Julio - Septiembre de 2010

Número 11, Año 3

Cuadernos Administrativos

"La Procuraduría de la Administración… sirve a Panamá, te sirve a ti"

Contenido

Sección I. Estudios 2

- Comentarios iniciales sobre mediación y responsabilidad comunitaria 2
- La aplicación de las medidas de protección a favor de las víctimas de violencia doméstica de parte de los corregidores 4

Sección II. Jurisprudencia y Consultas 5

- Facultad de los municipios y publicaciones de Acuerdos Municipales (sentencia) 5
- Precio por minuto de llamadas originadas en redes fijas y en terminales públicos y semipúblicos (sentencia) 6
- Procedimiento a seguir en caso de empate en las votaciones para instalación del Consejo Municipal (consulta) 7
- Obligación de suministrar información de los registros de llamadas en los casos de quejas interpuestas por los propios clientes de empresas concesionarios de servicios de telecomunicaciones (consulta) 8

Sección III. La Descentralización 9

Sección IV. Orientación al Ciudadano 10

- Las solicitudes de cambio de zonificación 10

Sección V. Buenas Prácticas Administrativas 11

InfoJurídica

Usted puede acceder a Infojurídica por medio de nuestra página web: www.procuraduria-admon.gob.pa

Sección I. Estudios

Comentarios iniciales sobre mediación y responsabilidad comunitaria

Por: Lilian Edith Vargas
Master of Arts in Conflict Resolution
Instructora Internacional de Mediadores y Facilitadores de Conflictos
Directora Ejecutiva y Académica de FIMe (Fundación Instituto de Mediación)

Fundamentación:

Un rasgo común y actual que se repite como denominador constante en los diversos contextos sociales y a nivel global, es la creciente presencia de violencia, la que ha llegado a un nivel más que alarmante en las últimas décadas.

Las nociones de solidaridad comunitaria, de responsabilidad personal, del bien común y de respeto por las diferencias han sido superadas tanto por la estridente afirmación de los derechos individuales, los crecientes ataques físicos y los recursos legales punitivos llegando inclusive a los ataques bélicos, como así también por los marcados intentos tanto a nivel de los gobiernos como de los propios particulares por "*imponer nuestra voluntad*" sin importar "*cómo*".

En este contexto, en Latinoamérica y con el liderazgo de Argentina, se ha producido desde la década pasada un explosivo crecimiento por la aplicación de metodologías pacíficas, democráticas y auto-gestivas de abordaje de conflictos.

Ya, desde inicios de los años '90, Argentina ha comenzado un movimiento pacificador, primero en el ámbito judicial, con la mediación "*como una alternativa al pleito*", para continuar luego su aplicación, de manera casi inmediata, en los ámbitos comunitario y educativo.

La experiencia de FIMe, en este contexto, indica que resulta muy importante y apropiado poder articular las actividades de ambos contextos, desde la comprensión de la comunidad como un todo, promoviéndose de esta manera ciudadanos auto-gestivos y más responsables de sus propios conflictos, donde el respeto por "el otro", la solidaridad, la cooperación, la inclusión, la democracia, vuelven a incorporarse en cada uno de sus miembros como valores y principios éticos necesarios para la buena y apropiada convivencia cotidiana.

Este modelo de sociedad, implica un cambio de paradigma, el que ya se está gestando en todo Latinoamérica. Tal cambio es complejo y exige tanto de políticas públicas apropiadas como de programas a cargo de organizaciones de la sociedad civil, quienes, de manera articulada, puedan incluir, no solamente la enseñanza, sino también la experiencia y práctica de metodologías pacíficas de relaciones humanas y consecuentemente de abordaje de conflictos.

Impacto esperado:

En este contexto y en el ámbito comunitario, la mediación necesita de la participación de los miembros de la propia comunidad para la prevención, administración, transformación y resolución de sus conflictos, donde el rol del mediador no es el de tomar decisiones, ni de aconsejar, sino que será el facilitador del proceso de comunicación entre las personas involucradas en el mismo. Su rol es fundamental, ya que sin su colaboración en este proceso, no será posible la búsqueda de alternativas democráticas, auto-compuestas, cooperativas, que lleven a la solución eficiente (en cuanto al proceso) y eficaz (en cuanto a los resultados) de los problemas cotidianos planteados en la comunidad.

