



Abril - Junio de 2010

Número 10, Año 3

Cuadernos Administrativos

“La Procuraduría de la Administración... sirve a Panamá, te sirve a ti”

Contenido

Sección I. Estudios

- La necesidad de implementación del ordenamiento territorial, el uso de suelos y su valorización a nivel municipal
- Algunas reflexiones entorno a la autonomía municipal

2

2

4

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

- El ingreso de personas al país, como actividad gravada por la Nación, no puede ser objeto de un gravamen municipal (sentencia)
- Derecho de información de los consumidores y publicidad engañosa. (sentencia)
- Procedimiento para ordenar suspensión, demolición o levantamiento de la suspensión de obras de construcción (consulta)
- Los viáticos no son susceptibles de medidas cautelares (consulta)

5

5

6

7

8

Sección III. La Descentralización

9

Sección IV. Orientación al Ciudadano

10

- Consideraciones legales en torno al cierre de establecimientos de ventas de bebidas alcohólicas decretado por el alcalde

10

Sección V. Propuesta Ciudadana

11

Sección VI. Buenas Prácticas Administrativas

11

Sección I. Estudios

La necesidad de implementación del ordenamiento territorial, el uso de suelos y su valorización a nivel municipal

Por: Mgter. Rolando Lee Gil

Rector Académico del Instituto de Enseñanza Superior en Gestión y Desarrollo Local (INESDEL)

En el año 1988, el Órgano Legislativo panameño, aprobó la Ley 41 de 1 de julio de 1988 por la cual se dicta la Ley General del Ambiente en la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente, entidad que promueve el ordenamiento ambiental del territorio Nacional y a su vez promueve el uso de suelos en función de las aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, su inventario y los recursos naturales y no renovables y las necesidades de desarrollo en coordinación con las autoridades competentes, todo ello procurando mejorar la calidad de vida de la población.

Para la reglamentación de la Ley General y la debida coordinación con las autoridades, en el año 2006, se dicta por parte de la Asamblea Nacional la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, conocida como ley urbanística y complementado por el artículo 11 del Título III, Capítulo I, del Decreto Ejecutivo 238 de 21 de noviembre de 2006 que establece a los municipios competencias en cuanto a la formulación y elaboración de planes de Ordenamiento Ambiental, el uso de la tierra en áreas urbanas, de expansión y rurales, su optimización y coordinación con los planes y políticas nacionales, regionales, provinciales y comarcales y de cuencas hidrográficas como unidad territorial.

Posteriormente, se promulgó el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, permitiendo a los municipios asumir de manera gradual

competencia en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

En base a estas nuevas facultades se hace indispensable que los municipios establezcan un reglamento que unifique criterios sobre los conceptos que maneja la Autoridad del Ambiente y la ley urbanística y en éste sentido clasifique los suelos en urbanos, urbanizables y no urbanizables o sus equivalentes conforme lo establece la Ley General del Ambiente.

Si la ley 41 de 1988 determina que el suelo de una región requiere de protección especial ya sea por su carácter histórico, paisajístico, arqueológico, científico, ambiental, cultural o de riesgos naturales o servidumbres, al municipio le correspondería catalogarlo como no urbanizable, al igual que debe considerarlo no urbanizable toda región no clasificada como urbana por el propio municipio, y solamente se consideraría urbana toda región que no tenga estas características.

Esta clasificación traería como consecuencia derechos y deberes propios que permitiría o limitaría en su caso, el destino de uso de los mismos. Cuando son urbanizables, el uso, disfrute y disposición debe ajustarse a su naturaleza atendiendo al medio ambiente, la seguridad, salubridad y ornato público. Si por el contrario, el suelo es catalogado no urbanizable, el uso, disfrute y disposición de los mismos debe atender de la misma forma a sus condiciones naturales,

Sección I. Estudios

debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, de manglares o similares dentro de los límites establecidos tanto por la Ley General del Ambiente, y la municipal. Excepcionalmente las autoridades municipales podrían justificar la utilización de terrenos u áreas catalogadas de no urbanizables para actuaciones muy específicas dentro de ellas por razones de interés público y atendiendo siempre las disposiciones superiores en esta materia.

