



Julio-Agosto de 2008

Número 2, Año 1

Cuadernos Administrativos

“La Procuraduría de la Administración Orienta”

Contenido

Sección I. Estudios

- La Carrera Administrativa Municipal en Panamá: Antecedentes y actualidad. **2**
- Las posibilidades de participación ciudadana en el Órgano Legislativo. **3**
- La ley antitabaco: Aspectos relevantes. **4**

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

- Querrela por desacato contra el tesorero municipal y el juez ejecutor municipal (sentencia) **5**
- Debido proceso en materia de sanciones administrativas (sentencia) **6**
- Autoridad competente para ordenar la remoción de cercas construidas por particulares sobre ribera de mar (consulta) **7**
- Autoridad competente para adoptar medidas de personal sobre el tesorero municipal (consulta) **8**
- Entidad competente para autorizar el uso del espacio aéreo para la construcción de pasos elevados peatonales en distintos puntos del país (consulta) **8**

Sección III. El Camino Hacia la Descentralización

Sección IV. Orientación al Ciudadano

- El Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y el Procedimiento de Titulación. **9**

Sección V. Propuesta Ciudadana

Sección VI. Buenas Prácticas Administrativas

10

11

12

12

Sección I. Estudios

Las Posibilidades de Participación Ciudadana en el Órgano Legislativo.

Por Andrés Wong Pimentel, Asesor Legal de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Nacional es el Órgano más representativo del Estado. Esta representatividad le impone el deber de estar en contacto permanente con la población para identificar sus intereses y necesidades. En ese sentido, la ley como instrumento normativo de carácter general es el medio idóneo para establecer programas de acción a seguir por los administradores del erario público para resolver problemas sociales y facilitar a los individuos el logro de sus expectativas.

El reglamento interno de la Asamblea Nacional establece las consultas ciudadanas en los proyectos de ley que se discuten en sede parlamentaria. Es más frecuente que la intervención de ciudadanos acontezca en las comisiones permanentes, aunque también existe la posibilidad de que se reciban en el Pleno. No se requieren formalidades especiales para participar en los debates que se suscitan en las comisiones, cuyas reuniones por lo general son públicas, salvo cuando los asuntos que se discuten ameriten reserva. **Por otro lado, los ciudadanos pueden solicitar la cortesía de sala de alguna de las comisiones o en algunos casos del Pleno,** para ser atendidos por un asunto de interés general que requiera un tratamiento de inmediato de esas instancias parlamentarias. **También es frecuente notar que las comisiones permanentes se trasladen a distintos puntos del país para atender in situ inquietudes de los ciudadanos** en materia de salud, infraestructura pública, transporte, vivienda, trabajo, etc., lo que nutre el debate legislativo y favorece el contacto directo con la población para encontrar vías de solución a sus problemas. En materia de Derechos Humanos y de asuntos de familia se reciben permanentemente a ciudadanos con diversas inquietudes.

De igual modo, **la Biblioteca Parlamentaria Justo Arosemena recibe a diario a decenas de personas que solicitan información legislativa y bibliográfica.**

Otra de las vías disponibles para que los ciudadanos presenten propuestas es la Oficina de Participación Ciudadana. En ella, un grupo de funcionarios recibe las propuestas escritas o verbales y las remite a los servicios técnicos de la Asamblea para su evaluación como posible iniciativa legislativa, que como tal debe ser presentada formalmente por quienes tienen la facultad de proponerlas ante el Pleno, es decir, los diputados o las comisiones permanentes, según se trate de anteproyecto de ley o de proyecto de ley. **La Asamblea también ha abierto otros canales de participación. Mediante la página web, tiene contacto con el público interesado en los temas que se discuten en la asamblea y a través de ella puede tener acceso a los documentos que originan los debates.** El sitio web despliega información sobre el quehacer parlamentario en cuanto a la agenda a discutir, las actas de las sesiones plenarias, los proyectos en discusión; además, permite ver y escuchar la sesión que se transmite en vivo. Cabe resaltar que en el año 2007 el portal de Internet recibió más de 250,000 visitas. En este punto también hay que destacar que las sesiones del pleno de la Asamblea y el programa Actualidad Legislativa se transmiten en las frecuencias de radio y televisión de SERTV, además el canal 72 difunde todos los acontecimientos de relevancia nacional que tienen origen en la Asamblea. En cuanto a medios impresos, la Asamblea publica el periódico El Parlamento, así como la Revista Debate, en la que se analizan con mayor extensión temas de interés nacional. **Quedan por hacer ajustes en la página web que permitan a los ciudadanos hacer propuestas y sugerencias a distancia sobre los asuntos que se discuten en la Asamblea,** de igual modo, está en ejecución el Sistema de Radio y Televisión Parlamentaria que busca expandir los espacios de información para todos los ciudadanos.

