



Marzo - Abril de 2009

Número 6, Año 2

Cuadernos Administrativos

“La Procuraduría de la Administración Orienta”

Contenido

Sección I. Estudios

- Apertura de nuevas empresas con el sistema Panamá Emprende
- La misión del Tribunal de Cuentas

2

2

4

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

- Pago de impuestos municipales a las Juntas Comunales con motivo de fiestas patronales. (sentencia)
- Contratos de concesión minera e impacto ambiental. (sentencia)
- Inviabilidad de la suspensión de un proceso de lanzamiento por intruso. (consulta)
- Autoridad competente para conocer de una queja presentada por incumplimiento de un contrato entre un concesionario de servicios públicos y un consumidor. (consulta)

5

5

6

7

8

Sección III. La Descentralización

9

Sección IV. Orientación al Ciudadano

10

- Reseña sobre la adjudicación de tierras en la legislación panameña

10

Sección V. Propuesta Ciudadana

11

Sección VI. Buenas Prácticas Administrativas

11

Sección I. Estudios

Apertura de Nuevas Empresas con el Sistema PanamáEmprende

Por: Licenciado Henry Acevedo. Director Nacional de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias

Después de realizar consultorías con el fin de presentar una alternativa para los empresarios, y que sirviera para agilizar los trámites que conllevan los procesos de apertura de empresas en nuestro país, el Gobierno Nacional decide presentar un anteproyecto de ley a la Asamblea Nacional de Diputados que pudiera satisfacer a todos, y es así como después de pasar por el primer debate en la Comisión de Comercio, con las correspondientes modificaciones del caso y agotado los subsiguientes debates, se aprueba la ley No. 5 de 11 de enero de 2007, que agiliza la apertura de empresas y establece otras disposiciones. La Ley crea dos figuras importantes; la primera, el sistema informático PanamáEmprende y el segundo, la figura del Aviso de Operación.

En primer lugar, podemos destacar que a través del nuevo sistema PanamáEmprende las personas pueden abrir su empresa, en pocos minutos, de manera electrónica, sin necesidad de filas, trámites y costos adicionales, sólo necesitan tener acceso a Internet y llenar una serie de formularios que deben contener la información veraz suministrada por la persona que realiza el proceso. El sistema será administrado por el Ministerio de Comercio e Industrias.

El Aviso de Operación es el documento que se obtiene al realizar el proceso de apertura de empresa a través del sistema, este documento no lo expide el Ministerio de Comercio e Industrias, ya que la persona que realiza el proceso al final imprime en su computadora el mismo, ya sea a color o blanco y negro. El Aviso de Operación sustituye a la licencia comercial para los efectos de las instituciones gubernamentales y empresas privadas.

El Aviso de Operación hará automático varios registros y trámites, como la obtención del Registro Único de Contribuyente (RUC) ante la Dirección General de

Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y el Registro de Nuevos Negocios ante los municipios respectivos. Además, permitirá el pago por medios electrónicos en un solo lugar, sin necesidad de ir a varias instituciones. El proyecto aumenta enormemente la competitividad del país y de las empresas en todos los sectores económicos, promoviendo la inversión.

Además, el sistema será de acceso a todo el público por lo que cualquiera podrá obtener información de las empresas que han abierto o que van a abrir, lo cual permitirá que se incremente el comercio, ya que los proveedores podrán fácilmente ir a ofrecer sus bienes y servicios a las nuevas empresas, sin incurrir en grandes gastos de investigación.

Nuestro ordenamiento jurídico señala que los particulares pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba, por lo tanto, en este sistema informático, las actividades comerciales que no han sido reguladas, dan pie a que se realicen de manera sencilla y rápida, incluso existen actividades exceptuadas que no requieren para realizarlas que las personas obtengan el Aviso de Operación. Estas actividades están descritas en el artículo 4 de la ley y son las siguientes:

1. Las actividades de explotación agrícola, ganadera, apícola, avícola, acuícola, agroforestal o similares.
2. La elaboración y venta de artesanías y otras industrias manuales o caseras, siempre que se utilice el trabajo asalariado de hasta cinco trabajadores.
3. El ejercicio de actividades sin fines de lucro.
4. El ejercicio de actividades que no sean actos de comercio ni actividades industriales, realizado por personas naturales o sociedades civiles.
5. El ejercicio de profesiones liberales, a título individual a través de sociedades civiles, toda vez que no son consideradas actos de comercio.