Por otra parte, y desde la aplicación de estas nuevas metodologías de abordaje de conflictos, y desde la mirada de la comunidad como un todo, como un sistema conformado por diversos elementos y subsistemas en permanente retroalimentación, la práctica cotidiana de la mediación aportará herramientas, técnicas, estrategias y prácticas posibles de ser incorporadas por parte de sus miembros, como ejes transversales de su vida cotidiana.

Se apunta al cambio de actitud social frente al conflicto, promoviéndose la co-construcción del camino hacia la paz social, a partir de una nueva configuración de relaciones de la comunidad.

Resulta atinado resaltar en este sentido las propias palabras del pensador Edgar Morín, quien manifiesta en su obra que *"... no todo cambio produce mejoras, pero sin cambios no hay mejoras ..."*.

Los invito entonces a que meditemos sobre ello … *"-¿Qué cambio podemos promover cada uno de nosotros en nuestra comunidad, en miras de modificar las relaciones humanas y promover la tan mentada paz social?"*

Sección I. Estudios

La aplicación de las medidas de protección a favor de las víctimas de violencia doméstica de parte de los corregidores

Por: Magister Cinthia L. Novoa G.
Jefa de la Oficina Regional de la Procuraduría de la Administración en la Provincia de Chiriquí

El delito de violencia doméstica y el maltrato a menores se encuentra debidamente regulado en los capítulos I y II del título V, Libro Segundo, artículos 197 al 201 del Código Penal, describiendo la acción típica, antijurídica y culpable en el artículo 197 de la siguiente manera y cito: "Quien hostigue o agreda física, sicológicamente o patrimonialmente a otro miembro de la familia será sancionado con prisión de dos a cuatro años o arresto de fines de semana y tratamiento terapéutico multidisciplinario en un centro de salud estatal o particular que cuente con atención especializada, siempre que la conducta no constituya delitos sancionados con pena mayor".

La legislación nacional, así como nos plantea la conducta que debe realizar el supuesto agresor(a) para que se produzca el delito antes mencionado, de igual manera, el legislador patrio, a través de la ley 38 de 2001, ha contemplado las medidas de protección a favor de las víctimas sobrevivientes del delito de violencia doméstica, y de igual manera, determina la competencia de las autoridades para aplicar dichas medidas.

Es así como el artículo 9 de la ley 38 de 2001, toma en consideración a los corregidores como las autoridades, por la cercanía a la comunidad, y en especial, a las personas de escasos recursos, y que por lo general acuden a dichas autoridades para dirimir sus conflictos, donde las partes, que son víctimas de agresiones de algún tipo, acuden para buscar protección en ellos.

El premencionado artículo 9 reza así: "En los hechos de violencia que se presentasen en sus jurisdicciones, los corregidores y jueces nocturnos deberán, provisionalmente, tomar conocimiento del hecho, aplicar las medidas de protección pertinentes y remitir el expediente incoado, en el que indicarán las medidas adoptadas, a la instancia competente en un término no mayor de setenta y dos horas, contado a partir del momento en que se aplica la medida aludida. Queda entendido que dichas autoridades no podrán decidir el fondo del asunto ni promover ni aceptar advenimientos o desistimientos".

De la excerta legal antes mencionada, se desprenden claramente las facultades que otorga la Ley a la autoridad administrativa –entiéndase corregidor, alcalde–, que se circunscriben a tres situaciones: 1) A tomar conocimiento del hecho, 2) Adoptar las medidas de protección urgente y 3) Remitir, a más tardar 72 horas el expediente al Fiscal, para la instrucción del sumario.

Con respecto a qué tipos de medidas de protección pueden aplicar los corregidores y jueces nocturnos, presentamos un extracto de la consulta C-47-10 de 15 de abril de 2010, absuelta por la Procuraduría de la Administración al Alcalde Municipal del distrito de Gualaca, provincia de Chiriquí, señor Freddy M. Guerra que nos indica al respecto lo siguiente: "Dentro de las medidas de protección que pueden aplicar los funcionarios de policía administrativa, están la de ordenar el arresto provisional del agresor o agresora, por un término que no sobrepase 24 horas; el desalojo del agresor o la presunta agresora, independientemente de quién sea el propietario de la vivienda; proceder al allanamiento de la vivienda de conformidad con las garantías constitucionales y legales, con la finalidad de rescatar o socorrer a la presunta víctima, y prohibir al presunto agresor o agresora acercarse al domicilio común o aquél en que se encuentre la víctima sobreviviente entre otras". (C-47-10, www.procuraduria-admon.gob.pa)

Normalmente el corregidor(a) gira una boleta de protección, como medida provisional urgente, e incluso, podrá otorgar una pensión alimenticia provisional, ya que los mismos, a la luz del artículo 751 numeral 4 del Código de la Familia, a prevención, tiene conocimiento de los procesos de alimentos, siendo esta otra medida de protección a favor de la víctima y/o sus hijos.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

Extracto de Sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

(Interés Local)

Materia: Facultad de los municipios y publicaciones de Acuerdos Municipales.

