



Procuraduría de la
Administración

Cuaderno Administrativo

septiembre - diciembre 2019

Número 26





Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración

Mónica Castillo Arjona

Secretaria General

Cecilia López Cadogan

Subsecretaria General

Diagramación y Diseño

Joice Escala Melgar

Oficina de Relaciones Públicas

Contenido

Sección I. Estudios

- DOBRAS RAMOS, Demetrio: *La declaración jurada de bienes e intereses en la función pública*, **4**

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-SAM-012-19 (De interés local)
Materia: Mayoría calificada para la aprobación de ventas de bienes municipales, **8**
- CONSULTA C-086-16 (De interés general)
Materia: Celebración de matrimonios de contrayentes menores de edad, **9**

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 18 de enero de 2019 (Sala Tercera)
Materia: Carga de la prueba de los hechos que constituyen fuerza mayor o caso fortuito, **10**
- SENTENCIA de 26 de abril de 2019 (Sala Tercera)
Materia: Obligación de la entidad contratante de hacer los pagos dentro de los términos previstos, **11**

Sección IV. Orientación al ciudadano

- TAPIA RODRÍGUEZ, Elenis: Uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales, **12**

Sección V. Hacia la descentralización

- DOBRAS RAMOS, Demetrio: El gobierno digital municipal, **14**

Sección VI. Buenas prácticas

- Trámite en línea de permisos de viaje para menores de edad, **15**

Sección I. Estudios

La declaración jurada de bienes e intereses en la función pública

Por: Demetrio Dobras Ramos

Jefe del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

La declaración de bienes e intereses, como requisito de obligatorio cumplimiento para las personas que ingresen y se retiren de la función pública, ha demostrado ser un mecanismo eficaz para detectar y prevenir conflictos de intereses, así como variaciones significativas e injustificadas en el patrimonio de los servidores públicos. Estos sistemas, que ya venían desarrollándose a inicios del siglo pasado, evolucionaron, años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, hacia los sistemas de declaración que hoy conocemos.

En los años setenta, una serie de eventos, como el escándalo Watergate, pusieron en tela de juicio la probidad de funcionarios del más alto nivel, lo que a su vez obligó a los gobiernos de los países desarrollados, a impulsar reformas legislativas en esta materia. Así, el Reino Unido expidió una resolución sobre registro de intereses en 1974, y los Estados Unidos hizo lo propio en 1978, con la aprobación de la Ley de Ética en el Gobierno (OECD, 2011, p. 22). España, Italia y Portugal aprobaron leyes de igual naturaleza, a inicios de los años ochenta. Algún tiempo tuvo que transcurrir, en particular, tras la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), para que un número creciente de países establecieran marcos regulatorios para que los funcionarios declararan sus bienes e intereses.

¿Por qué es importante que los servidores públicos declaren qué bienes poseen, qué intereses tienen o qué actividades realizan, al iniciar, durante o al finalizar sus funciones públicas? La respuesta es simple: la declaración es un mecanismo que ayuda a detectar el enriquecimiento ilícito y los conflictos de intereses, y esto por

varias razones. Por un lado, la declaración de bienes e intereses permite monitorear cambios en el patrimonio de los servidores públicos; por el otro, si se conoce qué bienes o qué actividades o intereses tiene un servidor público, se puede saber cuándo su participación en la toma de decisiones puede verse influida por intereses personales y familiares. Además, la declaración es un mecanismo de disuasión para aquellos servidores públicos que puedan estar tentados en apropiarse de fondos del erario, pero que no estén en condiciones de afrontar que su acción deshonesta quede al descubierto posteriormente. Por último, la declaración de bienes e intereses puede, también, reforzar la confianza ciudadana en sus gobernantes.

El enfoque, modelo o sistema de declaración de bienes e intereses no es igual en todos los sistemas jurídicos. Dependiendo del objetivo que se pretenda alcanzar, así también será el tipo de sistema que se adopte. En atención a estos objetivos, se han estructurado tres modelos de declaración: el sistema del conflicto de intereses, el sistema del enriquecimiento ilícito y el sistema del objetivo dual. En el primer sistema, no es esencial que el servidor público declare los montos reales de sus ingresos; en su declaración simplemente se limitará a brindar información sobre las causas de posible incompatibilidad, la fuente u origen de sus bienes, la calidad de miembro de una sociedad y las actividades que generen o puedan generar ingresos. De otro lado, en el segundo sistema —que se enfoca en combatir el enriquecimiento ilícito, a través del monitoreo y la marcación de aumentos significativos en la riqueza de los servidores públicos—, el servidor público está obligado a consignar una relación de sus bienes patrimoniales o participa-

ción en sociedades de todo tipo.

