos a los cuales pretendemos aportar con este compendio, el cual inicia explicando que es un municipio, continúa con lo que es el traspaso de mando y finaliza con las fases que lo comprenden.

Capítulo I

Cuestión previa

Antes de sumergirse, en el tema relacionado con el traspaso de mando para los Gobiernos Locales, resulta relevante destacar, que, para el ejercicio de la gestión pública local, además de la organización, compromiso, disciplina, responsabilidad, pertenencia; requiere saber las nuevas autoridades cómo iniciará su hoja de ruta, preparación y desafío en su administración. Ello es así, que tanto las personas escogidas para servir a la comunidad por conducto del voto de la ciudadanía, deberán trabajar de forma mancomunada bajo una visión holística e integral del servicio público, generando bienestar y satisfacción de las necesidades en el territorio municipal.

De allí, que a nivel constitucional se reconozca al gobierno local como un organismo de relevancia y de poder dentro del Estado Panameño.

A. El municipio

Para entender el origen del municipio como figura político – administrativa en nuestra legislación, es importante destacar que nuestra Carta Magna señala en su Capítulo I, que la República de Panamá es un Estado soberano, libre, democrático y representativo, el cual está dividido en provincias, éstas en distritos y los distritos en corregimientos; tiene a su vez un gobierno, el /cual ejercerá sus funciones constitucionales, en un periodo de cinco años.



Encaminándonos al entorno municipal, la Constitución Política en su artículo 232, nos dice que el municipio es la organización política autónoma de la comunidad, establecida en un distrito y que igualmente esa organización, será democrática, con carácter esencialmente administrativo al gobierno local y que es responsable de la prestación de servicios públicos, la construcción de obras públicas de acuerdo a sus competencias, de ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación ciudadana.¹

¹ Art. 232 y 233 de la Constitución Política de la República de Panamá.

B. ¿Cómo se define la palabra municipio?

El diccionario de la Real Academia de la lengua española, en su versión web dice: municipio. (Del lat. municipium). 1. m. Entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes. 2. m. Ayuntamiento (corporación municipal). 3. m. Término municipal.²

“Este punto de vista es sostenido por las doctrinas de administrativistas y sociólogos eminentes como Adolfo Posada, Eduardo Tamayo, Oldegar Franco Vietera y Adriano Carmona Romay, quienes *entienden el Municipio como una comunidad o sociedad local a la que el Estado reconoce autonomía jurídico-política, administrativa y fiscal, que actúa bajo un sentido de solidaridad en la búsqueda del interés común y satisfacción de las necesidades de la vecindad.*”³

A nivel de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, encontramos que:

“El Municipio es jurídicamente persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus y peculiares intereses y que depende en menor o mayor grado, de una entidad pública Superior el Estado Nacional.”⁴ Nacional.⁵

La Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones, modificada por la Ley 66 de 2015, señala que, el distrito es la división político-administrativa del territorio de la provincia, sometido a la jurisdicción de un municipio, sobre el cual ejerce la competencia el gobierno municipal. En consecuencia, el distrito es la división político territorial, que es administrada por una organización llamada municipio.⁶

C. ¿Quién administra el municipio?



El alcalde, quien es el jefe de la Administración Municipal y un vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de cinco años⁷; nominados por representación partidista o por libre postulación, los cuales ejercen la función ejecutiva y el Concejo Municipal, que ejerce la función normativa deliberante.⁸

² Diccionario de la real Academia Española, edición web. <https://dle.rae.es/municipio>

³ Sentencia de 1 de febrero de 1996. Registro Judicial de Febrero de 1996, página 390.

⁴ Pinilla H. “El Régimen Municipal de Panamá. Panamá, Impresora La Nación.1994. Página 5

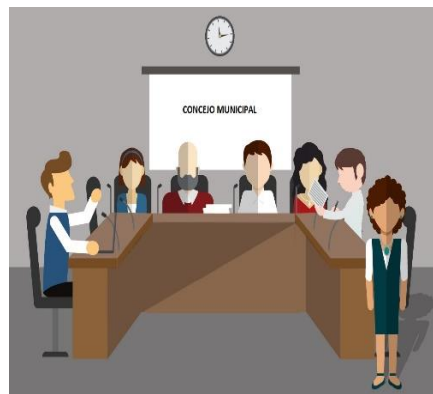
⁵ Pinilla H., Vergara Ada. “Legislación Municipal comentada”, septiembre de 1999, p.11

⁶ Cfr. Artículo 66 de la Ley 37 de 2009, modifica por la Ley 66 de 2015.

⁷ Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁸ Artículo 67 de la Ley 37, De 29 de junio de 2009. Que Descentraliza la Administración Pública.

Si bien, la Constitución Política, atribuye el marco de competencia de los órganos del gobierno local y su desarrollo, conforme a la Ley 106 de 1973, en términos conceptuales, la Ley 37 de 2009, en el artículo 79, en concordancia con el artículo 67, vino a definir esa estructura, indicando que estará constituida por instancias de poder deliberativo, lo que corresponde al concejo; ejecutivo, que se le atribuye a las funciones de administración en cabeza del alcalde y de justicia comunitaria⁹, para referirse a la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz.



La organización municipal en su conjunto, deberá trabajar en un marco de cooperación armoniosa, transparente, garantizando el desarrollo de las comunidades.

Capítulo II

A. Periodo constitucional de los cargos locales a elección popular.

El periodo constitucional de los cargos de elección popular en nuestro país, es de cinco años, conforme lo establecen los artículos 148 y 177 de la Carta Magna. En el ámbito municipal, los artículos 177 y 225, determinan el periodo de los representantes de corregimientos y alcaldes, cuyos aspirantes a ocupar un cargo¹⁰, deben someterse al escrutinio público a través del sufragio.