Sección I. Estudios

Sin embargo, estas actividades tienen la opción de efectuar el trámite del Aviso de Operación en el sistema PanamáEmprende para efectos de obtener los beneficios de su establecimiento formal, pero en ese caso, no requerirán la realización de pago alguno.

Aquellas actividades que han sido reguladas con requisitos previos no pueden completar el proceso de obtención del Aviso de Operación hasta que la persona haya cumplido con todos los requerimientos de la ley. Las actividades reguladas con requisitos previos son las siguientes:

1. Los establecimientos de alojamiento ocasional, casas de citas o de ocasión, clubes nocturnos, boites y cabarés.
2. El expendio de bebidas alcohólicas, que requerirá el previo cumplimiento de lo establecido en el artículo 2-A de la ley 55 de 1973.
3. Las derivadas de contratos de concesión administrativa del Estado o de las autoridades locales, tales como transporte público, medios de comunicación y, en general, las relacionadas con los servicios públicos.
4. Las reguladas como banca, empresas fiduciarias, seguros, reaseguros, bienes raíces, casas de empeño, casas de remesas de dinero, empresas financieras, casas de valores, asesores de inversiones, bolsas de valores y centrales de valores.
5. Las casas de valores, asesores de inversiones, bolsas de valores y centrales de valores, los cuales requerirán la obtención de licencia obligatoria ante la Comisión Nacional de Valores de la República de Panamá.
6. Los establecimientos farmacéuticos, los cuales deberán obtener adicionalmente una licencia ante la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud.
7. Los hospitales, las instituciones hospitalarias y las clínicas, los cuales requerirán permiso previo del Ministerio de Salud.
8. La venta de armas, municiones, equipos y materiales relacionados, así como agencias de seguridad privada, las que requieren una licencia especial expedida por el Ministerio de Gobierno y Justicia.
9. Las de admisión, transporte y entrega de correos.
10. Las relacionadas con situaciones de alto riesgo público por sus implicaciones a la salud, al medio ambiente o a la seguridad nacional. El Órgano Ejecutivo determinará cuáles son estas actividades.

Otro aspecto importante de PanamáEmprende es la transparencia, al eliminar en su totalidad cualquier posibilidad de que se puedan dar pagos irregulares o retrasos de trámites por razones no legales. Ya no habrá ningún funcionario involucrado en la apertura de empresas, puesto que el sistema es totalmente electrónico.

Sección I. Estudios

La Misión del Tribunal de Cuentas

Por: Oscar Vargas Velarde

Magistrado Vicepresidente del Tribunal de Cuentas

La reforma constitucional del 2004 estableció el Tribunal de Cuentas, al que incumbe la misión de juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de las objeciones o los reparos que formule la Contraloría General de la República.

Este Tribunal de Cuentas, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia de naturaleza exclusiva, está encaminado a proteger y defender la Hacienda Pública, y a luchar en contra del flagelo de la corrupción. Del mismo modo, su creación se inscribe en el espíritu de la transparencia de las actuaciones oficiales propiciada por la mencionada reforma a la Carta Magna y en los lineamientos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada, aprobada y ratificada por la República de Panamá en el 2005.

La ley 67 de 14 de noviembre de 2008, fruto de la iniciativa del Órgano Ejecutivo- gracias al anteproyecto elaborado por la Contraloría General de la República- enriquecida con los valiosos aportes del Honorable Consejo de Gabinete y objeto de un amplio y fructífero debate en la Honorable Asamblea Nacional, ha desarrollado esta oficina pública con funciones de administrar justicia patrimonial, bajo la responsabilidad de tres Magistrados de Cuentas, que tiene la competencia de administrar justicia en las causas jurisdiccionales que surgen por motivo del manejo del patrimonio estatal. Su labor tendrá como base las investigaciones realizadas por la Fiscalía de Cuentas, en función de las auditorías que realice la Contraloría General o de las anomalías que ésta encuentre dentro del procedimiento de la rendición de cuentas.