Otro aspecto necesario a reglamentar por el uso de suelo a nivel municipal es su valoración. Cuando no sea posible establecerlo por medio de la ley para determinada área, suelo o terreno, el criterio evaluador deberá tomar en cuenta dicha unidad no fraccionable y determinar por medio de la valoración de las fincas análogas contiguas, la situación urbanística, tamaño y naturaleza de las fincas de referencia con la indeterminada, así como los usos y aprovechamiento que le fuesen compatibles y el valor real o catastral.

A estos efectos el Municipio debe proveer los recursos necesarios para la creación de una Junta de Planificación Municipal y por acuerdo establecer sus funciones tomando en cuenta el área geográfica, los corregimientos, los estudios técnicos, los planos, mapas y a la vez considerar la participación ciudadana, de manera que pueda la comunidad coordinar las actuaciones de las autoridades locales y nacionales, teniendo en cuenta a su vez que no se debe reglamentar el tema de manera aislada entre las distintas entidades gubernamentales, debido a que el fraccionamiento de clasificaciones a diferentes escalas perjudicaría significativamente la continuidad de los sistemas que confluyen dentro de una misma área.

Con la perspectiva que se ha dado, desde la creación de la ley urbanística en el 2006 que se empezaron a transferir competencias nacionales a las locales, urge la implementación de un mecanismo de valorización municipal no alejado de los parámetros nacionales y constituirá un instrumento eficaz como medio de progreso.

En el futuro, las administraciones locales no podrán soslayar la introducción de este mecanismo como elemento de gestión pues la transferencia de competencias nacionales los obliga a buscar sus propios recursos para el cumplimiento de sus obligaciones para con los ciudadanos.

Sección I. Estudios

Algunas reflexiones entorno a la autonomía municipal

Por: Cándido Rodríguez

Investigador Asociado, Observatorio de Autonomía Municipal - República Dominicana

Registra tímidos avances en sus indicadores Financieros y Administrativos la frágil doctrina de la “Autonomía Municipal”, disciplina divorciada del Centralismo Administrativo Gubernamental, sustentada en magníficas teorías, optimismo y promoción, que suele estar referida a marcos legales sometidos a la flexibilidad (voluntad) del Poder Político en sus relaciones con los Gobiernos Locales.

El financiamiento para la ejecución de las competencias municipales es un derecho de la municipalidad y una obligación del Estado, sin embargo, constituye el principal padecimiento confrontado, sus fuentes de ingresos provenientes de tasas están sujetas a las actividades de menores cuantías de las economías locales y las transferencias desde el Ejecutivo, procedentes de las recaudaciones que generan altos ingresos, están sometidas a restricciones o entregas porcentuales inferiores a las establecidos por las normas jurídicas.

Estas obstaculizaciones y los prejuicios partidarios, facilitan al Ejecutivo incursionar en el ámbito de los Gobiernos Locales ejecutando proyectos, importantes, pero que su rol corresponde a las autoridades municipales.

Estas prácticas paternalistas y partidaristas en el uso de las finanzas públicas entorpecen el desarrollo; obstaculizan el fortalecimiento democrático, desnuden las conquistas y propician que sucumban las libertades.

Los Poderes del Estado: Ejecutivo, Parlamento y la Justicia, disponen los gravámenes, establecen su cuantía y sobre quien (es) deben recaer; la Municipalidad, carente de poder coercitivo, dispone como mecanismos de defensa el empleo una buena “estrategia diplomática” frente a los detentadores del Poder en el ejercicio de sus facultades discrecionales, en la asignación de financiamiento a los Gobiernos Locales.