Sección I. Estudios

La Carrera Administrativa Municipal en Panamá: Antecedentes y Actualidad.

Por: Magíster Rolando Lee Gil.

A partir de la aprobación del Código Administrativo en 1917, se dio en Panamá un primer intento de crear una ley de servicio civil, encomendándose a una comisión elaborar y clasificar los cargos públicos, pero su aplicación fue inoperante por tratarse de un período de reestructuración de la nueva República. Para el año 1941, la nueva Constitución Política, si bien no logró implementar el sistema de carrera, se establecieron un conjunto de principios rectores en su Artículo 159:

1. **Principio de la independencia institucional:** los servidores públicos responden únicamente al Estado y no a los partidos políticos.

2. **Principio de la libertad política:** se prohíbe el proselitismo político de los servidores públicos en funciones.

3. **Principio de la selección y estabilidad de los empleados públicos:** La ley determinará las condiciones y/o requisitos de ingreso a la administración pública, los deberes de los funcionarios, los recursos legales, las reglas de permanencia, ascenso, suspensión, traslados, cesantías y jubilación. En 1946, la materia fue introducida en la nueva carta magna, que la contempló dentro del Título XII sobre: "Los Derechos y Deberes de los servidores del Estado" limitándose el poder discrecional sobre los servidores públicos a efectos de una destitución, la cual requería una causa de justificación establecida por ley. Por medio del Decreto Ley 11 de 16 de septiembre de 1955 se aprueba en Panamá una primera ley de Carrera Administrativa, estableciendo un procedimiento especial de ingreso para los empleados de la Administración. Unos se mantenían como empleados regulares y los otros permanecían en sus cargos si cumplían a satisfacción con los requisitos mínimos de un examen especial de ingreso.

Transcurridos seis años luego de dicha reglamentación, se aprobó la Ley N° 4 de 13 de enero de 1961 que estableció disposiciones sobre "la Administración de personal al servicio del Estado".

Con la aprobación de la Constitución de 1972, se le da la condición de servidor público a las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los municipios y entidades autónomas y semiautónomas, y a partir de ese momento, se le otorga al personal municipal el estatus de servidor público y se reconoce la autonomía municipal.

A nivel de los servidores públicos nacionales, el tema de la carrera administrativa quedó regulado por la Ley 9 de 20 de junio de 1994, y el Decreto Ejecutivo 222 de 1997, pero los municipios no fueron incorporados a esta reglamentación. Únicamente se les mencionó, indicando que los mismos podían incorporarse al sistema nacional, si se solicitaba, previo acuerdo de los Consejos Municipales, no obstante, esto no ha ocurrido por falta de procedimiento.

Con la aprobación de Ley 24 de 2 de julio de 2007 que modificó y adicionó artículos a la Ley 9 de 1994, en el artículo 5 de la misma, se indica que: "**La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados...**", y el artículo 15 señala que: "**Las normas de la Ley 9 de 1994 sobre Carrera Administrativa, serán aplicables después de un año de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, a los municipios no subsidiados**".