Esta nueva oficina pública, que inició sus faenas el 15 de enero de 2009, es desde el punto de vista formal y material un tribunal de justicia especializado e independiente en los aspectos administrativos, presupuestarios y funcionales que, a pesar de sus vínculos con la Contraloría General de la República por la labor constitucional y legal de esta institución en materia de control y fiscalización de los fondos y bienes públicos, nace al mundo jurídico como una entidad separada.

En este sentido, recibirá los insumos primarios de dicha Contraloría para llevar a cabo su labor de modo eficaz, pero que actuará fuera del marco administrativo en el que se encontraba la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

Esta creación constitucional y legislativa constituye un hito en la historia de nuestra Nación y es un paso fundamental en el camino del fortalecimiento de las instituciones republicanas y democráticas. Se trata de un Tribunal de Cuentas inédito en el devenir centenario del país, porque es la primera vez que se separan de manera radical, pero en un contexto armónico y coordinado, los quehaceres institucionales de controlar, auditar y fiscalizar el patrimonio público, de las atribuciones concernientes a enjuiciar a los servidores públicos y los agentes de manejo por motivo de la comisión de irregularidades en perjuicio de los fondos y los bienes públicos.

Sus decisiones son jurisdiccionales y las que ponen fin a la controversia, cuando ya no admiten recurso alguno, hacen tránsito a cosa juzgada y, por lo tanto, adquieren una firmeza tal, que garantizan irreductiblemente la seguridad jurídica.

La responsabilidad patrimonial declarada por este Tribunal de Cuentas está dirigida a que el Estado recupere los bienes y los dineros de los que ha sido privado indebidamente. En consecuencia, la declaración de esta responsabilidad es distinta a la declaración de la responsabilidad penal, que corresponde ventilarla al Órgano Judicial para los efectos de la tipificación de la conducta penal y de la sanción correspondiente, y es diferente a la declaración de la responsabilidad administrativa, que atañe decidirla a la entidad pública correspondiente.

Sección II. Jurisprudencia

Extracto de Sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Interés Local)

Materia: Pago de impuestos municipales a las Juntas Comunales con motivo de fiestas patronales.

El Representante del Corregimiento de Santiago de Veraguas, suplente, presentó demanda contencioso-administrativa de nulidad, a fin de que se declarara nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005, proferido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, mediante el cual se deroga el Acuerdo Municipal No. 15 de 26 de febrero de 2002 y se dictan medidas en cuanto a la organización, distribución y pago de los impuestos municipales a las Juntas Comunales y Locales del distrito, con ocasión de la celebración de las fiestas patronales de Santiago Apóstol.

Fundamento de la demanda. La parte actora señala que el Acuerdo Municipal 2 de 15 de febrero de 2005, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, al ordenar que las ganancias generadas con motivo de la celebración de las fiestas patronales de Santiago Apóstol sean repartidas entre todas las Juntas Comunales del Distrito de Santiago, impide que dichas ganancias ingresen a las áreas de la Junta Comunal del Corregimiento de Santiago, comunidad que es la que organiza dicho festejo, razón por la cual considera que el acto administrativo impugnado infringe los artículos 1 y 16 de la ley 105 de 8 de octubre de 1973, que organiza las Juntas Comunales.

El apoderado judicial del demandante plantea además, que con el Acuerdo de marras el Consejo Municipal del Distrito de Santiago pretende intervenir en las acciones de una de las comunidades integrantes del Municipio para promover su desarrollo económico de forma individual, al regular que los ingresos provenientes de la celebración de las fiestas patronales de Santiago Apóstol sean repartidos entre todas las Juntas Comunales que integran el Distrito de Santiago.

Decisión de la Sala. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados observa que los mismos no prosperan, toda vez que el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, al

realizar su función de regular la vida jurídica dentro del Municipio de Santiago, tomó la determinación (a través de un acuerdo consensuado entre los Concejales) de repartir los ingresos provenientes exclusivamente de las actividades con motivo de las fiestas patronales de Santiago Apóstol entre todas las comunidades que integran el Distrito, en atención al carácter distrital de dichas festividades y con la debida participación de las distintas Juntas en la organización de los eventos.