El licenciado Gabriel Vega Yuil, actuando en su propio nombre y representación, presentó demanda contencioso-administrativa de nulidad, para que se declarara nulo, por ilegal, el acuerdo 157 de 31 de julio de 2001, "por el cual se declara al Cerro Ancón área protegida y reserva natural en el distrito de Panamá", emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

Fundamento de la demanda. La parte actora señala que el acuerdo 157 de 31 de julio de 2001 es violatorio del artículo 38 de la ley 106 de 1973, de los artículos 1 y 36 del Código Civil, del artículo 35 de la ley 38 de 31 de julio de 2000 y del artículo 17 de la ley 8 de 14 de junio de 1994.

El recurrente arguye que el acuerdo impugnado no fue promulgado tal como lo establece la Ley de Régimen Municipal, sino que se esperaron aproximadamente seis años para su publicación en la Gaceta Oficial, cuando el artículo 6 del referido acuerdo mencionaba que entraría a regir desde su sanción.

El apoderado judicial del demandante plantea además, que mediante la ley 8 de 14 de junio de 1994, el Consejo de Gabinete podía declarar zonas de desarrollo turístico de interés nacional, por ende, se emite la Resolución de Gabinete 34 de 28 de abril de 2004 que incluye al Cerro Ancón como área de desarrollo turístico. De allí pues que el demandante señala que el Consejo Municipal del Distrito de Panamá ignoró la existencia de dicha resolución y no se tomó en consideración que existía una normativa previa, de mayor jerarquía, a la expedición del acuerdo de marras.

Decisión de la Sala. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados, basa sus razonamientos en dos premisas.

Para el primer cargo de ilegalidad, señala que la potestad conferida por la ley 8 de 1994 al Consejo de Gabinete, en el sentido de declarar zonas de desarrollo turístico de interés nacional, no se afecta por la expedición del acuerdo, toda vez que mediante la ley 21 de 1997, que asignó al Cerro Ancón como área verde urbana, y la ley 41 de 1998, se le asignó a los municipios el deber de contribuir con la protección de los recursos naturales y de establecer áreas protegidas mediante Acuerdo Municipal. Además es de considerar el artículo 17 de la ley 106 de 1973, que le confiere al Consejo Municipal la atribución de dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente.

La Sala también menciona que el acuerdo municipal impugnado no regula o invade las potestades relacionadas con el desarrollo turístico o la creación de áreas de interés turístico nacional, asignadas al Consejo de Gabinete mediante la ley 8 de 1994, sino que se enmarca en la protección de los recursos naturales renovables, haciendo referencia a que otras entidades públicas y privadas también pueden desarrollar actividades en el Cerro Ancón de naturaleza turística.

Para el segundo reparo, relativo a la publicación tardía del acuerdo 157 de 2001, la Sala señala que la misma no constituye un elemento que incide o afecte la validez del acto, sino su eficacia, es decir, su obligatoriedad. De allí pues que el incumplimiento de ese requisito no es razón para declarar nulo el acto administrativo, sino que impide que el mismo surta sus efectos jurídicos.

No obstante lo anterior, los Magistrados consideran que el artículo sexto del acuerdo impugnado, que establecía que el mismo entraría a regir a partir de su sanción, infringe el artículo 38 de la ley 106 de 1973, toda vez que la Corte ha sostenido, en varias sentencias, que los acuerdos municipales deben ser publicados para que entren en vigencia. En ese sentido, la Sala estima que efectivamente se contraviene el artículo 38 de la ley 106 de 1973, pues es sólo una vez que se promulga una ley o acto normativo general que éste cobra vigencia y obligatoriedad.

Por las razones anteriores, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declaró que era ilegal el artículo sexto del acuerdo 157 de 31 de julio de 2001 y que no era ilegal el contenido de los restantes.

Panamá, 2 de febrero de 2009.