Aquí conviene detenerse un momento, para aclarar la naturaleza de los instrumentos jurídicos que utilizan algunos países, para diseñar el marco legal de sus sistemas de declaración jurada de bienes e intereses. En el caso de Panamá, y en el de otros países, esta declaración tiene su fundamento en la Constitución y en la ley. En otros países, sin embargo, la tipología de marco legal sobre el tema, incluye leyes estatutarias, leyes electorales, códigos de conducta, códigos penales, leyes contra la corrupción, leyes sobre conflictos de intereses y, claro está, tratados internacionales. En términos generales, es poco común en los países en los que existe un marco legal para la declaración de bienes e intereses, que la ley de carrera administrativa, u otra ley estatutaria, sirva como el único marco para la declaración de bienes e intereses. Ahora bien, con prescindencia de la forma en que tal declaración se incorpore al derecho interno, es importante que las leyes sobre esta materia proporcionen suficiente base legal y provean al sistema de suficiente flexibilidad para responder a los nuevos retos que se presenten (Rossi, Pop y Berger, 2017, p. 14).

Aunque Panamá introdujo, en el artículo 263 (actual artículo 304) de la Constitución Política, aprobada en 1972, la declaración jurada de bienes —denominada, en el pliego de reformas de 1972, declaración de bienes y haberes, y en la reforma de 1983, declaración de estado patrimonial— por parte de servidores públicos de alta jerarquía y de manejo (los directores generales, gerentes o jefes de entidades autónomas serían incluidos en la reforma de 1983), el proceso de aprobación de la ley que reglamentaría la materia tuvo que esperar casi treinta años. Pero la aprobación de la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999, no fue un evento casual, ya que un año antes había entrado en vigor, para nuestro país, la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 29 de marzo de 1996. Incluso la Convención, en su artículo III (numeral 4), llama la atención sobre la necesidad de que Panamá

—y, por supuesto, los demás Estados parte de la Convención— considere la aplicabilidad de medidas preventivas, dentro de su sistema institucional, destinadas a crear y fortalecer sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas.

Importa dejar sentado que, en nuestro país, el sistema de declaración del estado patrimonial se estructuró con la finalidad de detectar y castigar el enriquecimiento ilícito de servidores públicos, según se infiere del contenido de la Ley 59 de 1999 y de las actas legislativas de su debate. No es, en propiedad, un sistema de declaración de intereses. Aun así, podemos encontrar referencias de la declaración de intereses en la legislación posterior, como la que figura en los artículos 32 y 33 de la Ley 39 de 19 de julio de 2001, cuando establece el deber de aquellos que sean designados para ocupar las posiciones de director, administrador, recaudador y, en general, cargos de manejo en cualquier entidad del Estado, de acompañar a su hoja de vida una declaración jurada de inexistencia de cualquier circunstancia que implique una incompatibilidad para ocupar el cargo. También, el artículo 27 de la Ley 6 de 22 de enero de 2006, pone el énfasis en la necesidad de una declaración, no solo de valores, sino de conflictos de intereses, como parte de los principios que deben incorporarse a los códigos de ética que dicten las entidades estatales para el correcto ejercicio de la función pública.

Sobre el contenido de declaración, cabe distinguir entre si se trata de bienes o de intereses. Si la declaración es de intereses, la información suministrada por el servidor público podría incluir una variedad de actividades, sean pecuniarias o no; sea que las haya emprendido antes de tomar posesión, o bien, que las realice después de dejar el cargo, si lo llegara a saber de antemano; o incluso, si tales actividades las realiza en el sector público o en el sector privado. Por su parte, si la declaración es de bienes, el servidor público tendría que declarar respecto a los valores

que posee, lo cual encierra, entre otros bienes, una amplia amalgama de estos, que en el caso concreto del sistema adoptado por Panamá, y según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 59 de 1999, incluye: ingresos de los dos últimos años fiscales, fuentes de ingresos, bienes muebles e inmuebles, títulos valores, instrumentos comerciales, relaciones comerciales con instituciones bancarias o financieras, acciones o cuotas de participación en sociedades y cooperativas, cuentas por pagar, y membresías en asociaciones u organizaciones sin fines de lucro.

Quizás, la cuestión más controvertida en un sistema de declaración jurada de bienes e intereses es la que guarda relación con la disponibilidad pública de la información declarada. Si bien la recomendación de la Convención Interamericana es categórica en este aspecto, cuando explica que los Estados deben considerar la aplicabilidad de medidas para la publicación de las declaraciones cuando corresponda; resulta que el artículo 304 de la Constitución y la ley que lo reglamenta, simplemente insisten en que la presentación de la declaración se haga por medio de escritura pública, mas nada dicen sobre el carácter público de esta declaración. Desde luego, no cabe la menor duda de que la historia fidedigna de la Ley 59 de 2009, en particular la exposición de motivos y las actas de los debates legislativos, apuntan hacia la exigencia de la publicidad; sin embargo, en cierta sentencia de la Corte Suprema de Justicia —esto es, la del 12 de mayo de 2009— se trastocó la esencia de la declaración cuando se dispuso considerar que la rendida por varios ex ministros de Estado era una información de carácter confidencial.