De allí pues que el acto administrativo, en ninguna forma, impide que cada Junta Comunal realice otras actividades que generen los ingresos económicos necesarios para las gestiones de dichas corporaciones, por lo que las fuentes de ingreso no son afectadas por el Acuerdo acusado.

En lo concerniente a la exoneración del pago de los impuestos municipales a las Juntas Comunales de los Corregimientos del Distrito de Santiago que celebran sus fiestas patronales una vez al año, y la exoneración en un cincuenta por ciento (50%) del pago de los impuestos municipales en una actividad al año por comunidad, la Sala considera que dicha medida es acorde con la legalidad, pues la adopción de la misma es una facultad de los Consejos Municipales y, en el caso que nos ocupa, ciertamente promueve la participación de las Juntas Comunales a través de actividades que permitan generar ingresos para brindarle respuesta a sus comunidades.

Por todo lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia resolvió que no es ilegal el Acuerdo Municipal 2 de 15 de febrero de 2005, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago porque, contrario a lo alegado por el demandante, el acto acusado propicia la participación de las Juntas Comunales y Locales, y de ningún modo coarta el derecho de percibir ingresos por actividades económicas al Corregimiento de Santiago.

Panamá, 11 de diciembre de 2008.

Sección II. Jurisprudencia

Extracto de Sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Interés General)

Materia: Contratos de concesión minera e impacto ambiental.

Advertencia de ilegalidad en contra de los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Ejecutivo N° 209 del 5 de septiembre de 2006, por medio del cual se reglamenta el Capítulo II sobre Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, recogido en el Título IV de la ley N° 41 de 1 de julio de 1998.

Fundamento de la demanda. Las normas que se advierten como ilegales son los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Ejecutivo N° 209 de 5 de septiembre de 2006. La Autoridad Nacional del Ambiente inició una investigación administrativa por la posible infracción de normas ambientales por parte de la empresa PETAQUILLA GOLD, S.A. quien ostenta actualmente los derechos derivados del contrato de concesión minera celebrado entre el Estado y la sociedad MINERA PETAQUILLA, S.A., aprobado mediante ley N° 9 de 26 de febrero de 1997.

El demandante argumenta que se violentó el contenido del punto B de la cláusula tercera y la cláusula vigésimo primera del Contrato de Concesión, que establece los derechos y obligaciones y los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Ejecutivo N° 209 del 5 de septiembre de 2006, desatienden el contenido de lo pactado en el contrato, toda vez que las normas reglamentarias expedidas con posterioridad a su celebración contienen exigencias de protección al ambiente que no fueron contempladas en el contrato de concesión minera que aprobó la Asamblea Legislativa, mediante la ley N° 9 de 26 de febrero de 1997, que es el instrumento jurídico de aplicación preferente en este caso.

La parte actora también argumenta que se han infringido los artículos 33, 36 y 44 de la ley 41 de 1998, General del Ambiente. El proponente de la advertencia señala que los artículos reglamentarios advertidos de ilegal contrarían el contenido de las normas transcritas, porque al ser expedidos con posterioridad a la celebración del contrato de concesión minera, su aplicación debió ser gradual y escalonada tal y como se dispone en los artículos de la Ley General del Ambiente y no de forma inmediata como pretende la Autoridad Nacional del Ambiente.

Decisión de la Sala. El proponente de la Advertencia de Ilegalidad sostiene que los artículos 3, 4, 5, y 6 del Decreto Ejecutivo N° 209 de 5 de septiembre de 2006, adolecen de ilegalidad porque supuestamente infringen determinadas cláusulas del contrato que suscribió la empresa minera PETAQUILLA, S.A. con el Estado panameño y sostiene que su contrato ley ocupa una posición jerárquica superior a las normas del Decreto Ejecutivo, por

cuanto que las cláusulas de su contrato forman parte, según él, de una ley.

En primer lugar, es cierto que el contrato que celebró la empresa con el Estado fue objeto de aprobación mediante una ley expedida por la Asamblea Legislativa, hoy Asamblea Nacional mediante una ley. Sin embargo el contrato administrativo en mención no tiene jerarquía de ley independientemente de que el contrato haya sido aprobado por una ley.