B. Transición y traspaso

El proceso de transición y traspaso en el ámbito local, implica una etapa preliminar, en la que se organizan y planifican de forma adecuada y coordinada, los pasos a seguir por parte de las autoridades locales salientes y las entrantes. Este proceso permite que la nueva administración tenga conocimiento claro, de toda la gestión llevada a cabo por su antecesora, de forma transparente y bajo el principio de rendición de cuentas.¹¹

⁹ Artículo 79 de la Ley 37, de 29 de junio de 2009, Que Descentraliza la Administración Pública.

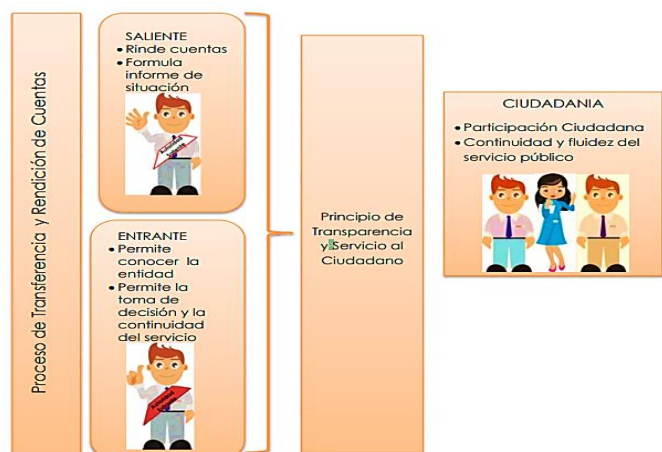
¹⁰ Artículo 2 de la Constitución Política de Panamá.

¹¹ https://guia.ame.gob.ec/guia_alcaldes_2019.pdf

“Respecto a la administración saliente, el proceso de transición procura facilitar el ejercicio de rendición de cuentas, transparentar la labor realizada durante su gestión, consolidar la información que puede ser requerida después por los organismos de control y contar con la información concreta de lo realizado durante su administración municipal.

Para la autoridad saliente, participar en el proceso de transición es un acto de responsabilidad con los ciudadanos que le confiaron su voto, así como una forma de cumplir y acatar las obligaciones legales derivadas de las normas vigentes.”¹²

Estos actos de transición y traspaso armonioso de mando procuran la prestación continua de los servicios municipales, en beneficio de la ciudadanía, atendiendo a principios de relevancia en la administración municipal la “Transparencia Pública y Rendición de Cuentas”.¹³



C. ¿Cuándo se da el periodo de transición de mando de la autoridad local?

Luego de celebrados los comicios electorales, el primer domingo del mes de mayo del año que le corresponda las elecciones, hasta el 30 de junio de ese mismo año, es el tiempo que se comprende como periodo de transición y en ese lapso, se realizan una serie de actividades habitualmente de forma pacífica, como consecuencia de un resultado electoral, en donde las autoridades salientes y las recién electas, deben entregar y recibir el control administrativo del municipio.

En este lapso de tiempo no se da una toma de posesión como tal para las autoridades locales entrantes, ya que esto debe ocurrir en el mejor de los escenarios, el primero de julio del mismo mes siguiente al de su elección, y prestará juramento, tal cual lo señala la Carta Magna.¹⁴ Veamos:

“ARTICULO 181. El Presidente y el Vicepresidente de la República tomarán posesión de sus respectivos cargos, ante la Asamblea Nacional, el primer día del mes de julio siguiente al de su elección y prestarán juramento en estos términos: “Juro a Dios y a la Patria cumplir fielmente la Constitución y las leyes de la República”.

¹² https://guia.ame.gob.ec/guia_alcaldes_2019.pdf para alcaldesas y alcaldes (2019) pág.17

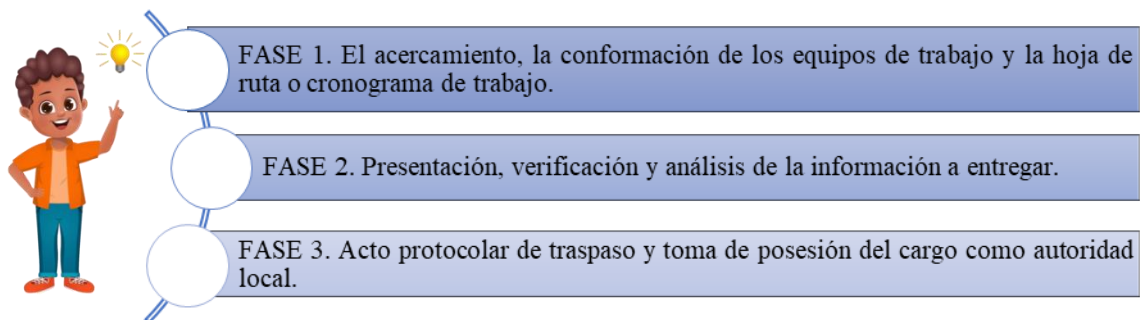
¹³ Manual de transmisión del Cargo Municipal-Panamá, Fundación DEMUCA, 2004, Serie Experiencia N°17, p19.

¹⁴ Artículo 149 y 181 de la Constitución Política de Panamá.