En cierto sentido, por supuesto, puede resultar complicado poner sobre una balanza la necesidad de otorgar acceso público a la información contenida en la declaración de bienes e intereses, por un lado y, el derecho del servidor público a su privacidad, por el otro. En cualquier caso, el derecho a la privacidad o la confidencialidad podría obstaculizar la efectividad de ciertos aspectos de los sistemas de declaración de bienes e intereses,

particularmente, aquellos sistemas que carecen de procedimientos rigurosos de verificación y, por lo tanto, dependen más del escrutinio público para una aplicación efectiva (Burdescu *et al.*, 2009, p. 9). Sin embargo, debe reconocerse que, aunque el acceso público puede ser necesario para el escrutinio ciudadano de las actuaciones públicas, actuando como un elemento disuasorio frente a un posible abuso del cargo público, no podemos perder de vista que la divulgación y el acceso público no pueden sustituir por completo el monitoreo y la verificación efectivos por parte del organismo competente.

Un aspecto importante en un sistema de declaración de bienes e intereses es el referente a la cobertura de servidores públicos a los que se les debe exigir esta obligación. Una cobertura integral o excesivamente ambiciosa podría comprometer la capacidad del organismo responsable, a más de ser poco práctica e innecesaria, considerando la escasez de recursos humanos, técnicos y económicos de algunos países. Por tal razón, los expertos recomiendan que la cobertura se circunscriba a cargos de alto nivel. Como mínimo, el sistema debe abarcar, no solo servidores públicos que posean una autoridad importante en la toma de decisiones (es decir, personas que desempeñen tareas de dirección, coordinación y/u organización), sino también servidores públicos que tengan un amplio poder discrecional en la asignación de fondos públicos, o que, por el carácter de sus funciones, estén expuestos a situaciones riesgosas o potencialmente comprometedoras.

Debo agregar que en este aspecto de la cobertura de la declaración del estado patrimonial, concretamente las categorías de servidores públicos reconocidas en el texto del artículo 304, ha habido cambios fundamentales desde que, el 11 de octubre de 1972, entró en vigencia la actual Constitución Política. Del texto original, *verbi gratia*, se mantiene la obligación consignada en dicho artículo respecto del presidente y vicepresidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los demás tribu-

nales ordinarios y especiales, el procurador General de Nación, el procurador de la Administración, los jueces, los ministros de Estado, el contralor General de la República, y los empleados y funcionarios de manejo. Con el Acto Constitucional de 1983, la obligación se extendió al presidente de la Asamblea Nacional y a los directores generales, gerentes o jefes de entidades autónomas. Diez años más tarde, a través del Acto Legislativo 2 de 1994, se hizo extensiva la obligación a los directores nacionales y provinciales de los servicios de policía. Por último, con la reforma introducida por el Acto Legislativo 1 de 2004, quedaron también obligados a rendir una declaración jurada de su estado patrimonial, los magistrados del Tribunal Electoral, los magistrados del Tribunal de Cuentas, el fiscal General Electoral y el defensor del Pueblo. Aparte de las categorías mencionadas en la norma constitucional, también quedaron obligados, en virtud del artículo 1 de la Ley 59 de 1999, los viceministros de Estado, el sub contralor General de la República, y los rectores y vicerrectores de universidades oficiales.

Otro aspecto no menos importante de un sistema de declaración de bienes e intereses es lo referido al requisito de frecuencia de la declaración. En la mayoría de los países de la región, se obliga a los servidores públicos a prestar la declaración antes o dentro de un plazo bastante breve, luego de haber tomado posesión del cargo, y al finalizar sus funciones. Algunos países prevén un sistema de presentación periódica y en fecha fija, al menos una vez cada año o más de dos veces por período, o cuando se produce un cambio significativo en el valor de los bienes o una situación en la que puede surgir un posible conflicto de intereses. En el caso específico de Panamá, el artículo 304 de la Constitución señala que los servidores públicos obligados a presentar la declaración jurada, lo deben hacer al inicio y al término de sus funciones, en un término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y diez días a partir de la separación. Por su parte, la Ley 76 de 12 de diciembre de 2015, reformativa de los artículos 1

de la Ley 59 de 1999 y 200 de la Ley 53 de 2015, obliga a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia a presentar, en el período correspondiente a su mandato, una actualización anual de su declaración, durante los primeros diez días del inicio de cada año.

Para concluir este estudio, deseo poner sobre la mesa varios asuntos pendientes que nuestro país debe considerar, si se quiere hacer del sistema de declaración de bienes e intereses un mecanismo eficaz para combatir la corrupción. En primer lugar, no podemos pasar por alto los temas inherentes a la publicidad de la declaración, la aplicación del sistema a otras categorías de servidores públicos, y la exigencia de declarar otro tipo de información, incluida la del estado patrimonial del cónyuge y de hijos menores de edad, los regalos o beneficios, y los empleos y actividades externas. Otra cuestión que merece nuestra atención, es lo concerniente a la implementación de un mecanismo de verificación sustancial —y no solo formal— de la información declarada, lo cual debiera traer aparejado el diseño de una herramienta tecnológica que permita identificar señales de alerta o declaraciones sospechosas.