Señala la Sala que la diferencia entre contrato y ley es que el contrato “es un acuerdo de voluntades, celebrado conforme a derecho, entre un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica, nacional o extranjera, del cual surgen derechos y obligaciones y cuya finalidad es de carácter público”. La ley es definida por el doctor Harley James Mitchell como la norma general que se expide por el Órgano Legislativo, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución.

También las estipulaciones de un contrato vinculan a las partes que lo suscriben y son de obligatorio cumplimiento entre estas, en tanto que la ley, en sentido material, tiene efectos “erga omnes”, es decir que su ámbito de aplicación es general.

Es por ello, que el contrato de concesión celebrado por las partes no tiene la característica de ley material, ya que los efectos jurídicos no son de carácter general.

Ahora bien, los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Ejecutivo N° 209 del 5 de septiembre de 2006, mediante el cual se reglamenta el proceso de evaluación de impacto ambiental, son normas de protección al ambiente, puesto que el interés que se protege a través del establecimiento de estas normas afecta no sólo la esfera social del individuo sino a una comunidad indeterminada, por lo que esta particularidad hace que se clasifiquen dentro de lo que la doctrina ha establecido como interés social.

En esa misma línea de ideas, la doctrina, en materia de derechos humanos, ha clasificado la protección al ambiente dentro de la categoría de derechos de la tercera generación o de solidaridad, en la medida en que se suponen la protección del interés universal, general e indeterminado.

Por las razones expuestas, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia declaró que no eran ilegales los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Ejecutivo N° 209 del 5 de septiembre de 2006.

Panamá, 29 de julio de 2008.

Sección II. Jurisprudencia

Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración (Interés Local)

Tema: Inviabilidad de la suspensión de un proceso de lanzamiento por intruso, cuando es interpuesto un proceso de prescripción adquisitiva de dominio con posterioridad.

(Resumen de la consulta C-86-08)

El Corregidor de Policía de La Concepción, distrito de Bugaba, consulta acerca de si existe base legal para que la autoridad de policía suspenda un proceso de lanzamiento por intruso, cuando con posterioridad al inicio de dicho proceso una de las partes presente una demanda de prescripción adquisitiva.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 1409 del Código Judicial, la figura del intruso u ocupante ilegal tiene lugar cuando un bien inmueble es ocupado por una persona sin contrato de arrendamiento formalizado con el dueño, apoderado o su administrador, caso en el que la correspondiente solicitud de lanzamiento por intruso deberá presentarse ante el jefe de policía del lugar para que se haga desocupar el inmueble y se le entregue a su legítimo titular.

La Procuraduría de la Administración señala que hay dos supuestos en que habría que considerar si procede o no la suspensión del proceso de lanzamiento por intruso: en caso de que la acción de prescripción adquisitiva hubiera iniciado con antelación al proceso de lanzamiento, y en caso de que la acción de prescripción adquisitiva de dominio se hubiera instaurado con posterioridad.

Para ilustrar el proceder correspondiente en caso de que la acción de prescripción adquisitiva haya iniciado con antelación al proceso de lanzamiento por intruso, se cita un fragmento de la sentencia de 23 de mayo de 1991, en que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia expresa que lo más acorde es que la autoridad de policía se abstenga de ordenar el lanzamiento y espere el resultado del juicio, para evitar que sea sorprendida en su buena fe, teniendo la parte que promueve el lanzamiento, conocimiento de que con anterioridad se ha propuesto un juicio de prescripción adquisitiva de dominio.

Tratándose del caso de que el intruso haya instaurado una demanda de prescripción adquisitiva de dominio con posterioridad a la fecha de inicio del proceso de lanzamiento, la Procuraduría de la Administración es del criterio que, en este caso particular, no resulta viable la suspensión del proceso, teniendo en cuenta que no hay disposición alguna que autorice a la autoridad de policía a suspender un proceso de lanzamiento por intruso sujeto a esta circunstancia, además de que en virtud del principio de estricta legalidad, los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la ley expresamente les autorice.