Texto completo en la dirección: http://bd.organojudicial.gob.pa/

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

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

Materia: Precio por minuto de llamadas originadas en redes fijas y en terminales públicos y semipúblicos.

La empresa Cable & Wireless Panamá, S.A., presentó una demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, a fin de que se declare nula, por ilegal, la resolución AN No. 318 Telco de 5 de octubre de 2006, expedida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, mediante la cual se ordenó a la empresa ajustar a B/.0.16, el precio por minuto de las llamadas que se originan en las redes fijas de cualquier operador de telefonía básica local hacia la red móvil de dicha concesionaria y a B/.0.15, el precio por minuto de las llamadas que se realicen desde los terminales públicos y semipúblicos, de cualquier prestador de este servicio, hacia la red móvil celular de dicha empresa concesionaria.

Fundamento de la demanda. La parte actora solicita la declaratoria de ilegalidad de la resolución AN No. 318 Telco de 5 de octubre de 2006, así como el restablecimiento de los derechos subjetivos, toda vez que Cable & Wireless Panamá, S.A., tiene derecho legal y contractual de fijar el precio de las llamadas del servicio de telefonía móvil celular que se generen en las redes fijas y en terminales públicos y semipúblicos hacia su red móvil celular.

Aunado a lo anterior, señala que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos no tiene facultad legal para fijar los precios u ordenar ajuste de precios para las llamadas del servicio de telefonía móvil celular de Cable & Wireless Panamá, S.A., incluyendo las llamadas celulares que se generen en las redes fijas y en terminales públicos y semipúblicos hacia su red móvil celular.

La empresa considera como infringidos los artículos 37, 38 y 71 de la ley 31 de 8 de febrero de 1996, por la cual se dictan normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República de Panamá; y los artículos 40 (literal e), 45 y 46 del decreto ejecutivo 21 de 12 de enero de 1996, por el cual se dicta el Reglamento sobre la Operación del Servicio de Telefonía Móvil Celular.

Decisión de la Sala. Una vez analizados y expuestos los argumentos, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia considera que si bien la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos tiene la facultad de realizar los actos que sean necesarios para que se lleguen a cumplir las funciones y los objetivos establecidos en la ley, ya sea reglamentando la aplicación de principios generales, de las metodologías y las fórmulas de cálculo de tarifas para la prestación de los servicios públicos de su competencia, esta facultad concedida está claramente limitada, cuando las leyes sectoriales señalan que los precios serán fijados mediante el régimen de competencia.

Así pues vale referirse a lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 31 de 8 de febrero de 1996, el cual establece taxativamente que "los precios de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos en régimen de competencia, serán fijados por los concesionarios". Así también el artículo 45 del decreto ejecutivo 21 de 12 de enero de 1996 dispone que "el concesionario establecerá los precios de todos los servicios provistos por él".

La Corte indica que sólo de manera excepcional, los precios de los servicios ofrecidos por los concesionarios podrán estar sujetos a tarifas impuestas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, tal como lo dispone el artículo 38 de la ley 31 de 8 de febrero de 1996.

También ha de tenerse en cuenta que la empresa Cable & Wireless Panamá, S.A., es operadora de la banda B de la telefonía celular, derecho este que le fue otorgado por el Estado mediante contrato de concesión 309 de 24 de octubre de 1997. En ese contrato se le adjudica al concesionario la concesión de instalar, mantener, administrar, operar y explotar comercialmente por su cuenta y riesgo, en régimen de competencia, el servicio de telefonía celular en la banda B.

De lo antes expuesto, la demandante, como operadora de la banda B de la telefonía móvil celular, ostenta un claro derecho de fijar los precios de su telefonía móvil celular. Es evidente entonces que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos no podía ordenar un ajuste de precio en los servicios de telecomunicaciones en régimen de libre competencia.

Por las razones anteriores, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia considera que la resolución expedida por la entidad reguladora entra en abierta contradicción con la ley 31 de 8 de febrero de 1996, ley sectorial en materia de telecomunicaciones, y con el decreto ejecutivo 21 de 12 de enero de 1996; así como tampoco respeta las condiciones establecidas en el contrato de concesión, por cuanto restringe o limita la competencia, en donde se supone que los precios de los servicios son regulados por la libre oferta y demanda.

Panamá, 26 de enero de 2009.