Con certeza Pedro Torres (2005) señala que: “De entre las distintas libertades, la libertad municipal es una de las más difíciles de obtener, pero al mismo tiempo, es también una

de las más fáciles de perder. Es de ahí donde nace la importancia de contar con una eficaz y verdadera protección jurisdiccional de estas libertades. No obstante lo anterior, surgen los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo controlar al Estado para que en su afán de fortaleza no desaparezca o debilite a las células municipales?, ¿Cómo resguardar y proteger a la institución municipal de posibles vaivenes de políticas legislativas o ejecutivas que la puedan dañar sustancialmente?, ¿Cómo armonizar y descentralizar el poder entre centro y periferia sin atomizarlo? (Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, 1.ª ed., Serie Doctrina Jurídica, No. 268, Universidad Autónoma de México, México, 2005)

Las alteraciones en las competencias administrativas y Políticas auspiciadas y ejecutadas por dependencias del Ejecutivo, no son excepciones, son rutinas impuestas en oposición a normas locales y leyes vigentes.

Obras viales, edificaciones, excavaciones, concesiones y servicios públicos de vocación y competencias Municipales, son implementadas desde y por agencias del Ejecutivo, sin compartir opiniones con las autoridades locales.

Electoralmente, se registran los mayores avances; las pasiones partidarias matizan el fortalecimiento de la participación plural en los procesos internos y externos de las organizaciones políticas de mayores simpatías, para la selección de los candidatos y los procesos de las elecciones Nacionales están a cargo de instituciones independientes, Tribunal Superior Electoral (TSE), Junta Central Electoral (JCE), dirigidas por ciudadanos con características de bajos perfiles de prejuicios, para dotar el certamen de garantías.

El ideal de la “Autonomía Municipal”, sustentados en valores democráticos está sometido a la voluntad política del Estado, como signatario de la Institucionalidad y el apego de los destinatarios a los principios éticos y morales.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

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

Materia: El ingreso de personas al país, como actividad gravada por la Nación, no puede ser objeto de un gravamen municipal.

El licenciado Joel Lezcano Martínez, actuando en nombre propio, ha propuesto demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el acuerdo 78 de 27 de octubre de 2004, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Barú, a través de la cual se acordó crear el sello de servicio turístico, en el distrito de Barú, en el Puesto Fronterizo de Paso Canoas Internacional, y en los Puertos de Charco Azul y Armuelles, a todo turista que ingresara al país y a los nacionales que salieran del país.

Fundamento de la demanda. La parte actora aduce la infracción de los artículos 76 y 79 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, que regula el régimen municipal, modificada por la ley 52 de 1984. Fundamenta su pretensión en que la actividad de tránsito de personas gravada con una tasa, no está configurada en la Ley. Sostiene, además, que las entradas y salidas del país, tanto de panameños como de extranjeros, ya está gravada por la Nación a través del decreto ley 16 de 1960, produciéndose una violación directa de la Ley, por omisión.

Decisión de la Sala. A juicio de la Sala Tercera, la actividad gravada mediante el acuerdo 78 de 27 de octubre de 2004, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Barú, no es un derecho o tasa por aprovechamiento especial por estacionamiento en la vía pública de vehículos en general y terminales municipales, sino un gravamen que se cobraría, a través de un sello de servicio turístico, a toda persona natural, nacional o extranjera, que realizara movimientos de ingreso o salida del país, tal como lo expone el propio acuerdo.

Comparte la máxima Corporación de Justicia el criterio del Procurador de la Administración cuando sostiene que la ley 6 de 5 de marzo de 1980, por la cual se adicionan,

modifican y derogan algunos artículos del decreto ley 16 de 30 de junio de 1960, modificado por el decreto ley 13 de 20 de septiembre de 1965, ya regula esta circunstancia migratoria, al establecer, en su artículo 2, que "para ingresar al territorio Nacional los turistas deben tener tarjetas especiales de turismo o visa de turismo, la tarjeta de turismo causará derechos por valor de cinco balboas (B/5.00) y las visas de turismo aquel que señale el Código Fiscal".