Bibliografía

- BURDESCU, R., G.J. Reid, S. Gilman & S. Trapnell (2009), *Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, World Bank/ UNODC: Washington, D.C.
- NACIONES UNIDAS, Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, *Resumen: Panamá*, 25 de julio de 2019, CAC/COSP/IRG/II/1/1/Add.17.
- OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>
- ROSSSI, I.M., L. Pop y T. Berger (2017), *Lo que hay que saber sobre los funcionarios públicos: Guía práctica para declaraciones juradas efectivas*, Banco Mundial: Washington, D.C.

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés local

Mayoría calificada para la aprobación de ventas de bienes municipales

CONSULTA C-SAM-012-19.

El presidente del Concejo Municipal de Macaracas solicita a la Procuraduría de la Administración que se le aclare la última parte del artículo 99 de la Ley 106 de 1973, en el sentido de si esta norma se refiere a todos los miembros del Concejo, o si se trata de las dos terceras partes de los que sesionan. Concretamente, la parte consultada de la referida norma expresa lo siguiente: “Cuando se trata de bienes inmuebles se requerirá un acuerdo aprobado por las $\frac{2}{3}$ partes del Concejo”.

La Procuraduría de la Administración es del criterio que, el término «concejo» señalado en la Ley 106 de 10 de octubre de 1973, específicamente, entre otros, en el artículo 99, hace referencia a la corporación integrada por todos los concejales, por lo que al momento de determinar la mayoría calificada de dos terceras partes necesarias para la aprobación de un acuerdo que autoriza la venta de bienes inmuebles se tiene que partir de la cantidad numérica correspondiente a la totalidad de los ediles que forman parte de dicha corporación, es decir, en el caso del municipio de Macaracas, once concejales.

En opinión de la Procuraduría de la Administración, la norma en estudio es clara al señalar que cuando se trata de la venta de los bienes inmuebles, se requerirá que se decrete dicha venta a través de un acuerdo aprobado por las dos terceras partes del Concejo, es decir, contar con ocho de los once miembros que componen el Concejo del Municipio de Macaracas.

Así mismo, explica la Procuraduría de la Administración que, sobre este tema, el artículo 237 de la Constitución Política establece que el concejo municipal estará integrado por todos los representantes de corregimientos. Afirma que, de manera similar, el artículo 10 de la referida Ley 106 de 1973, tal cual fue modificada por la Ley 52 de 1984, siguiendo el orden constitucional, indica textualmente que el concejo es una corporación integrada por todos los representantes de corregimiento que hayan sido elegidos dentro del distrito.

En ese orden de ideas, el Concejo Municipal de Macaracas está integrado legalmente por once concejales; esto porque este se divide en once corregimientos, conforme al artículo 40 de la Ley 58 de 29 de julio de 1998. Por consiguiente, en relación a la mayoría calificada de las dos terceras partes del Concejo de Macaracas, corresponderá multiplicar once (total de miembros del concejo) por dos y dividirlo entre tres ($11 \times 2 \div 3 = 22 \div 3 = 7.3333$); como el resultado no es entero, deberá aplicarse la regla del entero posterior; es decir, las dos terceras partes del Concejo de Macaracas es ocho.

Otro aspecto que es necesario resaltar y, que se encuentra regulado en la Ley 106 de 1973, es la regla para la obtención de la cantidad necesaria de concejales que deben asistir a objeto de constituir el quórum para las sesiones de los Concejos Municipales. Según el artículo 34 de dicha ley, el “quórum para las sesiones de los Concejos Municipales estará constituido por el número entero siguiente a la mitad de sus miembros, incluyendo el Presidente de la Corporación”.

Con base en las reglas anteriores, el Concejo Municipal de Macaracas podrá sesionar si asisten seis o más concejales, pero para aprobar un proyecto de acuerdo para la venta de bienes

inmuebles se requiere de la mayoría de las dos terceras partes del Concejo, es decir, se requiere del voto favorable de al menos ocho concejales.

De todo lo anterior, concluye la Procuraduría de la Administración que, la mayoría de las dos terceras partes de dicho concejo es igual o mayor que ocho, y que el quórum para sesionar es de seis o más concejales. También, se puede concluir que, a pesar de poder realizar la reunión con el quórum necesario, en el caso de la asistencia de seis o siete concejales, no se podrá someter a aprobación un proyecto de acuerdo que requiera mayoría calificada de las dos terceras partes, pues esta cifra debe ser igual o mayor que ocho, no contándose con los miembros necesarios para considerar dicha aprobación.

De interés general

Celebración de matrimonios de contrayentes menores de edad

CONSULTA C-086-16.

La directora nacional del Registro Civil formula consulta relacionada con la facultad de celebrar matrimonios en los que uno o ambos contrayentes son menores de edad, y si la institución a su cargo puede negarse a la inscripción del vínculo conyugal.

Al respecto, por mandato de la Ley en el numeral 1 del artículo 33 del Código de la Familia, modificado por el artículo 1 de la Ley 30 de 5 de mayo de 2015, se prohíbe el matrimonio de las personas menores de dieciocho años de edad y, las autoridades facultadas no podrán celebrarlos cuando uno o ambos contrayentes sean menores de edad. Esta prohibición se desprende y, en atención al numeral 3 del artículo 12 del Texto Único de la Ley 31 de 2006, el Registro Civil tendrá la facultad para negar la inscripción del matrimonio.