Texto completo en la dirección: http://bd.organojudicial.gob.pa/

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

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

Tema: Procedimiento a seguir en caso de empate en las votaciones para instalación del Consejo Municipal

(Resumen de Consulta C-091-09)

El Alcalde Municipal de Calobre consulta a la Procuraduría de la Administración, sobre el procedimiento a seguir en caso de que exista un empate en la votación para la instalación del Consejo Municipal de Calobre.

En relación al tema consultado, la Procuraduría consideró pertinente indicar que el artículo 30 de la ley 106 de 1973, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2004, señala que los Consejos Municipales se instalarán por derecho propio el 2 de julio siguiente a la elección de sus miembros, haciendo las veces de Presidente interino, el Concejal de mayor edad y de Secretario interino, el más joven.

A su vez, señala que la misma norma mencionada dispone que el Presidente, Vicepresidente y Secretario serán elegidos del seno del Consejo, que se entiende por esto que la Junta Directiva del organismo será escogida por todos los miembros del mismo.

Por otra parte, se expresa en la consulta que en el capítulo I del título I de la ley 106 de 1973 no se prevé el procedimiento de votación para la escogencia de la Junta Directiva del Consejo Municipal; no obstante, dicho organismo tiene la facultad de aprobar su reglamento interno, siendo éste el instrumento para establecer los procedimientos tendientes a garantizar su funcionamiento.

Por otro lado, señala que existe el acuerdo 09 de 30 de septiembre de 2005, emitido por el Consejo Municipal de Calobre, el cual adoptó la modificación de su reglamento interno. Sin embargo, advierte que el mismo no ha sido publicado en Gaceta Oficial, ni se tiene la certeza de su promulgación mediante el procedimiento establecido en el artículo 39 de la ley 106 de 1973, que señala que los acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Concejo y serán fijados por el término de diez (10) días calendario a fin de que surtan sus efectos legales. Los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial.

De lo anterior, la Procuraduría de la Administración concluye, que ante la falta de un procedimiento para desempatar la votación, recomienda recurrir al método que señalan los artículos 31 y 32 del acuerdo 09 de 30 de septiembre de 2005, emitido por el Consejo Municipal de Calobre. De no aplicarse esto quedaría funcionando lo que establece el artículo 30 de la ley 106 de 1973. También recomienda que el Consejo Municipal de Calobre revise los procedimientos adoptados en reglamentos internos de otros Consejos Municipales para la aplicación de las votaciones.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración

(Interés General)

Tema: Obligación de suministrar información de los registros de llamadas en los casos de quejas interpuestas por los propios clientes de empresas concesionarias de servicios de telecomunicaciones.

(Resumen de consulta C-57-10)

El Administrador General, Encargado, de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, consulta en relación a si las empresas concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones, en virtud de lo establecido en los artículos 10 y 11 de la ley 51 de 18 de septiembre de 2009, pueden negarse a suministrar a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos información de los registros de llamadas de sus clientes y usuarios, cuando esta entidad los solicite en ejercicio de sus facultades de inspección y fiscalización en los casos de quejas interpuestas por los propios clientes de estas empresas concesionarias.

Para fundamentar su opinión, el Procurador de la Administración cita varias disposiciones legales que se refieren particularmente a la potestad reguladora y controladora de la prestación de servicios públicos atribuida a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, entre las que destaca el artículo 11 del texto único de la ley 26 de 1996, que señala que la Autoridad podrá solicitar a las empresas prestadoras de servicios públicos la información que requiera para desempeñar sus funciones.

Sobre las funciones de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos en lo que respecta a conocer y decidir las denuncias de clientes en relación con la prestación deficiente de los servicios públicos o la falta de atención de reclamos, el Procurador de la Administración reproduce los numerales 12, 15 y 16 del artículo 20 del mencionado texto único. Concordantemente con estas disposiciones legales, se cita el artículo 45 de la ley 31 de 1996, por la cual se dictan normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República de Panamá, que posibilita a clientes disconformes con la atención que le brinde el prestatario a sus reclamaciones, recurrir subsidiariamente a la Autoridad.