Capítulo III

A. Acciones a desarrollar durante el proceso de traspaso

Recomendamos, que estas acciones se desarrollen en tres fases, en donde es sumamente importante que exista la voluntad política de las partes para poder cumplir con:



Comentario. Estos actos permiten a las autoridades locales salientes, realizar una *rendición de cuenta* de forma ética y transparente de cara a la ciudadanía, presentando informes de la situación de cada uno de los departamentos del Municipio (alcaldía, asuntos legales, tesorería, Justicia de Paz, servicios municipales y proyectos en gestión, etc.), y en sentido contrario, las autoridades locales entrantes empiezan a conocer de primera mano la entidad, recibir información que le será de sustento para la toma de decisiones, sin ocasionar ruptura o dilaciones innecesarias.¹⁵

FASE 1. El acercamiento y conformación de los equipos de trabajo para establecer un cronograma de tareas.

1.1 El Acercamiento

Con el objetivo de garantizar el inicio del proceso de transmisión de mando y una vez que los comicios electorales hayan pasado, se haya proclamado a la nueva autoridad local y se le hayan entregado sus credenciales, las autoridades locales salientes, se comunicará formalmente con éste o viceversa, a través de cualquier medio escrito o tecnológico, a fin de realizar los primeros contactos o acercamientos de manera armoniosa y cordial, siempre dentro del marco de la colaboración y el respeto.

Dada la responsabilidad que asumirá las autoridades locales entrantes, se sugiere (*como la experiencia de Honduras*), manifestar de igual forma, ese interés de hacer los acercamientos inmediatos para planificar el proceso de traspaso, conformar las comisiones de trabajo y

¹⁵ Manual de transmisión del Cargo Municipal-Panamá, Fundación DEMUCA, 2004, Serie Experiencia N°17, p20.

verificar la situación administrativa municipal, a través de una nota de contestación al alcalde/sa en funciones.^{16,17}

1.2 Conformación de los equipos de Coordinación.

Ambas autoridades locales (salientes y entrantes), pueden delegar ciertas funciones las personas claves y de confianza dentro de sus equipos de trabajo, para la conformación de la comisión de transición y su puesta en marcha, además de la elaboración de un cronograma de reuniones, acciones que no deben tomar más de 5 días hábiles en finalizarse.



Se recomienda que por parte del municipio se delegue esta responsabilidad a los jefes de las diferentes unidades administrativas, entre ellas; Alcaldía, Concejo, Tesorería, Asuntos Legales, Administración, Desarrollo Planificación y Presupuesto, Obras y Proyectos, Atención Ciudadana y Transparencia, Servicio de Empresas Públicas Municipales, etc.; éstos deberán elaborar los informes de su gestión, con apoyo del resto del personal municipal de ser necesario. La autoridad electa, deberá crear grupos de trabajo no numerosos, los cuales estarían formando parte de la administración entrante,¹⁸ en los diferentes departamentos descritos en líneas anteriores, con la intención de crear la hoja de ruta.

La Oficina de Fiscalización de la Contraloría, podrá participar también con la finalidad de orientar el proceso de traspaso, aligerar los procedimientos de fiscalización y registro de firma, para manejo de cuentas oficiales y temas presupuestarios.¹⁹

1.3 La hoja de ruta o cronograma de actividades.

Una vez conformada la comisión de transición, se diseñan y discuten las reglas para el buen funcionamiento entre los equipos de trabajo y se elabora el instrumento de organización, planificación y seguimiento, que describe un plan de acción a seguir de forma detallada y secuencial sobre cada paso a realizar, a modo de



¹⁶ MANUAL DE TRASPASO DE MANDO PARA GOBIERNOS LOCALES, Fortaleciendo la Gobernabilidad y Transparencia Municipal, Tomo 1. Página 12.

¹⁷ MANUAL DE TRASPASO DE MANDO PARA GOBIERNOS LOCALES, Fortaleciendo la Gobernabilidad y Transparencia Municipal, Tomo 1. Página 19. En el derecho comparado el “MANUAL DE TRASPASO DE MANDO PARA GOBIERNOS LOCALES, Fortaleciendo la Gobernabilidad y Transparencia Municipal”, de la República de Honduras, observamos que los municipios emiten un acuerdo municipal, para darle formalidad a este proceso de transferencia de información institucional, a las autoridades electas.

¹⁸ Manual de transmisión del Cargo Municipal-Panamá, Fundación DEMUCA, 2004, Serie Experiencia N°17, p21.

¹⁹ Manual de transmisión del Cargo Municipal-Panamá, Fundación DEMUCA, 2004, Serie Experiencia N°17, p23.

cronograma temporal de tareas, para lograr un fin específico dentro de un lapso de tiempo determinado.

En dichas reglas se observarán las cuestiones referidas al día de reuniones, el modelo de agenda, el levantamiento de actas y el formato de solicitud de información y demás documentaciones. Igualmente, se especifican con claridad los canales de comunicación y los enlaces autorizados a solicitar informaciones; finalmente se establece un cronograma para la entrega de los documentos. (*Ver modelo de hoja de Ruta*)

FASE 2. Presentación, verificación y análisis de la información a entregar.

2.1 Contenido y presentación de informes.

El levantamiento de informes, los cuales tienen que apegarse a la realidad de la entidad municipal (datos veraces), deben ser elaborados por especialistas en finanzas, ingeniería, administración y leyes, (personal técnico y de confianza de ambas partes), para que la información entregada y recibida sea lo más clara y detallada posible, a fin de facilitar su análisis y revisión en un tiempo perentorio. Estos documentos administrativos- financieros deben estar en original y debidamente auditados o refrendados por la oficina de Control Fiscal de la Contraloría General.

2.2 Documentación o informes a presentar para su análisis y verificación.

➤ Datos Generales del Municipio

Debe contener la información relacionada a su división política, población, comunidades que lo conforman, indicadores socio-económicos, ambientales, educativos y otros que se consideren, con el objetivo de visibilizar las posibles acciones, para lograr el desarrollo de sus territorios y atender la necesidad de los pobladores.