Sección II. Jurisprudencia

Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración (Interés General)

Tema: Autoridad competente para conocer de una queja presentada por incumplimiento de un contrato entre un concesionario de servicios públicos y un consumidor.

(Resumen de la consulta C-18-08)

El Ministro de la Presidencia consulta a la Procuraduría de la Administración en relación a un conflicto de competencia negativo surgido entre la Autoridad de los Servicios Públicos y la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, con motivo de una denuncia presentada por un particular en contra de un concesionario del servicio público de telecomunicaciones.

En el caso objeto de la consulta, la Autoridad de los Servicios Públicos resuelve que no es competente para conocer y tramitar la queja presentada y declina competencia en la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, al considerar que se trataba de un hecho relacionado con el incumplimiento de un contrato entre un concesionario y un consumidor. Por su parte, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, se inhibe de conocer la queja presentada, sustentando su posición en el hecho que el caso presentado versa sobre una denuncia en contra de un operador, por la prestación deficiente del servicio público de telecomunicaciones.

Como punto de partida, se hace hincapié en que uno de los servicios de telecomunicaciones que regula la Autoridad de Servicios Públicos, es el de Internet para uso público, definido por el artículo cuarto de la resolución

JD-025 de 12 de diciembre de 1996, modificada por la resolución JD-1844 de 15 de febrero de 2000, en estos términos: “Servicio que permite a un cliente conectarse con la red mundial INTERNET. Este servicio no incluye la conexión física o inalámbrica entre el cliente de INTERNET y el concesionario del servicio, que es el proveedor de acceso a la red mundial de INTERNET.”

Sobre la base de la definición anterior, la Procuraduría de la Administración infiere que el servicio de Internet para uso público regulado por la Autoridad de los Servicios Públicos, no incluye los sistemas alámbricos o inalámbricos que utiliza el concesionario para que el cliente pueda recibir dicho servicio, ni los equipos tecnológicos que este último debe utilizar para conectarse a la red mundial.

En consecuencia se concluye que la situación planteada por el denunciante, no se enmarca dentro del ámbito de competencia de la Autoridad de los Servicios Públicos, en la medida en que la inconformidad no guarda relación directa con el servicio de telecomunicaciones contratado, sino con el equipo suministrado por el concesionario en virtud del contrato celebrado por ambos. Por tal motivo, la Procuraduría de la Administración es de la opinión que la entidad estatal competente para conocer de la queja presentada contra la telefónica es la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

Sección III. La Descentralización

Algunas Consideraciones en torno al Proyecto de Ley sobre la Descentralización de la Administración Pública

I PARTE

Con el objeto de descentralizar la gestión pública hacia los niveles provinciales y locales en todo el país, se viene discutiendo el proyecto de ley sobre descentralización de la Administración Pública. Este proyecto de ley, que actualmente se encuentra en primer debate en la Asamblea Nacional, es el resultado de un largo proceso de trabajo dirigido por el Ministerio de Economía y Finanzas a través del Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (PDMAD), para dar cumplimiento al compromiso adquirido en virtud del artículo 233 de la Constitución Política, en torno a que la ley establecería cómo se descentralizaría la Administración Pública y el traslado de competencias y la transferencia de recursos.

En el proyecto de ley, la descentralización se concibe como un proceso gradual, progresivo y ordenado, por el cual el Estado panameño traslada competencias y responsabilidades, transfiriendo recursos financieros y técnicos para la implementación de políticas públicas provinciales, comarcales y municipales, en el marco de una activa participación de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental, con el fin promover la capacidad de los territorios y alcanzar una mayor eficacia y eficiencia del gasto público, para mejorar la provisión de los servicios básicos y agilizar la gestión pública. Este proceso se asienta en los principios de gradualidad, subsidiariedad, autonomía, equidad, igualdad, sostenibilidad, irreversibilidad, eficiencia, eficacia, capacidad, responsabilidad fiscal y neutralidad fiscal.

De acuerdo con esta propuesta, el proceso de descentralización debe cumplir con los siguientes propósitos: promover un desarrollo local sostenible para mejorar la calidad de vida, reorganizar y fortalecer las relaciones

coordinadas entre el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local, consolidar la unidad y eficiencia del Estado, propiciar la amplia participación ciudadana, promover el desarrollo y la productividad de la economía regional y municipal, trasladar gradualmente competencias administrativas y fiscales a los municipios, fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local, impulsar el desarrollo territorial desde el enfoque de sostenibilidad y promover la gobernabilidad en los Gobiernos Locales.