Adicionalmente se reproducen algunas disposiciones del decreto ejecutivo 73 de 1997, reglamentario de la ley 31 de 8 de febrero de 1996; a saber: el artículo 4, que delimita el alcance del concepto «cliente», considerando como tal a toda persona natural o jurídica o entidad gubernamental a la que el concesionario proporciona el servicio de telecomunicaciones sobre la base de un contrato de servicios; el artículo 261, que establece la obligación del ente regulador de expedir las directrices para resolver y solucionar los reclamos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones; los artículos 262, 264 y 273, que se refieren respectivamente al mecanismo aplicable a los procedimientos establecidos para la atención de los reclamos de los clientes, el acceso de los clientes a toda la información directamente relacionada con sus respectivas quejas, y la posibilidad del cliente disconforme en cuanto a recurrir subsidiariamente a la Autoridad de los Servicios Públicos.

Concretamente en lo que al tema de la información y los datos de registro de los usuarios de las empresas de telecomunicaciones se refiere, se transcribe en la consulta un extracto de la sentencia de 21 de diciembre de 2009 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, sobre cuyas claras distinciones en torno al derecho de información y el derecho de petición, la Procuraduría de la Administración plasma su criterio en cuanto a que en el caso objeto de la consulta, no se está ante una petición en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 43 de la Constitución Política, y desarrollado por la ley 6 de 2002 y la ley 51 de 2009, sino frente al derecho de todo cliente o usuario de una empresa de telecomunicaciones de presentar una queja en relación con la prestación deficiente de los servicios o por falta de atención de sus reclamos.

Termina concluyendo el Procurador de la Administración que las empresas concesionarias de los servicios de telecomunicaciones deben suministrar toda la información requerida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, cuando las mismas sean solicitadas como parte del procedimiento administrativo realizado por la entidad con la finalidad de resolver las reclamaciones interpuestas por los propios clientes contra estas empresas, cuando se ven afectados por la prestación deficiente del servicio público brindado por estas concesionarias.

Consulta disponible a texto completo en la dirección electrónica: http://www.procuraduria-admon.gob.pa

Sección III. La Descentralización

El endeudamiento de los ayuntamientos

Por: Magíster Faustino Collado
Experto en Gestión Pública Local (República Dominicana)

La aprobación en España, a través de un Real Decreto Ley, de medidas antidéficit, para garantizar la contribución de las entidades locales a la reducción del déficit público, entre ellas, la prohibición a los ayuntamientos de endeudarse a largo plazo, desde ahora hasta el 31 de diciembre de 2011, pone en discusión el tema de la autonomía municipal, así como el de la responsabilidad fiscal.

El decreto contempla que las operaciones a corto plazo, concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación, deberán quedar canceladas al 31 de diciembre de cada año, es decir, que los pagos deben estar incluidos en el presupuesto anual, y no deben quedar este tipo de compromisos con cargo del presupuesto del año siguiente.

Para el caso de República Dominicana, si bien no está de más tomar en cuenta la nueva situación que se está dando en España, donde a los gobiernos autonómicos una ley nacional le limitará sus políticas de endeudamiento, es bueno recordar que la situación ha sido muy diferente, pues el endeudamiento municipal ha estado blindado desde la anterior ley 3455 de 1952. Siempre nuestros ayuntamientos para endeudarse han requerido de la aprobación del Ministerio de Hacienda.

Con la aprobación de la nueva Ley de Crédito Público No.6-06, la situación del endeudamiento de las instituciones públicas, incluidos los ayuntamientos, es más estricta en tres aspectos:

1. Cualquier endeudamiento de una institución pública requiere la aprobación previa del Ministerio de Hacienda, y si ese endeudamiento requiere de avales, fianzas y garantías, el mismo debe estar contemplado en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos (artículos 20 y 23).
2. Si el endeudamiento con el sistema financiero nacional se extiende por más de un año, deberá contar con la aprobación congresual, aprobación que siempre se requiere si el endeudamiento es externo (artículo 3, párrafo III).
3. Si un ayuntamiento se retrasare en honrar un crédito, el Ministerio de Hacienda puede debitar directamente de la cuenta bancaria de éste el monto adeudado (artículo 41).

Claro, en todo esto puede haber una discusión sobre la autonomía municipal y el derecho al endeudamiento de los gobiernos locales que tienen patrimonio y personería jurídica propios. Pero, el interés general, que es la estabilidad y el equilibrio fiscales, así como la estabilidad de precios y de toda la economía con la que se relaciona, siempre debe estar por encima del interés de las políticas presupuestarias municipales.

Pero la discusión debe profundizarse y transparentarse, pues constituye una falsedad la aseveración de que el endeudamiento de los gobiernos locales es la causa del desequilibrio fiscal de los gobiernos nacionales. Esa falsedad se ha mantenido como verdad para el caso de los gobiernos provinciales y municipales de Argentina en la crisis fiscal de los años '90, a los que se les quiso cargar la causa de la crisis.