Dentro de este marco, conviene señalar que el principio de estricta legalidad de las actuaciones

administrativas tiene su razón de ser en lo expresado por el artículo 18 de la Constitución Política y por el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 en lo que al servidor público le es permitido hacer por lo ordenado en la ley.

Siguiendo las recomendaciones y observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño y por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de elevar y adecuar la edad mínima para contraer matrimonio, de catorce años para las niñas y dieciséis para los niños a una edad igualitaria de dieciocho años, fue modificado el numeral 1 del artículo 33 del Código de la Familia por el artículo 1 de la Ley 30 de 5 de mayo de 2015, que modifica y deroga disposiciones de dicho código, cuyo texto expresa que no pueden contraer matrimonio las personas menores de dieciocho años de edad. Del mismo modo se modificó el numeral 1 del artículo 35 del Código de la Familia, eliminando del numeral la posibilidad que existía de que un menor de edad pudiese celebrar matrimonio si cuenta con el consentimiento previo y expreso de quien ejerce sobre él la patria potestad o tutela.

Por otro lado, el numeral 3 del artículo 12 del Texto Único de la Ley 31 de 2006, Capítulo II, Funciones y Competencia, deja ver claramente que la Dirección Nacional del Registro Civil podrá negar cualquier inscripción, cuando las pruebas que se presenten no reúnan las formalidades exigidas por la ley o, presenten algún vicio de ilegalidad.

Atendiendo a estas consideraciones, la Procuraduría de la Administración considera que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 30 de 5 de mayo de 2015, las autoridades con facultad para la celebración de matrimonios, incluyendo a los notarios, de acuerdo con el artículo 52 del Texto Único de la Ley 31 de 2006, no podrán celebrar matrimonios cuando uno o ambos contrayentes sean menores de edad, y la Dirección Nacional del Registro Civil podrá suspender o denegar su inscripción cuando infrinja la prohibición establecida.

Sección III. Jurisprudencia

Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

Carga de la prueba de los hechos que constituyen fuerza mayor o caso fortuito

SALA TERCERA. SENTENCIA DE 18 DE ENERO DE 2019.

Demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción presentada por la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. (EDECHI), con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución AN 10779-Elec de 19 de diciembre de 2016, proferida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), mediante la cual se rechazaron 604 solicitudes de eximentes por causales de fuerza mayor y caso fortuito presentadas por EDECHI.

Fundamento de la demanda. Los apoderados judiciales de la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A., manifiestan que, en acatamiento de los trámites y exigencias probatorias previstos en la Resolución AN 3712-Elec de 28 de junio de 2010, formularon oportunamente ante la ASEP sus solicitudes de eximentas de responsabilidad por las interrupciones en el servicio eléctrico ocurridas en julio de 2016.

Decisión de la Sala Tercera. Al analizar la Sala Tercera, el concepto de infracción que alega la parte actora, advierte que la disconformidad radica en que, habiéndose cumplido con los parámetros de presentación de las solicitudes de eximentas, conforme lo dictamina el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico vigente, la ASEP no le concedió valor probatorio a las mismas, lo que dio lugar a la emisión del acto que es objeto de impugnación.

Dicho esto, la carga de la prueba de los hechos que determinen la presencia de una causa de exclusión de responsabilidad, de disculpa o de exclusión de la culpabilidad en la interrupción de la prestación del servicio público de electricidad, recae en la empresa de transmisión y/o distribución y no en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

Siendo así las cosas, la Sala Tercera advierte que, cuando se presentan a la entidad reguladora las solicitudes de eximentas para su calificación como caso fortuito y fuerza mayor, a la empresa prestadora del servicio técnico se le exige que aporte, además de las pruebas que acrediten el hecho acaecido, la documentación que sustente que utilizó todas las medidas para minimizar la ocurrencia de los hechos que constituyan la fuerza mayor o caso fortuito. Igualmente, la empresa debe demostrar la relación de causa y efecto entre los eventos aducidos y el cumplimiento de la obligación de prestar un servicio de suministro de energía eléctrica, de conformidad con las normas de calidad del servicio técnico y del servicio comercial.

De los anteriores planteamientos se deduce que, en este tipo de procedimiento, y frente a las obligaciones que tiene la empresa prestadora del servicio público, a nivel legal y contractual, le incumbía a la parte actora acreditar que los hechos que alega existieron, para sustentar que los mismos puedan ser enmarcados como fuerza mayor o caso fortuito, y en ese sentido, la entidad técnica valoró que las pruebas aportadas no fueron suficientes para acreditar que las interrupciones que se dieron en julio de 2016, se enmarcaban en dichas eximentas.

Al ser evidente que la actividad valorativa por parte de la ASEP fue ejercida con relación a las pruebas aportadas por EDECHI, el tribunal con-

cluyó que debían ser desestimados los cargos de infracción de los artículos 1, 8, 10 y 11 de la Resolución AN 3712-Elec de 28 de julio de 2011, modificada por la Resolución AN 4196-Elec de 25 de enero de 2011.