➤ Plan Estratégico Distrital

Dicho informe debe contener, la normativa gestora de la planeación plurianual del desarrollo 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.

➤ Informe Financiero

La autoridad entrante debe conocer con qué recursos líquidos cuenta el municipio para la administración y gestión inmediata, informe de gastos programados, así como el detalle de inversiones y proyectos en ejecución. Este informe debe dar a conocer nombre de cuentas en

banco existentes, flujo diario de caja, copia del presupuesto municipal, Libro de Control y Ejecución, así como también, presentar el informe de Ejecución Tributaria que debe incluir la morosidad existente, es decir el Catastro de Contribuyentes actualizado.

➤ **Presupuesto Municipal**

Es el instrumento financiero que se deriva de los objetivos, metas y políticas públicas, contenidas en los Plan Operativo y Plan Estratégico Distrital formulados por el municipio, con el propósito de destinar y dirigir de manera planificada los recursos para el desarrollo de su territorio, el cual, luego de su programación, formulación, discusión y aprobación, presenta el origen y la estimación de esos ingresos, y por otro lado, la autorización máxima de los gastos que podrán comprometerse, en cuanto a funcionamiento e inversiones.²⁰

Antes del 30 de marzo de cada año, los gobiernos municipales, a través del alcalde, remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a la Contraloría General de la República, un informe de cumplimiento de las disposiciones contenidas, en el capítulo de la Ley de Descentralización denominado: “Responsabilidad en la Gestión de la Finanza Pública Democrática”, que aborda los límites para el manejo prudente de las finanzas públicas. De no cumplirse, se atiene a que el MEF aplique las medidas correspondientes.

Las regulaciones normativas de la ley de descentralización, hacen referencia a:

- Que el incremento porcentual anual del déficit fiscal, del gasto total de los Gobiernos Locales, no supere el incremento porcentual anual previsto para el Gobierno Central. Si se suspende temporalmente, lo establecido en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal sobre este límite para el Gobierno Central, también se aplicará a los gobiernos locales.
- Que durante los últimos seis meses de mandato el Gobierno Local no comprometa más que el 50% de su Presupuesto Anual de Operación, descontando la ejecución de los proyectos de inversión que siguen calendarios técnicamente definidos.²¹

➤ **Estructura Administrativa y Recursos Humanos**

Se deben proporcionar a las autoridades locales entrantes, el Organigrama General y Funcional, el Reglamento Interno de Personal, el Manual de Organización y Funciones, el Manual de Clases Ocupacionales, así como también el listado de funcionarios, con todos los datos de planilla y sus expedientes.

²⁰ Artículo 115 de la Ley 37 de descentralización y Artículo 121 de la Ley 106 de 1973, Sobre Régimen Municipal.

²¹ Caja de Herramientas-AMUPA, pagina 43. <https://amupa.org.pa/wp-content/uploads/2019/06/CajadeHerramientas.pdf>

➤ **Catastro Municipal**

El informe debe contener datos actualizados en materia de tenencia de ejidos y demás predios municipales, su status, los vendidos o traspasados en el último quinquenio, etc. y de existir, Copia del Plan de Ordenamiento Territorial.

➤ **Servicios Municipales**

Cada jefe de departamento o persona responsable, deberá presentar un informe detallado que contenga el estado de los servicios prestados por el municipio tales como: mercados, cementerios, aseo y ornato, crematorios, salas de computadoras e impresoras, mataderos y otros.

➤ **Asesoría Legal y Justicia Comunitaria de Paz**

Inventario e informes del estatus de procesos legales y expedientes, directorio y diagnósticos del funcionamiento de las Casas de Justicia de Paz, listados y datos de los jueces y demás personal en funciones, así como los procesos disciplinarios, renunciaciones, destituciones, etc.

➤ **Inventario de Bienes**

Se debe presentar a través de los formatos aprobados por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas; incluye los listados y descripción de mobiliario y equipo de oficina, de la flota vehicular, así como cualquier otro artículo, mecanismo u objeto que sea propiedad de la entidad.

El municipio está obligado en el primer año de su instalación, a levantar un inventario formal y completo de todo lo que conforma el Patrimonio Municipal, con expresión de las valorizaciones y los gravámenes que tuvieren; asimismo, a inscribir en los registros respectivos, todos los bienes que por su naturaleza deban inscribirse, documentos de los cuales se expedirán sendos ejemplares y se conservarán en los archivos de cada una de las oficinas responsables, para los efectos de protocolización por intermedio del alcalde.²²

➤ **Registro de Juntas de Desarrollo Municipal, Organizaciones y Juntas de Desarrollo Local**

Igualmente importante es, la entrega a las autoridades locales entrantes, de un registro, inventario o directorio de todas las organizaciones de base comunitarias existentes en el territorio y de las Juntas de Desarrollo Local, que cobran relevancia a la luz de la Ley 37 de 2009, las cuales tratan aspectos como el ordenamiento territorial y urbanístico y otras que son una expresión de la participación comunitaria o ciudadana, en la toma de decisiones ligadas a la ejecución de proyectos de inversión, en beneficio de los habitantes de los distritos del país.

²² Artículo 70 de la Ley 106 de 1973.