Debe ser una norma de administración de que todos los gobiernos, nacionales y locales, tienen que actuar bajo el principio de la responsabilidad fiscal, la que supone no únicamente el equilibrio fiscal, pues el equilibrio fiscal es una política económica deliberada, pero no la única. Un gobierno puede adoptar la política de trabajar con déficit fiscal durante un determinado período, pero preservando su capacidad de pago.

Si la capacidad de pago se mantiene correlacionada con el cumplimiento de la misión del gobierno, principalmente la de ofertar servicios de calidad y en cantidad adecuada, la política de déficit fiscal de un ayuntamiento no afecta el interés general. Pero, si esa misión se ve dificultada y hasta imposibilitada por un endeudamiento creciente, donde las amortizaciones y los pagos de intereses llevan a su vez a nuevos endeudamientos, en un círculo vicioso que termina en default o incapacidad de pago, entonces debe intervenir el interés general.

Para prever esas situaciones debe haber leyes claras al respecto, como la 6-06 dominicana, así como indicadores que por ejemplo, sólo permitan endeudarse en un determinado porcentaje del presupuesto municipal, y que los pagos tampoco pasen de un determinado porcentaje, lo que también es válido para la deuda nacional y el presupuesto nacional.

Sección IV. Orientación al Ciudadano

Las solicitudes de cambio de zonificación

Por: Lic. Miguel Betegón
Abogado de la Secretaría de Procesos Judiciales de la Procuraduría de la Administración

¿Qué es el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano?

El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población. El mencionado ordenamiento está regulado por la ley 6 de 1 de enero de 2006, promulgada en la Gaceta Oficial No. 25,478 de 3 de febrero de 2006.

¿Cuáles son las autoridades encargadas del ordenamiento territorial?

Las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, las cuales deben elaborar un plan de zonificación en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

¿Qué es la zonificación?

Es la sectorización de áreas en zonas con el fin de agrupar las actividades similares, complementarias o compatibles entre sí. Mediante la misma se reglamenta el uso de la tierra, las densidades de población, el área mínima de lotes, la altura de las edificaciones, retiros y otros aspectos regulatorios.

¿Cuál es el procedimiento para el cambio de zonificación?

Las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo deberán seguir el siguiente procedimiento:

1. Presentar la solicitud a la oficina de Planificación Municipal correspondiente.
2. La oficina de Planificación Municipal remitirá la solicitud a la Junta de Planificación del respectivo distrito, que después de evaluarla de acuerdo a lo establecido en la ley, emitirá un informe técnico y lo remitirá a la oficina de Planificación en un plazo no mayor de 30 días calendario.
3. Recibido el informe técnico, la oficina de Planificación elaborará una resolución para aprobar o negar la solicitud que será firmada por el Alcalde.

Si el distrito no cuenta con una Oficina de Planificación, ¿cuál es el trámite a seguir?

De no contar el Municipio con la estructura de la oficina de planificación, la solicitud deberá seguir el siguiente procedimiento:

a. Presentar solicitud a la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda de la respectiva región.
b. Esta la remitirá a la Junta de Planificación.
c. La Junta de Planificación emitirá un informe técnico que será enviado a la Dirección de Desarrollo Urbano, en un plazo no mayor de 30 días calendario, vencido este plazo, la Dirección de Desarrollo Urbano podrá resolver de manera autónoma la solicitud.
d. La Dirección de Desarrollo Urbano emitirá una resolución para aprobar o negar las solicitud, que será firmada por el Director General de Desarrollo Urbano.

¿Si el distrito no cuenta con una Junta de Planificación Municipal?

De no contar el distrito con una Junta de Planificación Municipal, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda emitirá un informe técnico y posteriormente elaborará una resolución para aprobar o negar la solicitud.

Sección V. Buenas Prácticas Administrativas

Uso de la firma electrónica en el Tribunal Electoral

El Tribunal Electoral, como garante de la seguridad de la identidad de todos los ciudadanos y extranjeros que residen en este país, ha invertido en la innovación tecnológica de sus sistemas hasta llegar a contar con una moderna infraestructura de comunicación digital a nivel nacional que le permite brindar un mejor servicio al público.