De interés local

Obligación de la entidad contratante de hacer los pagos dentro de los términos previstos

SALA TERCERA. SENTENCIA DE 26 DE ABRIL DE 2019.

Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la sociedad Fábrica y Servicios HG, S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el silencio administrativo al no dar respuesta a la petición de reclamación para el cumplimiento del pago y otros adeudos asociados con la ejecución del Contrato n.º 07-2015, suscrito entre dicha empresa y el Consejo Municipal del Distrito de La Mesa, provincia de Veraguas.

Fundamento de la Demanda. La apoderada judicial de la actora señala que, en la primera cláusula del contrato, la empresa contratista se obligó a llevar a cabo la ejecución del proyecto, de acuerdo con el pliego de cargos y demás documentos preparatorios para ello. De igual forma, indica que la entidad contratante, en la cláusula cuarta, se obligó a pagar a la contratista por la ejecución de la obra; dicho pago, además, estaría condicionado a la finalización de actividades pactadas y la presentación del acta de aceptación final.

Decisión de la Sala Tercera. Según las constancias procesales, advierte la Sala Tercera que, la entidad contratante se negó a pagar el total del monto contratado, porque, de acuerdo a un informe de inspección, la empresa contratista no incluyó las pruebas de rendimiento y bacteriológicas, considerando que esas pruebas son indispensables para certificar que el agua es apta para el consumo humano, y para saber que el

rendimiento satisface la demanda de agua en las respectivas comunidades.

Ante a este señalamiento, la Sala Tercera argumenta que, si el pliego de cargos y las siguientes reglas aplicables al acto público que motivó el contrato no dispusieron que debía cumplirse con la realización de determinadas pruebas, no era viable exigir las posteriormente, máxime que quedó aceptado que estas pruebas se eliminaron para hacer más atractiva la propuesta.

Frente a lo señalado, considera el tribunal que condicionar el pago del monto del contrato por parte de la autoridad demandada, por un requisito no previsto en el pliego, cuando el informe técnico que se realizó por parte de la entidad, señala el cumplimiento de las condiciones exigidas en el pliego de cargos, se traduce en un incumplimiento de la obligación de la entidad contratante, de hacer el pago culminada la obra, con lo cual también se podría estar vulnerando el principio de buena fe que aplica en nuestro ordenamiento jurídico.

Los artículos 16 y 93 del texto único de la Ley 22 de 2006, ponen de manifiesto que es una obligación de la entidad contratante efectuar los pagos respectivos dentro de los términos previstos en el pliego de cargos y en el contrato respectivo, y cuando la entidad contratante realiza los pagos en fecha posterior a la acordada, por causa no imputable al contratista, surge entonces para este, por incumplimiento de la entidad contratante, el derecho al pago de intereses moratorios, con fundamento en lo preceptuado en el artículo 1072-A del Código Fiscal.

Ante lo expuesto y tras valorar las piezas que conforman este proceso, el tribunal concluye que le asiste a la parte actora el derecho al pago de la totalidad del contrato, más los intereses moratorios, en virtud de la demora en el pago cuando culminó la obra, con lo cual quedan acreditados los cargos de ilegalidad del numeral 6 del artículo 13 del texto único de la Ley 22 de 2006 (ahora artículo 16).

Sección IV. Orientación al ciudadano

Uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales

Por Elenis Tapia Rodríguez

Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

La Ley 1 de 19 de enero de 2018, publicada en la edición de la Gaceta Oficial Digital n.º 28448-B del día 19 de enero de 2018, tiene como finalidad promover el uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales, por los beneficios que esta medida aportará a la conservación y protección del medio ambiente. Con esta medida, Panamá se convierte en uno de los primeros países de la región que adopta este sistema junto con Colombia. Las organizaciones no gubernamentales esperan que esta sea la primera de una serie de medidas que contribuyan a la protección del ambiente.

¿A quiénes va dirigida la prohibición de usar bolsas plásticas?

La prohibición del uso de bolsas de plástico para el transporte de productos o mercaderías va dirigida a supermercados, autoservicios, almacenes o comercio en general.

¿Dentro de qué plazos deben reemplazarse las bolsas plásticas?

Para supermercados, farmacias y minoristas, el plazo para el reemplazo progresivo de las bolsas de plástico inició el 19 de enero de 2018 y culminó el 20 de julio de 2019. Para almacenes y mayoristas, el plazo vence el 20 de enero próximo.

¿Existe alguna excepción a la prohibición de usar bolsas plásticas?

La prohibición no se aplicará cuando las bolsas de polietileno deban utilizarse para empacar alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados, y no resulte factible la utilización de un sustituto compatible con la minimización del impacto ambiental.

¿Cuál es la autoridad responsable de la aplicación de esta ley?

La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), es la entidad responsable de la aplicación de la ley y de fiscalizar que se cumpla el reemplazo progresivo de las bolsas de polietileno dentro los plazos previstos. También, determinará las sanciones que correspondan por el incumplimiento o transgresión de la ley, de acuerdo con lo establecido en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007.