¿Qué es la descentralización?

Es difícil encontrar una definición de descentralización que incluya todas las variantes; sin embargo, vamos a utilizar una definición base que permite ver el concepto desde diferentes ópticas. La descentralización sería el **“proceso ordenado y progresivo mediante el cual se transfieren funciones, recursos y poder de decisión desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la ciudadanía, con el objetivo de que, tomando en cuenta la colaboración de la participación ciudadana, se mejore la producción de bienes y servicios para la población”**.

Fuente: MacLean-Abaroa, R & Silva, M. (2000). Citado por José Carlos Illán Sailer en el Documento “Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional”, editado por la FILAPP, 2006.

Sección IV. Orientación al Ciudadano

Reseña sobre la adjudicación de tierras en la legislación panameña

Por: Claudia Anabella Herrera

Requisitos de solicitantes

De acuerdo con la normativa vigente en esta materia, tendrán prelación para la adjudicación de un terreno, a cualquier título, los ocupantes precarios, arrendatarios, aparceros o medieros, o los trabajadores que estén cultivando la tierra, los hijos mayores de dieciocho años, los emancipados o los habilitados de edad, las familias rurales trabajadoras o productores del mismo lugar, las personas trabajadoras o productoras rurales más próximas a sus hijos que residan en el lugar, los técnicos o peritos agrícolas que hayan completado sus estudios en universidades o escuelas de agricultura, los extranjeros residentes que sean agricultores, entre otros.

Todas estas personas mencionadas, han de cumplir con los requisitos que establece el Código Agrario, tales como la mayoría de edad, la emancipación o habilitación, según sea el caso, que el peticionario no posea tierras o si las tiene que se mantengan cumpliendo su función social, y que se obligue a hacer cumplir la función social de la tierra que solicite.

Clases de adjudicaciones

La adjudicación de estas tierras puede realizarse en propiedad, que puede ser a título gratuito o a título oneroso, o provisional o definitiva, y en arrendamiento.

Las adjudicaciones en propiedad a título gratuito son aquellas en donde se otorga la tierra sin que medie contraprestación monetaria, y las de título oneroso, se realizan a cambio de una equivalencia económica.

Las adjudicaciones provisionales solamente conceden al adjudicatario la facultad de aprovechar la propiedad de la tierra, la de transmitir por causa de muerte el derecho adquirido y la exclusividad para obtener la adjudicación definitiva. En tanto que las adjudicaciones definitivas sí confieren esa propiedad y su extensión no excede de cincuenta hectáreas.

Por otra parte, las adjudicaciones en arrendamiento son las reali-

zadas por razones especiales plenamente justificadas mediante un contrato de extensión no mayor de quinientas hectáreas, hasta por un término de quince años.

Oposición a las adjudicaciones

Ahora bien, puede ocurrir que terceros ejerciten acciones tendientes a oponerse al otorgamiento de éstos derechos, ya sea por ser propietarios previos o poseedores de la tierra. En ese caso, dicha oposición debe formularse ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Existen casos específicos en los cuales las oposiciones pueden ser admitidas, a saber: cuando el opositor alegare tener derecho de posesión, cuando alegare haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él, cuando alegare título de dominio o de arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él, cuando se reclame el reconocimiento de una servidumbre constituida a favor de otro predio, y cuando se alegare que la solicitud comprende tierras inadjudicables.

Estas oposiciones deben ser interpuestas únicamente por el interesado en persona, o por un representante con poder y requieren ser anunciadas desde la presentación de la solicitud original hasta el último día de la vigencia del edicto fijado publicando la solicitud. Una vez presentada la oposición, se suspende el curso de la solicitud y se remite el proceso al juez de circuito o al tribunal superior de justicia, según el caso, donde estuviere ubicado el terreno, para que sustancie la acción. Una vez recibido el expediente en el despacho judicial, se notifica al opositor, previniéndole que debe formalizar su oposición dentro de los quince días siguientes a la notificación. Si el opositor no lo hace, el tribunal, de oficio, la declarará desierta y devolverá el expediente para que le dé el curso que corresponde. De formalizarla, se sigue el procedimiento ordinario contemplado en las leyes.