2.3 Verificación y análisis de informes.

Luego de que la comisión de transición y traspaso, conformada por los equipos de trabajo designados, han levantado la documentación necesaria y elaborado los informes a presentar, se inicia con la verificación de los documentos que lo sustentan y el análisis de los datos debidamente auditados. Esta fase tiene como objetivo principal, profundizar en el conocimiento administrativo y la situación real del municipio, pasando de lo general a lo específico, observando los procedimientos y formalidades legales establecidas. En particular se busca promover la transparencia a través del acceso a la información, como garantía de las buenas prácticas del gobierno local.²³

El sociólogo Domingo Matías, Viceministro de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana, en su obra Manual de Transición a Cargos de Gobiernos Locales de República Dominicana, señala que:

*“la cultura de transparencia. Las relaciones transparentes entre autoridades salientes y entrantes constituyen una base del sistema democrático. Los intercambios de información aportan a la confianza, la credibilidad y la gobernabilidad entre las partes. La apertura, el diálogo, la convivencia y la cohabitación en medio de las diferencias político-ideológicas son valores esenciales para la gobernabilidad democrática. Las relaciones transparentes aportan al entendimiento a la canalización del conflicto por vías de la concertación, sin menoscabo del sistema de Justicia, cuando sea necesario”.*²⁴

FASE 3. La toma de posesión.

3.1 Normativas relacionadas con la toma de posesión

En la modificación de la Ley 106 de 1973, tras la reforma de la Ley 37 de 2009, se establece en el artículo 17 numeral 24, concordante con el artículo 65, como competencia del Concejo Municipal, “dar posesión al alcalde el primer día de sesiones”, en su defecto, ante Notario Público; también el Código Administrativo, en el artículo 780, prevé que se pueda realizar ante un juez del distrito y en caso de gravedad o urgencia, ante dos testigos.



²³ MANUAL DE TRASPASO DE MANDO PARA GOBIERNOS LOCALES, Fortaleciendo la Gobernabilidad y Transparencia Municipal, Tomo 1. Página 11.

²⁴ Manual de Transición a Cargos de Gobiernos Locales de República Dominicana, Domingo Matías. Página 7.

Hay que tener en cuenta, que primero se instala el Concejo Municipal en su primer día de sesión; acto seguido, el alcalde y el vicealcalde tomarán posesión ante el Concejo Municipal, con la expedición de la resolución correspondiente.²⁵ *Ver formato en anexo.*

3.2 Concejo Municipal.

Como lo señala nuestro ordenamiento legal, en cada distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro de esa circunscripción territorial, por un periodo de 5 años.²⁶

Luego de pasado los comicios electorales, El Tribunal Electoral procederá a la entrega de credenciales en actos especiales²⁷, una vez queden ejecutoriadas las proclamaciones correspondientes y los candidatos declarados hayan cumplido con los requisitos exigidos por esa corporación.

El Concejo Municipal se instalará por derecho propio el primer día de sesiones del nuevo período; así la cosas, hará las veces de Presidente Interino el concejal de mayor edad y de Secretario Interino el más joven de los concejales. Si faltare algún principal, podrá concurrir a la instalación su suplente".²⁸ Los concejales que se elijan adicionalmente a los representantes de corregimientos de un distrito, comenzarán su periodo el mismo día en que se instale el Concejo Municipal, después de las elecciones respectivas.²⁹ Es costumbre que cada facción política de ese cuerpo colegiado proponga a su candidato a los diferentes cargos en el Concejo Municipal, sin embargo, la forma de votación será la que determine el Reglamento y de no ser así, el concejo es soberano en adoptar ese procedimiento.³⁰ *(Ver modelo del orden del día, para la reunión del Concejo Municipal)*

A modo de docencia, en consulta C-181 de 27 de octubre de 1994, la Procuraduría de la Administración se pronunció sobre la interpretación del artículo 30 de la Ley 106 de 1973, concerniente a la instalación de los miembros del Concejo por derecho propio, en los siguientes términos, veamos: *“la expresión instalación de los miembros del concejo, en relación con la toma de posesión del cargo o investidura delegada por el voto de la población apta para ejercer el derecho al sufragio en el respectivo corregimiento.... el derecho propio de que habla la norma, hace que los Representantes de Corregimiento no tengan que posesionarse del cargo ante un ente distinto del organismo colegiado conocido legalmente*

²⁵ Artículo 65 de la Ley 106 de 1973, modificado por el artículo 152 de la Ley 37 de Descentralización y el artículo 780 del Código Administrativo.

²⁶ Artículo 237 de la constitución Política.

²⁷ Artículo 477 del Código Electoral y el artículo 450 del Decreto 29 de 30 de mayo de 2022, que convoca a las elecciones Generales del 5 de mayo de 2024.

²⁸ Artículo 30 de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal.

²⁹ Artículo 342 del Código Electoral.

³⁰ Manual de transmisión del Cargo Municipal-Panamá, Fundación DEMUCA, 2004, Serie Experiencia N°17, p70.

*como Concejo Municipal. Y es que por derecho la locución latina (ex proprio jure) debemos entender “Por derecho propio”; y por tanto sin necesidad de concurso ni voluntad de otro”.*³¹

3.3 ¿Qué pasa si la autoridad local no puede tomar posesión del cargo?

En el evento de que la autoridad local entrante (Alcalde/sa o Representante de Corregimiento) no pueda tomar posesión del cargo, por la circunstancia que se produzca, como por ejemplo: una impugnación, renuncia o fallecimiento, se debe aplicar la regla contemplada en el artículo 793 del Código Administrativo que dice: “Ningún empleado administrativo dejará de funcionar, aunque su período haya transcurrido, sino luego que se presente a reemplazarlo el que haya sido nombrado al efecto, o el suplente respectivo”.

Es decir que la autoridad en funciones, no puede dejar de ejercer sus labores administrativas, hasta que su reemplazo lo releve, de hacerlo conlleva un abandono del cargo y acarrea las posibles sanciones establecidas en el artículo 358 del Código Penal que dice: “El servidor público que abandona su cargo sin haber cesado legalmente en el desempeño de este y causa con ello perjuicio a la Administración Pública será sancionado con prisión de uno a tres años”³².