Aprovechando esa infraestructura, ha sido posible instalar en la Institución, además de la firma y la auditoría electrónica de cheques, un sistema de correo electrónico para uso de todas las direcciones nacionales y regionales, lo que ha permitido una comunicación expedita entre todas las unidades y un ahorro significativo en tiempo, papel, comunicación y transporte; lo que redunda en una mayor seguridad, productividad y eficiencia en la gestión diaria.

En el año 2000, sobre la base de esa nueva plataforma informática, el Tribunal Electoral se dispuso a enfrentar las demandas y exigencias de la administración moderna, mediante la implantación de un sistema de administración y gestión digital. Para tal fin, mediante el Decreto 21 de 7 de diciembre de 2000, se reglamentó el uso de la firma electrónica respaldada por Certificados Digitales emitidos por el Tribunal Electoral como Autoridad de Certificación, sustituyendo así la firma manual en las acciones de personal, las actas de la Sala de Acuerdos, los actos administrativos internos y la correspondencia electrónica, tanto interna como externa, garantizándose la autenticidad, confidencialidad, integridad y conservación de la información elaborada y aprobada a través de correos electrónicos.

Este sistema, no sólo garantiza que el remitente no pueda repudiar el mensaje, sino que el mismo pueda ser enviado de manera encriptada o cifrada, lo que impide que el mensaje pueda ser leído en el trayecto de la comunicación electrónica.

Este nuevo sistema de comunicación, mediante correo electrónico, ha permitido, además, un ahorro sustancial tanto en el tiempo requerido para la realización de los trámites, así como de los recursos que para ello se disponían, logrando que la Institución mantenga su hegemonía dentro de las entidades públicas en el área de innovaciones tecnológicas, inclusive, proyectándose como una institución líder en la materia.

Por otro lado, la ejecución de este proyecto con auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA), permite:

a. Identificar al firmante y detectar cualquier cambio posterior de los datos firmados.
b. Está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere.

Ha sido ideado utilizando dispositivos seguros de creación de firmas electrónicas, los cuales mantiene el firmante bajo su control exclusivo.

En el año 2001, mediante el Acuerdo 1 de la Sala de Acuerdos 38 de 8 de noviembre de ese año, se dispuso que las resoluciones en los trámites de naturalización pudieran ser suscritas con firma electrónica, agilizando ya no los trámites de ejecución interna en el Tribunal Electoral, sino también aquellos con efectos a terceros, disminuyendo la duración de los mismos en 14 días.

En la actualidad, y gracias al uso institucionalizado de la firma digital y el correo electrónico, el Tribunal Electoral ha eliminado el uso del papel y las fotocopias en la mayor parte de las actividades diarias. Así, las Actas de Sala de Acuerdo, las Resoluciones de Personal, las Resoluciones de Naturalización, los Decretos y Acuerdos, son firmados a través del correo electrónico con firmas respaldadas por certificados digitales emitidos por el propio Tribunal como autoridad de certificación. Los cheques, por su parte, son autorizados electrónicamente, evitando de manera, el uso de la firma manual.

Tanto los cheques como el uso de la firma electrónica para las demás actividades señaladas pueden ser utilizados por los magistrados de manera remota a través de Internet desde cualquier parte del mundo.

En conclusión, las innovaciones efectuadas por el Tribunal Electoral en materia tecnológica, tales como la firma digital y el correo electrónico, han servido para catapultar a la Institución como entidad líder en la República de Panamá en materia de administración y gestión automatizada, y por otra parte, ha mejorado la atención al usuario al disminuir el tiempo empleado para la tramitación de las acciones y pasos necesarios para la generación de respuestas a sus requerimientos.

Fuente: Tribunal Electoral

BDA e ISA firman acuerdo para agilizar trámites

El Banco de Desarrollo Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario han firmado un acuerdo para agilizar los trámites que se realicen en ambas entidades. Los préstamos otorgados por el BDA incluirán la póliza de seguro agropecuario del ISA, informaron fuentes de ambas instituciones estatales.

La entidad de seguros agropecuarios deberá presentar anualmente, o con 60 días de antelación, su política de aseguramiento de acuerdo con los costos de producción de cada rubro, en cada área, y analizará los casos de indemnizaciones por motivo de inclemencias del tiempo o desastres naturales e informará al BDA sobre rubros y áreas asegurables.

Fuente: *La Prensa*, viernes 4 de junio de 2010.

2010-06-04

Procuraduría de la Administración
Ministerio Público
República de Panamá

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