Ante lo expuesto, resulta claro para la Sala Tercera, que la actividad de ingreso o entrada de personas al país ya ha sido gravada por la Nación, por lo que el cobro de un gravamen municipal sobre tal actividad constituye un supuesto de doble tributación. En tal sentido, hace alusión a que esta prohibición ha sido reiteradamente sostenida por la Sala Tercera y por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sobre la base de que el principio de que los municipios no pueden gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación, tiene rango legal y constitucional, dado que se deriva del artículo 245 (antes 242) de la Constitución Política, que requiere que las rentas municipales y nacionales sean separadas, esto es, que no provengan de los mismos tributos.

Estima la Sala, que debe prosperar el cargo de violación endilgado al artículo 79 de la citada ley 106 de 1973, que claramente dispone que las cosas, objetos y servicios ya gravados por la Nación no pueden ser materia de impuestos, derechos y tasas municipales sin que la Ley autorice especialmente su establecimiento.

En mérito de lo expresado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declara nulo, por ilegal, el acuerdo 78 de 27 de octubre de 2004, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Barú, por medio del cual se modifica el artículo segundo del acuerdo 12 del 22 de marzo de 1996.

Panamá, 21 de abril de 2009.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

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

Materia: Derecho de información de los consumidores y publicidad engañosa.

La firma forense Mizrachi, Davarro y Urriola, en nombre y representación de United Cars, S.A., presentó demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, para que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declarara nula, por ilegal, la Resolución No. PC-231-04 de 19 de mayo de 2004, emitida por el Pleno de los Comisionados de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, ahora Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, por medio de la cual se sancionó al demandante con una multa por infringir normas de protección al consumidor contenidas en la ley 29 de 1 de febrero de 1996.

Fundamento de la demanda. La parte actora señala que la Resolución No. PC-231-044 de 19 de mayo de 2004 infringe los artículos 51, 103 y 112 de la ley 29 de 1 de febrero de 1996 y el artículo 15 del Código Civil.

En cuanto al artículo 51 de la ley del consumidor, que hace referencia a las condiciones de publicidad, señala que sus anuncios establecieron las condiciones que deben contener toda promoción, indicando además que aplicaban restricciones.

Para el artículo 103, que se refiere a las funciones de la Comisión, menciona que la misma no tenía competencia para iniciar una investigación.

En lo relativo al artículo 112 de la citada ley, el demandante establece que la Comisión no debía aplicar normas que prevén sanciones pecuniarias, porque ningún consumidor fue afectado, en cambio fueron beneficiados con la promoción.

Por último, en lo referente al artículo 15 del Código Civil, señala que la Comisión no estaba en capacidad de interpretar o reglamentar arbitrariamente la naturaleza de las condiciones en materia de publicidad dirigida a los consumidores.

Decisión de la Sala. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia centra el análisis del presente caso en dos tópicos, referentes a la competencia y funciones de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, por un lado, y por el otro, sobre los principios de derecho a la información de los consumidores y las condiciones de publicidad.

En cuanto a la competencia de la institución demandada, la Sala considera que la misma tiene facultad legal para investigar a los agentes económicos que infrinjan la ley, de oficio, por ende también puede sancionar dentro del marco legal establecido.

En lo concerniente al monto de la sanción impuesto a la parte actora, se señala que el rango del monto de la sanción por casos de prácticas de comercio que atenten contra las disposiciones de protección al consumidor es de cien (B/100.00) a diez mil (B/10.000.00) balboas, dependiendo de la gravedad de la falta, el tamaño de la empresa, si hay o no reincidencia y otros factores. Por esta razón, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor se encontraba facultada para imponer sanciones dentro del rango que establece la ley.