Se entiende que hay abandono de empleo siempre que el servidor deje su puesto por más de cinco días hábiles sin justa causa o sin que haya sido reemplazado en debida forma.

3.4 Posterior al traspaso de mando ¿Qué trámite o paso debe seguir la autoridad local?

Como ya se ha indicado, el municipio es la organización de gobierno que administra el distrito, por ende, recauda, presupuesta y ejecuta planes, programas y proyectos con fondos públicos, además de otras partidas transferidas por el gobierno central y de la descentralización; por lo tanto, todas las autoridades locales requieren de una firma autorizada por la Contraloría General de la República, para el manejo de las cuentas donde se encuentren depositados estos dineros.

Una vez instaladas las nuevas autoridades locales en sus respectivos despachos, una de las primeras acciones a realizar, es el trámite de adición y eliminación de firma, en la cuenta de depósito de los fondos que maneja el municipio; trámite que debe ejecutarse a través de la oficina de Control Fiscal y que debe contener lo detallado en el instructivo, para el registro de firma en cuentas bancarias, al cual puede acceder en el siguiente enlace: “<https://www.contraloria.gob.pa/assers/instructivo-para-el-registro-de-firmas-en-cuentas-bancarias.pdf>”

³¹ (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico del Derecho Usual, Tomo III, Edit. Heliasta, S.R.L.; Buenos Aires, 1989, p.612)

³² Consultas C-032-14 y C-038-14, Abandono del cargo, sin tener su reemplazo e interrumpir la función administrativa.

La nota de solicitud formal de autorización de firma de la autoridad entrante y la eliminación de firma de la autoridad saliente, dirigida al Contralor General, debe contener los datos generales de los firmantes para las cuentas manejadas en la alcaldía y el Concejo Municipal, así como también el número de las mismas y su periodo de validez.

La nota debe ir acompañada de:

- Formulario denominado: SOLICITUD DE FIRMA Y MANEJO DE CUENTA BANCARIA OFICIAL DEL MUNICIPIO. Dicho documento debe contener los mismos datos señalados en la nota de solicitud al Contralor.
<https://www.contraloria.gob.pa/assets/fomulario-solicitud-de-firma.xlsx>
- Fotocopia de cédula de los firmantes. (Alcalde-Tesorero) (Concejo-Tesorero).
- Credencial como alcalde electo en votación popular.
- Acta de Toma de Posesión (Alcalde y Tesorero), (Concejo-Tesorero).
- Dirección de la sucursal del banco más cercano al municipio.
- Detalle breve del motivo de la solicitud y eliminación de firmas.

Luego de aprobada o refrendada la firma por parte del Contralor General, se corre traslado de nota al respectivo banco oficial y se procede a los registros correspondientes.

(Ver formato en anexos)

Comentarios finales.

Los comicios electorales que se realizan cada cinco años en nuestro país por mandato constitucional, es el evento democrático más trascendental en lo que respecta a la administración pública y supone el cambio o la reelección de las personas, bajo cuyos cargos y gestiones, recaerá la utilización de los recursos públicos que destina el Estado, para el desarrollo y bienestar de todos los sectores y miembros de la sociedad.

En el ámbito local, la organización llamada municipio, es aquella que ejecuta la administración de los distritos, a través de la figura del alcalde, vicealcalde y los concejos municipales, también se encuentra supeditada a esa transición o cambio de mandato quinquenal mencionado en el párrafo que antecede.

Por la importancia de los eventos que se describen y que están cercanos a producirse nuevamente, se ha confeccionado esta “Guía Para El Traspaso de Mando del Gobierno Local”, entendiéndose que debe ser un proceso transparente y eficaz, en el que, tanto los equipos de trabajo del alcalde saliente como del alcalde entrante, tienen que trabajar de manera coordinada y concatenada, para garantizar la continuidad del funcionamiento del municipio, siempre bajo el imperio de la Ley.

Esperamos que este documento de consulta básico, elaborado por la Procuraduría de la Administración, a través de la Secretaría de Asuntos Municipales y de la Oficina de Coordinación, Asistencia Técnica y Formación de las Secretarías Provinciales de Asuntos Municipales y Comarcales, que ya han tenido experiencias previas de orientación a los alcaldes electos en el período 2019-2024, junto a las Secretarías de las Provincias de Herrera, Coclé, Los Santos y Veraguas, sea de utilidad y se convierta en uno de los referentes del tema por su contenido práctico.³³

Finalmente, en las consultas bibliográficas realizadas y del derecho comparado, se pudo constatar que en República Dominicana existe la Ley 176-07, que establece en los gobiernos locales un periodo de transición normado jurídicamente y en el caso de Honduras, existe el Decreto 134-90 Ley de Municipalidades, en donde se aborda un capítulo para el Proceso de Traspaso o Transición de Mando, por lo que sería provechoso fomentar a futuro en nuestro país, la creación de un ordenamiento legal que abarcara el tema, ya que en la actualidad no existe y nos basamos en la costumbre y experiencias previas nacionales y de otras naciones de la región.

³³ <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/procedimientos-legales-y-administrativos-para-la-transicion-de-cargos-municipales/>

Bibliografía

Constitución Política de la República de Panamá- Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N°1 y N°2 de 1994 y el Acto Legislativo N°1 de 2004; Texto de acuerdo a la Gaceta Oficial 25,176 del 15 de noviembre de 2004, Editado por Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, ISBN 9662-813-14X novena ed. 2016.

Leyes:

Ley 106 de 8 de octubre de 1973, Sobre Régimen Municipal.