¿Qué responsabilidad tiene el Ministerio de Ambiente en este tema?

El Ministerio de Ambiente tendrá la responsabilidad de desarrollar campañas de difusión y concienciación nacional, sobre el uso racional del material no degradable y no biodegradable, así como de las ventajas para el medio ambiente de la utilización de bolsas reutilizables. De igual modo, deberá realizar actividades con la finalidad de incluir a otras empresas no previstas en esta ley, relacionadas con la comercialización de productos, para que se adecúen a las exigencias de esta ley.

¿Pueden los comerciantes cobrar el valor de las bolsas reutilizables?

Los comerciantes pueden elegir si cobran o no el valor de las bolsas reutilizables que se utilicen para transportar mercancías. Si deciden cobrar dicho valor a los consumidores, la ACODECO fiscalizará que las bolsas sean cobradas a precio de costo. Para tal efecto, los comerciantes deberán remitir a la ACODECO el costo declarado de estas al inicio de cada año.

La ACODECO podrá realizar muestreos al azar en establecimientos comerciales y retirar del mercado el producto y enviar a un laboratorio acreditado y/o reconocido por el Consejo Nacional de Acreditación para que realicen las pruebas de acuerdo al presente reglamento.

Los gastos correspondientes a ensayos de laboratorio y/o certificaciones de productos, de acuerdo a este documento normativo, para evaluación de cumplimiento del producto estarán a cargo de la entidad comercial sometida a supervisión.

¿Existe algún procedimiento de certificación de las bolsas reutilizables?

La Resolución 24 de 22 de marzo de 2019, emitida por el Ministerio de Comercio e Industrias, establece el procedimiento de evaluación de la conformidad para la comercialización e importación de bolsas plásticas, por el cual la Dirección de Normas y Tecnología Industrial certifica la no presencia de polietileno en las bolsas.

¿Cuáles son los laboratorios autorizados para realizar las pruebas que determinen la presencia o ausencia de polietileno?

Las pruebas deben ser realizadas por el Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología de Panamá y el Centro Experimental de Ingeniería de la Universidad Tecnológica de Panamá; o en laboratorios públicos y privados que estén debidamente acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación.

¿Qué destino tendrán los ingresos en concepto de multa?

Los ingresos recaudados en concepto de multas pasarán a un fondo que creará la ACODECO, para programas de reciclaje y docencia sobre temas relacionados con materiales contaminantes.

Deberes del ciudadano en relación con la Administración

Lealtad y fidelidad. Los ciudadanos acatarán con lealtad la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en su conjunto con arreglo a las exigencias de un Estado de derecho.

Buena fe. Los ciudadanos actuarán de acuerdo con el principio de buena fe, y se abstendrán del uso de maniobras dilatorias en todo procedimiento o actuación en relación con la Administración pública.

Veracidad. Los ciudadanos evitarán toda afirmación o aportación falsa o temeraria en sus relaciones con la Administración pública.

Responsabilidad. Los ciudadanos ejercerán con responsabilidad los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico, y se abstendrán de reiterar solicitudes improcedentes o impertinentes, o de presentar acciones que representen erogaciones innecesarias de los recursos del Estado.

Respeto y decoro. Los ciudadanos observarán en todo momento un trato respetuoso con las autoridades, funcionarios y con todo el personal al servicio de la Administración pública.

Colaboración. Los ciudadanos deberán colaborar siempre y en todo momento al buen desarrollo de los procedimientos y actuaciones administrativas, cumpliendo diligentemente todas las obligaciones razonables y justas que les impone el ordenamiento jurídico.

Obediencia. Los ciudadanos deberán acatar los mandamientos legítimos o actos de las autoridades administrativas.

Ver Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, párr. 48-53.

Sección V. Hacia la descentralización

El gobierno digital municipal

Por: Demetrio Dobras Ramos

Jefe del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Hasta antes de la introducción de los teléfonos inteligentes, las redes sociales y los servicios en la nube, podía considerarse que el acceso universal o, dicho en otras palabras, la disponibilidad de los servicios públicos originados con las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), a una distancia aceptable y a un precio asequible, era una cuestión alejada de la realidad de los municipios, y en especial de aquellos que representan el eslabón más débil de la cadena que enlaza los servicios de la Administración con sus ciudadanos, concretamente los municipios con menos de 20 000 habitantes.

Cualquier política pública que busque privilegiar exclusivamente los procesos de digitalización de los servicios públicos que ofrece el gobierno central, sin considerar el papel que en la provisión de bienes y servicios al público juegan los gobiernos locales, puede echar a perder todo el proceso de descentralización que hasta hace pocos años vienen desarrollando los municipios del país, particularmente porque un número importante de estos municipios no están, por sí mismos, en condiciones de entrar a la denominada «era digital» por su limitada capacidad fiscal y por los altos costos de las plataformas tecnológicas, lo que a su vez acrecienta la brecha de conectividad de los ciudadanos.