Por otra parte, en lo relativo al artículo 51 de la precitada ley, referente a la publicidad engañosa, la Sala estima pertinente considerar que la publicidad engañosa es aquella en donde se difunden falsedades o cuando se omite información que induzca o pueda inducir a error al consumidor. Así pues señala que las condiciones que se establecen en la publicidad de las promociones deben contener datos fundamentales, toda vez que la inexactitud de los mismos puede inducir a error a sus destinatarios, lo que infringe el principio de veracidad contemplado en la ley 29 de 1996. Sigue mencionando que como quiera que la publicidad está dirigida a los consumidores, los cuales tienen derecho a que se les informe sobre las características del producto o servicio ofrecido, los proveedores tienen la obligación de identificar la composición, contenido, peso, origen, fecha de vencimiento, toxicidad, precauciones, precio y cualquier otra condición determinante de sus productos.

La Sala de lo Contencioso Administrativo afirma que en los anuncios publicitarios no es necesario incluir toda la información de la promoción, sin embargo el anuncio debe evitar que los consumidores perciban erróneamente que la promoción no presenta restricciones desde el momento en que son puestos a su disposición. Así pues, al contratar espacios publicitarios para promocionar sus productos y servicios, donde se establecía que se aplicaban restricciones, la demandante no quedó exonerada para dar a conocer la fecha de inicio y finalización del anuncio, que es un elemento esencial que permite determinar la duración de la promoción. Por último, se deja plasmado que la frase “aplican restricciones”, debe mostrarse de manera ininterrumpida en el anuncio publicitario, así como debe indicarse el periodo de vigencia de la promoción, ya que es una información que tiene que estar de forma clara y veraz.

Por ende, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declaró que no era ilegal la Resolución PC-231-04 de 19 de mayo de 2004 emitida por el Pleno de los Comisionados de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC), ahora Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

Panamá, 2 de febrero de 2009.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración

(Interés Local)

Tema: Procedimiento para ordenar suspensión, demolición o levantamiento de la suspensión de obras de construcción.

(Resumen de consulta C-016-10)

El Director de Obras y Construcciones Municipales, del Municipio de Panamá, solicita opinión jurídica a la Procuraduría de la Administración respecto a la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 83 del acuerdo municipal 116 de 9 de julio de 1996, por el cual se dictan disposiciones sobre la construcción, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimientos de tierra en el Distrito de Panamá, para ordenar la suspensión, demolición o levantamiento de la suspensión de obras por incumplimiento de las normas de desarrollo urbano y reglamentaciones en materia de construcción.

En atención al tema consultado, la Procuraduría de la Administración considera pertinente señalar que conforme a lo establecido en el artículo 83 del mencionado acuerdo, le corresponderá a la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, ordenar, en primer lugar, la suspensión de las obras que se estuvieren ejecutando, hasta tanto se corrijan las deficiencias en el término estipulado, u ordenar únicamente su corrección, en el caso de obras ya concluidas. En segundo lugar, en el evento que las correcciones no se realicen dentro del término establecido o que tales obras no sean susceptibles de rectificación, dicha entidad municipal, previa evaluación técnica, deberá ordenar la demolición de la parte o la totalidad de la obra que no cumpla con las reglamentaciones vigentes.

Por otra parte, la Procuraduría considera conveniente citar el artículo 46 de la ley 38 de 2000, que es de aplicación supletoria en los procedimientos

administrativos especiales vigentes, establece que las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos por los tribunales competentes. De allí que quien aduzca que un permiso de construcción tiene vicios de ilegalidad, deberá acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, recomienda la consulta de los pronunciamientos vertidos por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en autos de 24 de septiembre de 2009 y 24 de julio de 2009, al igual que la sentencia de 7 de noviembre de 1996, en donde dicho tribunal de justicia mantiene el criterio de la presunción de legalidad a que están revestidos los permisos de construcción.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración

(Interés General)

Tema: Los viáticos no son susceptibles de medidas cautelares.

(Resumen de consulta C-001-09)

El Ministro de Economía y Finanzas, consulta a la Procuraduría de la Administración si los dineros reservados para el pago de viáticos, una vez han sido asignados a los funcionarios que realizan misiones oficiales al interior o exterior del país, son susceptibles de medidas cautelares, es decir, de secuestro o de embargo.