Ley 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública.”

Ley 66 de 29 de octubre de 2015 “Que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones”.

Ley 59, 29 de diciembre de 1999, “Que reglamenta el Artículo 299 de la Constitución Política y Dicta otras Disposiciones contra la Corrupción administrativa”.

Ley 316, de 18 de agosto de 2022. “Que regula situaciones de conflicto de intereses en la función Pública”.

Decretos:

Decreto Ejecutivo N°10 de 2017 “Que reglamenta la Ley 37 de 29 de junio de 2009” modificada por la Ley 66 de 2015.

Resoluciones:

Resolución N° 260 de 2008, "Por el cual se adopta el Manual de Normas Generales para el Registro y Control de los Bienes Patrimoniales del Estado; el Codificador General para el Inventario Descriptivo de los Bienes Patrimoniales, regulado dentro de los artículos contenidos en el Libro Primero, Título I, Capítulo I, del Código Fiscal y se dictan otras disposiciones." <https://www.mef.gob.pa/direccion-de-bienes-patrimoniales-del-estado/>

Demanda de Inconstitucionalidad P.R.C. c artículos de la Ley 76 de 13 de febrero de 2019. Sentencia de 8 de agosto de 2022. Consulta C-CH No.007-2020. <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-CH-No.007-2020.%20Funciones%20del%20Alcalde..pdf>

Sentencia de 1 de febrero de 1996. Registro Judicial de Febrero de 1996, página 390. <https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/1/2019/07/406/registro-judicial-febrero-1996.pdf>

Otros documentos:

Caja de Herramientas, Asociación de Municipios de Panamá.

<https://amupa.org.pa/wp-content/uploads/2019/06/CajadeHerramientas.pdf>

Fundación DEMUCA, 2004, “MANUAL DE TRANSICIÓN DE CARGO MUNICIPAL”, La experiencia de la Fundación DEMUCA en la transición del Cargo Municipal en Panamá. Experiencia 17, ISBN9962-8881-0-7. Agosto de 2004.

Secretaría de Gobernación y Justicia Honduras. “MANUAL DE TRASPASO DE MANDO PARA GOBIERNOS LOCALES, Fortaleciendo la Gobernabilidad y Transparencia Municipal”, Tomo 1.

https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadt740.pdf .

Matías Domingo (2016), Manual de Transición a Cargos de Gobiernos Locales de República Dominicana, Editora Búho - Impreso en la República Dominicana.

<https://es.scribd.com/document/481161563/manual-transicion-cargo-pdf>

Guía para la Transición de los Distritos Municipales Herramienta para contribuir a la transparencia y buenas prácticas”. Santo Domingo.1 de marzo de 2020. FEDERACIÓN DOMINICANA DE DISTRITOS MUNICIPALES

<https://www.fedodim.org.do/transparencia/phocadownload/FEDODIM%20GUIA%20DE%20TRANSICION%20DISTRITAL.pdf.pdf>

Sarmiento, Rosenda (2004), “MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS” / Administración y Gobierno Local, Serie Inducción al Cargo. Procuraduría de la Administración.

Sarmiento, Rosenda (2004), “MANUAL PARA ALCALDES Y ALCALDESAS DE LOS MUNICIPIOS PANAMEÑOS”, Serie Inducción. Procuraduría de la Administración.

Vergara Ada, Magister. “MANUAL PARA LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE PANAMÁ”. Procuraduría de la Administración, Enero 2011.

Experiencias previas de orientación a los alcaldes electos en el período 2019-2024, junto a las Secretarías de las Provincias de Herrera, Coclé, Los Santos y Veraguas.

<https://www.procuraduria-admon.gob.pa/procedimientos-legales-y-administrativos-para-la-transicion-de-cargos-municipales/>

Diccionario:

Real Academia Española, edición web. <https://dle.rae.es/municipio>

Anexos

❖ Modelos de orden del día, sección de Concejo Municipal.

Municipio de _____
Concejo Municipal de _____
Orden del día.
___de julio de 20__

El presidente interino llamará al secretario/a Interino a realizar el llamado a quorum.
(El Presidente interino será el representante de mayor edad).

1. Verificación del quórum.

(Fungirá como secretario interino el representante de menor edad).

2. Aprobación del Orden del día.

3. Invocación religiosa. *(por quien se designe)*

4. Asuntos Varios.

Escogencia y Juramentación del Presidente del Concejo Municipal.

Escogencia y Juramentación del Vicepresidente del Concejo Municipal.

Escogencia y Juramentación de la Secretaría del Concejo Municipal.

Acto de Toma de Posesión y Juramentación del Alcalde/sa electo.

Acto de Toma de Posesión y Juramentación del Vice Alcalde/sa electo.

Escogencia del Tesorero Municipal

Palabras del nuevo Presidente del Concejo Municipal

Palabras del Alcalde del Distrito.

5. Clausura cierre de la Sesión del Concejo.

Modelo facilitado por el Municipio de Santamaría, Provincia de Herrera.

❖ **Modelo de acta de toma de posesión del alcalde ante el Juzgado Municipal.**

En el Distrito de _____, siendo la ocho (8:00 a.m.) del día de hoy ____ de _____ del año _____, compareció al despacho del Juzgado Municipal del Distrito de _____, de la Provincia de _____, el señor/a _____, quien es , varón/mujer, panameño/ña, mayor de edad, casado /a, nacido el ____ de _____ de _____, cuya profesión es _____, con cédula de identidad personal número _____, con el fin de tomar posesión del cargo de Alcalde del distrito de _____, de la Provincia de _____, el cual fue electo popularmente en la elecciones generales celebradas el 5 de mayo de 2024, para el período constitucional 2024 - 2029, el cual recibió las credenciales correspondientes el día ____ de _____ de 20____.