Fuente: Las normas sobre adjudicaciones de tierra y su procedimiento de oposición se encuentran contenidas en los Capítulos I, II, III y IV del Título III del Código Agrario.

Sección V. Propuestas Ciudadanas

Este es un espacio abierto a propuestas ciudadanas relacionadas con el mejoramiento de un servicio municipal, el ornato de la ciudad, la realización de un trámite que se realiza ante la administración, entre otras muchas situaciones mejorables o que requieren de iniciativas aún no adoptadas, lo cual puede requerir o no un cambio normativo. Se escogerá cada dos meses una propuesta de entre las enviadas para ser publicada en los cuadernos; sin embargo, las demás propuestas que cumplan con las bases se publicarán en la página web de la Procuraduría de la Administración. Al finalizar el año se escogerá la mejor propuesta de entre las publicadas y se le hará entrega de un reconocimiento. Las bases para la presentación de las propuestas son las siguientes:

1. Identificación de un problema o posibilidad de mejora de una situación.
2. Espacio físico (ciudad, municipio o barrio) en el que se desarrollaría la propuesta.
3. Beneficios de la medida.
4. Presupuesto (promedio) necesario para la adopción de la medida.
5. Plan de acción (cronograma general, o tiempo que tomaría la adopción de la medida)

La propuesta debe enviarse a la siguiente dirección postal: Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá, dirigida a la Procuraduría de la Administración (Cuadernos Administrativos) o al correo electrónico: cuadernos@procuraduria-admon.gob.pa. La propuesta no debe exceder de dos páginas 8 1/2 x 11 escritas en letra N°12, e incluso puede ser enviada a mano en letra imprenta y legible.

Sección VI. Buenas Prácticas Administrativas

I. Consulta de Declaraciones Juradas de Transferencia de Bienes Inmuebles (TTBI).

Mediante la Resolución No.201-4869 de 30 de diciembre de 2008, promulgada en la Gaceta Oficial 26,207 de 22 de enero de 2009, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas habilitó la consulta, vía Internet, de Declaraciones Juradas de Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles (TTBI), para el uso de todas las Notarías del país, para efectos de hacer constar el pago del Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles y los datos de la declaración jurada correspondiente en las respectivas escrituras públicas.

Para tener acceso a la consulta vía Internet habilitada, los Notarios de Circuito deberán solicitar su registro, por escrito, ante la Dirección General de Ingresos. La solicitud deberá contener el nombre y la cédula de identidad personal del Notario de Circuito respectivo, número de Notaría, número de teléfono y correo electrónico.

Para una mayor organización del sistema, la Dirección General de Ingresos llevará un registro de las consultas y verificaciones de Declaraciones Juradas de Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles (TTBI), que realicen los Notarios de Circuito, con el objetivo de mantener un registro auditable de las verificaciones.

II. Taller de asociatividad para incrementar la capacidad productiva empresarial.

Con la participación de representantes de las PYMES, artesanos, industriales, profesionales del sector servicio, productores y comerciantes, entre otros asistentes, se desarrolló el Taller "Asociatividad: Herramienta para el Desarrollo Empresarial", organizado por el Ministerio de Comercio e Industrias.

El taller tenía como objetivo promover la asociatividad dentro del sector privado, principalmente en las pequeñas empresas, en aras de unificar esfuerzos e identificar objetivos comunes, para tener acceso a todo tipo de financiamiento y respaldos técnicos que les permitan multiplicar sus ingresos al incrementar su producción y expandir sus ventas.

Dicho evento estuvo dirigido por la consultora Lourdes Pérez, quien compartió con los participantes las oportunidades y beneficios que ofrece la asociatividad al sector privado, como el acceso al financiamiento económico por medio del Programa Impulso Panamá que coordina el MICI. En la oportunidad, los participantes intercambiaron experiencias y formularon inquietudes.



Procuraduría de la Administración
Ministerio Público
República de Panamá

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