En relación al tema consultado, la Procuraduría consideró pertinente indicar que el artículo 74 del texto único de la ley 9 de 1994, sobre carrera administrativa, establece que deberá entenderse por retribución del puesto de trabajo, el sueldo, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones y demás prestaciones que reciba el servidor público, siempre y cuando le corresponda por sus servicios. De acuerdo con lo mencionado, la retribución debe adecuarse al tiempo efectivamente laborado por el servidor público y no serán parte de la retribución del servidor público los gastos que perciba en concepto de alojamiento, alimentación, uniformes, transportes y otros similares son catalogados como viáticos o dietas.

Por otra parte, se expresa en la consulta que el artículo 91 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, por la cual se reforma el régimen orgánico de la Caja de Seguro Social, establece que se entenderá como salario o sueldo toda remuneración sin excepción, en dinero o especie, que reciban los empleados de sus empleadores como retribución de sus servicios. A su vez, el artículo 92 de la ley mencionada prevé las excepciones al concepto de sueldo antes mencionado, entre las cuales se encuentran los viáticos.

Por otro lado, los viáticos se definen en el Manual de Clasificación del Gasto Público como en el glosario del artículo 1 de la ley 51 de 2005, como los desembolsos por conceptos de gastos de hospedaje, alimentación y, en general, gastos de subsistencias pagados temporalmente a empleados gubernamentales en viajes por asuntos oficiales.

De lo anterior, se concluye que los viáticos no pueden entenderse como parte integral del salario que percibe el servidor público, por lo que, en consecuencia, no son susceptibles de ser objeto de medidas cautelares.

Sección III. La Descentralización

El PRODEM: Un instrumento al servicio del desarrollo y modernización de los gobiernos municipales

En febrero del año 2006, el Gobierno Nacional suscribió con los representantes de los distintos municipios del país, un Convenio Marco denominado "Ruta de Descentralización", para llevar a cabo el Programa de Desarrollo Municipal (PRODEM) con el fin de promover el desarrollo integral y sostenible de los municipios de Panamá, a través de un modelo gubernativo gerencial local, con principios de descentralización, trabajo en equipo y basado en calidad de gestión.

El objetivo general del PRODEM es mejorar la capacidad de respuestas de los gobiernos municipales frente a las demandas de la población local y contribuir a prepararlos para la implementación de una política gradual de descentralización de competencia y recursos.

La responsabilidad general de la ejecución del PRODEM recae en el Ministerio de Economía y Finanzas, quien por intermedio de la Dirección de Planificación Regional (DPR), supervisa y garantiza la ejecución del Programa. Para tal cometido, la DPR ha constituido una Unidad de Ejecución del Programa (UEP), a través de la cual articula todas las instancias participantes en el Programa, y coordina todos los aspectos operativos y financieros del mismo. A su vez, la UEP cuenta con un Comité Consultivo del Programa, a cuyo cargo está el asesoramiento y seguimiento general del Programa.

Los beneficiarios del Programa y responsables de la ejecución de los Planes de Desarrollo y Modernización Municipal (PDMM), son los propios municipios participantes. A ellos incumbe lo referente a garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el PDMM; llevar los informes y la documentación sobre el uso y aplicación de los recursos del Programa; cumplir con los compromisos establecidos en el

Reglamento Operativo, en el Convenio Marco, en el PDMM y otros documentos del Programa; suministrar a la UEP, la información disponible sobre la ejecución del PDMM y los proyectos de inversión prioritaria; y presentar a la UEP la justificación de los gastos asociados a la ejecución del PDMM.

Los tres componentes a través de los cuales se desarrollan las actividades de financiamiento del PRODEM, en servicios de asistencia técnica, consultoría, equipamiento, proyectos de inversión y otros, son: 1) un componente de fortalecimiento municipal, que se refiere a la modernización de la administración y finanzas, la mejora de la gestión de los servicios municipales y la planificación del desarrollo municipal; 2) un componente de inversión municipal; y 3) un componente de coordinación institucional.