Acto seguido, el/ la Juez Municipal, Lcdo. /a _____, con cédula de identidad personal número _____, juramenta al posesionado de la siguiente manera” Jura usted por Dios todopoderoso y promete solemnemente a la Patria cumplir con la constitución y las leyes y llenar fielmente a su leal saber y entender las funciones de su empleo”. Y el juramentado respondió “si lo juro”. Y él o la Juez le replico “Si así lo hiciera Dios y la Patria se los premien y si no El y Ella se los Demanden.”

Para la constancia, se firma por todo los que han intervenido.

LA JUEZ MUNICIPAL,

EL POSESIONADO,

LA SECRETARIA,

Obs: En el ejercicio de obtener documentos distintos, nos hemos percatado de que los documentos, no han tenido mayor variación, en unos y otros municipios. Este modelo sería en aquellos casos en que el Alcalde no haya podido tomar posesión ante el concejo municipal.

❖ **Modelo de acta de toma de posesión del alcalde ante el Concejo Municipal.**

REPUBLICA DE PANAMA
PROVINCIA DE _____
MUNICIPIO DE _____
CONCEJO MUNICIPAL

ACTA DE TOMA DE POSESIÓN

En el salón de reuniones del Concejo Municipal del distrito de _____, Provincia de _____, siendo las ocho de la mañana (8:00 a.m.) del día de hoy ____ de julio de 2024, se presentó el señor/a _____, quien es , varón/mujer, panameño/ña, mayor de edad, casado /a, nacido el ___de ____ de _____, cuya profesión es _____, con cédula de identidad personal número _____, con el fin de tomar posesión del cargo de Alcalde del distrito de _____, el cual fue electo popularmente en la elecciones generales celebradas el 5 de mayo de 2024, para el período constitucional 2024 - 2029, el cual recibió las credenciales correspondientes expedidas el día ____ de _____ de 20__.

Acto seguido, el presidente del Concejo Municipal, Lcdo. /a _____, con cédula de identidad personal número _____, juramenta al posesionado de la siguiente manera” Jura usted por Dios todopoderoso y promete solemnemente a la Patria cumplir con la constitución y las leyes y llenar fielmente a su leal saber y entender las funciones de su empleo”. Y el juramentado respondió “sí lo juro”. Y él o la Juez le replico “Si así lo hiciera Dios y la Patria se los premien y si no El y Ella se los Demanden.”

Fundamento de Derecho: artículo 152 de la ley 37 de 29 de junio de 2009.

Para la constancia, se extiende la presente acta y se firma por todo los que han intervenido.

El que da posesión:

El posesionado:

Honorable Presidente del Concejo

Alcalde del Distrito

Secretaria del Concejo Municipal

Obs: En el ejercicio de obtener documentos distintos, nos hemos percatado de que los documentos, no han tenido mayor variación, en unos y otros municipios.

❖ **Modelo de hoja de ruta o cronograma de actividades.**

ACCIÓN O ACTIVIDAD	ETAPAS	FECHA / HORA	TAREAS Y OBJETIVOS A LOGRAR	RESPONSABLES	OBSERVACIONES
Reuniones de coordinación o jornada de trabajo	ETAPA 1		Reunión, coordinación, recopilación de datos, verificación	Nombre de las personas que intervienen.	Grado de avance u obstáculos, cambios de fecha, hora, reprogramación

Nota:

- Los temas desarrollados en la presente guía no limitan a las municipalidades a que puedan incluir otros temas de interés particular, en este proceso.
- El informe a presentar por parte de las autoridades en turno, debe ser verificado y sustentado con total la documentación pertinente como respaldo del contenido descrito, en el marco de la transparencia.

❖ **Formato de: solicitud de firma y manejo de cuenta bancaria oficial.**

SOLICITUD DE FIRMA Y MANEJO DE CUENTA BANCARIA OFICIAL

INSTITUCION

Fecha: _____

Nota N° _____

Señor

Contralor General de la República

E. S. D.

Por este medio me permito solicitar los siguientes trámites:

1. **Apertura de Cuenta**
Nombre que llevará la cuenta

2. **Cierre de Cuenta**
Número y Nombre de la cuenta

3. **Adición de firma (Anotar nombres, cédula y firmas en N° 9)**
Número y Nombre de la cuenta

4. **Eliminación de firma (Anotar nombres en N° 10)**
Número y Nombre de la cuenta

5. **Cambio de nombre de cuenta**
Cuenta N° _____
Denominada: _____
Se denominará: _____
6. **Cierre y Transferencia de Saldo**
N° de Cuenta que se cierra: _____
N° y Nombre de Cuenta a la que se transfiere: _____

7. **Cierre, Transferencia y Apertura de Cuenta**

N° de Cuenta que se cierra: _____

Nombre de la cuenta nueva: _____

8. Sucursal del Banco Nacional que manejará la cuenta

9. Nombre de designados

N° Cédula

Firma

10. Nombre de firmantes que se eliminan:

Motivo de la solicitud:

Solicitado por: (Máxima Autoridad Institucional)

Firma _____

Nombre y Cargo _____

Contraloría General en la Entidad:

Opinión Favorable

Opinión Desfavorable

Esta ***GUÍA BÁSICA PARA EL TRASPASO DE MANDO DEL GOBIERNO LOCAL***, ha sido elaborada por la Secretaría de Asuntos Municipales y la Oficina de Coordinación, Asistencia Técnica, y Formación de las Secretarías Provinciales de Asuntos Municipales y Comarcales, de la Procuraduría de la Administración.