Frente a este escenario, que pone de manifiesto la necesidad de un nuevo modelo de sociedad construido sobre la base de las TIC, se presentan nuevos retos que los municipios tendrán que afrontar en el diseño de sus estrategias de modernización de la gestión municipal. Uno de estos retos es la eficiencia en la provisión de servicios públicos; el otro reto es la transparencia de las actuaciones públicas; y un último reto, aunque no menos impor-

tante que los anteriores, es la participación ciudadana. De hecho, tanto la provisión de servicios como la transparencia son desafíos que requerirán de una planificación estratégica que encamine a los municipios hacia la transformación digital.

Al ser, pues, el municipio el punto de contacto natural entre el sector público y los ciudadanos, y la instancia en la que sociedad establece los pilares en que se fundamenta, su proyección de cara a los desafíos que emergen de la descentralización administrativa, debe conducirse por los canales que ofrecen las tecnologías de la sociedad del conocimiento. Pero, para que opere esta transformación digital de los servicios, los gobiernos locales deben encaminar sus esfuerzos hacia una total reorganización del modo en que vienen prestando sus servicios, para lo cual deben diseñarse nuevas soluciones centradas en las necesidades del ciudadano, en las que se introduzcan nuevas tecnologías en todos los ámbitos del quehacer local con el fin de modernizar la gestión municipal.

Algún avance ha habido al respecto, tal y como se desprende de la información publicada en abril de este año en el blog del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), en la que se hace saber que las barreras de acceso digital han empezado a desaparecer en la región, como consecuencia de la convergencia de cuatro elementos clave: la disminución de la brecha de conectividad; la disponibilidad de los servicios basados en computación en nube; el fortalecimiento de políticas de innovación y digitalización, así como la adopción de modelos de provisión de servicios digitales en los gobiernos locales apoyados por otros niveles de gobierno; y, el aumento de la participación de los ciudadanos y las empresas locales en la economía digital.

Un claro ejemplo de las políticas de innovación y digitalización implementadas en la región en los últimos años, es el programa que puso en marcha, en 2005, la Organización de los Estados Americanos (OEA), ante las crecientes responsabilidades que asumirían los municipios de la región como parte del proceso de descentralización. Para la ejecución del programa —al cual se le conoce con el nombre de Municipios Eficientes y Transparentes (MuNet)—, la OEA contó con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA/ACDI). Dicho programa va dirigido a mejorar los tres desafíos a los que hemos hecho referencia más arriba, mediante la incorporación de las TIC en los municipios de la región.

En Panamá, los municipios de David y San Miguelito fueron elegidos como beneficiarios de la primera fase del programa MuNet. En la actualidad, el programa se desarrolla en asociación con

la Autoridad para la Innovación Gubernamental (AIG), a través de su proyecto de Modernización de Gobiernos Locales. Entre los beneficios del proyecto resaltan, entre otros, un portal web; un sistema integrado de planificación de recursos gubernamentales (GRP, por sus siglas en inglés); un sistema de atención ciudadana; un sistema de inventario de contribuyentes, propiedades y lotes; infoplazas; enlaces a hoteles; y un sistema de geolocalización de fincas, escuelas y edificaciones públicas.

Por último, cabe agregar que cuantos más servicios ofrezcan los municipios por la vía de las TIC, mayor será la demanda ciudadana en cuanto a que tales servicios se brinden en condiciones de calidad, lo cual se traduce en la seguridad que tengan los ciudadanos en que la información que se provea por medios digitales sea confiable y dé respuesta a la mayor cantidad de inquietudes que se tengan con respecto a un bien, trámite o servicio.

Sección VI. Buenas prácticas

Trámite en línea de permisos de viaje para menores de edad

Actualmente, como parte del programa “Migración en Línea” del Servicio Nacional de Migración (SNM), las solicitudes de permiso de salida del país de menores de edad se tramitan por la vía digital. Este proceso forma parte de la estrategia de modernización e innovación de las entidades del Estado, enmarcada dentro de la Agenda Digital Panamá 4.0 y su componente de integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Este trámite, que tendrá beneficios en ahorro económico y de tiempo para el usuario, deberá ser solicitado accediendo, desde una PC o un dispositivo inteligente, al sitio web del SNM, concretamente haciendo clic en el apartado “permiso de menores” de la opción “solicitudes” incluida en la sección de “Migración en Línea”.

Con la oportunidad que brinda “Migración en Línea”, el único documento que se deberá llevar a cualquiera de las notarías a nivel nacional, será el formulario o solicitud impresa que emitirá el sistema. Si el menor viaja con ambos padres bastará con que acrediten el vínculo por medio de sus pasaportes, cédula juvenil o partida de nacimiento.

Las notarías podrán verificar en línea con el Tribunal Electoral los datos de los menores de edad. Una vez cotejada esta información, se registrará una copia digital de este trámite en la plataforma electrónica. Cuando el inspector o supervisor migratorio revise el pasaporte en los puestos de salida del país, procederá a verificar los datos en la plataforma, y de manera inmediata obtendrá toda la información relacionada con el trámite.



Procuraduría de la Administración
Ministerio Público
República de Panamá

<http://procuraduria-admon.gob.pa>
cuadernos@procuraduria-admon.gob.pa
Teléfono: 500-3350