Para participar en el PRODEM, se han establecido algunos criterios de selección y elegibilidad según componente. En el componente de fortalecimiento municipal participan 43 municipios; en el de inversiones municipales, 60 municipios; y en el de coordinación interinstitucional, 75 municipios. No están incluidos en los dos primeros componentes, los restantes 15 municipios que fueron beneficiados en el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización, ni los 17 municipios que abarca el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES).

Al igual que los demás instrumentos operativos de inversión para el desarrollo (p. ej.: el Programa de Desarrollo Comunitario – PRODEC, y el Programa de Inversión Local – PROINLO), el PRODEM juega un papel fundamental y decisivo en el fortalecimiento, modernización y desarrollo de los municipios del país.

Sección IV. Orientación al Ciudadano

Consideraciones legales en torno al cierre de establecimientos de ventas de bebidas alcohólicas decretado por el alcalde

Por: Demetrio Dobras Ramos

Abogado – Centro de Información y Documentación Jurídica

Para delimitar el tema que nos ocupa, debemos empezar por distinguir entre establecimientos que el artículo 2-A de la ley 55 de 10 de julio de 1973 (como quedó adicionado por el artículo 36 de la ley 5 de 11 de enero de 2007) denomina establecimientos del nivel 1, caracterizados como aquellos donde se expenden bebidas alcohólicas sin que ésta sea su actividad principal, y establecimientos del nivel 2, donde la venta de licores constituye la actividad principal. Son establecimientos del nivel 1: restaurantes, cafeterías y parrilladas; supermercados, minisúper, abarroterías y mercados; servicios de comidas en hoteles y establecimientos turísticos de alojamiento, y cualquier otro establecimiento donde el expendio de licores no sea su actividad principal. Son establecimientos del nivel 2: clubes nocturnos, boites o cabarés, discotecas, bares, pubs, cantinas, tabernas, jardines o jorones, bodegas y licorerías, push button, casas de tolerancia, y cualquier otro local donde los ingresos por expendio de licores corresponda a más de la mitad de sus ingresos totales anuales. Ambas categorías de establecimientos están sujetas a la fiscalización del alcalde para los efectos de decidir sobre la conveniencia de su apertura o cierre definitivo.

En tres circunstancias concretas puede el alcalde de distrito ordenar el cierre de establecimientos que vendan bebidas alcohólicas: 1) cierre temporal en cumplimiento de órdenes que el Órgano Ejecutivo imparta sobre la materia (cfr. los artículos 234 de la Constitución Política y 3 del Código Administrativo), por motivo de duelo nacional (artículo 44 del Código de Trabajo, en concordancia con el artículo 8 de la ley 26 de 27 de marzo de 1941) o con ocasión de la celebración del Viernes Santo, el Día de los Difuntos y cualquier otro día de fiesta nacional que así lo amerite; 2) cierre provisional hasta tanto finalice el procedimiento administrativo sancionador, únicamente si ello fuera necesario para salvaguardar la salud pública, la seguridad colectiva, el orden público o el cumplimiento de las normas administrativas de policía (artículo 21 de la ley 5 de 11 de enero de 2007); y 3) cierre definitivo o permanente como sanción por incumplimiento.

De acuerdo con los artículos 5 y 13 de la ley 55 de 1973, como quedaron modificados por la ley 5 de 11 de enero de 2007, el alcalde puede ordenar el cierre de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas al por mayor y al por menor, en los siguientes casos:

- A) Establecimientos de venta al por mayor: por mora en el pago del impuesto municipal respectivo por más de tres meses, y por reincidencia comprobada de ventas al por menor.
- B) Establecimientos de venta al por menor: por mora en el pago del impuesto respectivo por más de tres meses; por frecuentes riñas y escándalos o violación reiterada de normas policivas, de salubridad (sin perjuicio de las sanciones previstas en el decreto ejecutivo 157 de 28 de mayo de 2004, el Código Sanitario y demás normas sanitarias), moralidad o seguridad pública (cfr. el numeral 5 del artículo 18 de la ley 5 de 11 de enero de 2007); por venta de bebidas alcohólicas a menores de edad (cfr. el artículo 561 del Código de la Familia); y por incumplimiento de las demás prohibiciones establecidas en la ley.

Previo al cierre de un establecimiento de venta de bebidas alcohólicas, deben seguirse los pasos o procedimientos que se describen a continuación: a) solicitud formulada por los vecinos del lugar; b) notificación personal o por medio de edicto en puerta, o por cualquier medio electrónico permitido por la ley; c) plazo no menor de diez, ni mayor de treinta días hábiles, contados a partir de la notificación, para subsanar el hecho que motiva la infracción; d) verificación de que se han subsanado los hechos que dieron lugar a la infracción, siempre y cuando la infracción pueda ser subsanable; e) imposición de la sanción correspondiente mediante resolución motivada, si no se hubiera subsanado la infracción o no pudiera ser subsanable; f) notificación personal de la resolución al declarante o representante legal del local infractor; e, g) interposición del recurso de apelación en el efecto suspensivo ante la Gobernación respectiva (artículo 20 de la ley 5 de 11 de enero de 2007, artículo 31 de la ley 55 de 10 de julio de 1973, y artículo 26 del decreto ejecutivo 26 de 12 de julio de 2007).

Cabe advertir, por último, que debido a los factores de riesgo social que conlleva el consumo de bebidas alcohólicas, algunos municipios mantienen un registro de denuncias y quejas que formulen los vecinos en relación a violaciones reiteradas de normas policivas, de salubridad, moralidad o seguridad pública, para determinar la conveniencia de decretar el cierre de un establecimiento de venta de licores al por menor. Adicionalmente, los vecinos pueden expresar sus opiniones sobre el tema en un cabildo abierto o audiencia pública que para tal objeto organice la junta comunal con la colaboración del municipio (numeral 10 del artículo 17 de la ley 105 de 8 de octubre de 1973, como quedó modificado por la ley 53 de 12 de diciembre de 1984).

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.º 12, e incluso puede ser enviada a mano en letra imprenta y legible.

Sección VI. Buenas Prácticas Administrativas

Tribunal Electoral en camino a la certificación ISO 9001:2008

El Tribunal Electoral se encamina a la certificación bajo las normas internacionales de calidad ISO 9001-2008, que redundarán en la prestación de un servicio de mayor eficacia a sus usuarios y convertirá a esta institución en la primera en América Latina en certificarse con las normas del 2008.

Las auditorías para lograr dicha certificación serán del 5 al 16 de abril próximo. Anteriormente se realizaron las pre-auditorías externas e internas por auditores de la empresa ABS Quality Evaluations, y auditores del Tribunal Electoral con la finalidad de darle el seguimiento interno.

Las tres direcciones que son auditadas en sus procesos y que serán certificadas son: Registro Civil, Cedulación, Organización Electoral e Informática, que ofrecen servicios públicos y el soporte informático para la prestación de los mismos.

Pero también serán certificadas como direcciones de apoyo Recursos Humanos, Relaciones Públicas y Compras. Igualmente las regionales de San Miguelito, Veraguas y Chiriquí.

La institución inició el proyecto de certificación en las normas de calidad ISO 9001-2008 con la firma de un Acuerdo de Cooperación con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en abril de 2008,

La implementación de sistemas de calidad permite que los procesos institucionales se ajusten a niveles y estándares definidos por normas internacionales que mejoran sustantivamente la productividad, eficiencia y eficacia. Con una perspectiva centrada en el cliente, ciudadanos, partidos políticos, investigadores, otros

La certificación se ha convertido en una de las principales herramientas para solucionar los problemas de gestión y a la vez de mejorar la credibilidad de los órganos electorales mediante la implementación de procesos más transparentes y eficientes.

2010-02-22



Procuraduría de la Administración
Ministerio Público
República de Panamá

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