Recientemente se aprobó el Decreto N° 44 de 11 de abril de 2008, el cual modifica y adiciona artículos al Decreto Ejecutivo 222 de 1997, que reglamenta la Carrera Administrativa, expresando la obligatoriedad de incorporar al sistema a todas las dependencias del Estado y a los municipios no subsidiados.

Será necesario, a nivel municipal, por medio de los Consejos Municipales, crear el procedimiento y la entidad local coordinadora, así como proponer una nueva legislación que incorpore una ley de Carrera administrativa municipal aplicable a todos los municipios.

Sección I. Estudios

La Ley Antitabaco: Aspectos Relevantes

Por: Mayanín Rodríguez, Directora Nacional de Promoción de la Salud.

I. Antecedentes

En cumplimiento del convenio marco para el control del tabaco, aprobado en la cuarta sesión plenaria de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 21 de mayo de 2003, Panamá como país signatario del mismo, fortalece la lucha antitabáquica con la aprobación del Decreto Ejecutivo 17 del 5 de marzo de 2005, que adoptaba “medidas para la reducción del consumo y exposición al humo de los productos del tabaco, por sus efectos nocivos en la salud de la población”.

Dicho Decreto era percibido como un documento con muchas debilidades, ya que si bien es cierto definía “áreas delimitadas para fumadores y no fumadores”, en los establecimientos de interés sanitario (bares, cantinas, discotecas, restaurantes, hoteles, casinos), en ocasiones estos espacios eran divididos por líneas “imaginarias” que seguían incumpliendo con lo establecido con la normativa.

Era necesaria una herramienta más fuerte para el control del tabaquismo en nuestro país; y mientras en la Asamblea Legislativa avanzaba el proceso de debates del Proyecto de Ley 25, la Dirección Nacional de Promoción de la Salud del MINSA impulsó junto a las regiones y centros de salud, operativos nocturnos “capacitantes” con la intención de promover entre los encargados, dueños y gerentes de los establecimientos, la necesidad de verlos no sólo como lugares de diversión, sino también como “espacios laborales”, en los que muchos de sus empleados (en especial en los casinos) sin ser fumadores habían sido “fumadores pasivos”, muchos por más de 10 años, afectando su salud y algunos siendo ya pacientes del Instituto Oncológico Nacional.

II. Aspectos fundamentales de la Ley 13 de 24 de enero de 2008

Después de esfuerzos compartidos MINSA – Sociedad Civil, y el apoyo de la comisión de Salud de la Asamblea Legislativa, se aprueba la **Ley 13 de 24**,

de enero de 2008, “Que adopta medidas para el control de tabaco y sus efectos nocivos en la salud” y el decreto Ejecutivo 230 de 6 de mayo de 2008, que reglamenta dicha Ley.

Entre los artículos relevantes de la ley, podemos destacar su artículo 5, que establece los lugares donde se prohíbe el consumo de tabaco:

- Oficinas públicas y privadas, nacionales, provinciales, comarcales y locales.
- Medios de transporte público en general y en las terminales de transportes terrestres, marítimos y aéreos.
- Lugares cerrados de acceso público donde haya concurrencia de personas.
- Los ambientes públicos y privados, abiertos y cerrados destinados a actividades deportivas.
- Áreas comunes de los edificios públicos y privados de uso comercial doméstico.
- Ambientes laborales cerrados, instituciones educativas y de salud; públicas y privadas.

En este mismo Artículo se **responsabiliza a los gerentes o encargados de los establecimientos, públicos o privados, de hacer cumplir la ley al público en general y a sus empleados.** De igual manera lo faculta para recurrir al auxilio de la Policía Nacional en caso de que alguien se niegue a cumplir la norma e insista en fumar en lugares prohibidos.

El artículo 14 por su parte establece la prohibición total de cualquier forma de publicidad, promoción y patrocinio de tabaco y de sus productos ya sea a través de medios indirectos o subliminales, dirigida a menores o mayores de edad, e igualmente aquellas que penetren en el territorio nacional.

En el Capítulo III de la Ley se aborda el tema de las **medidas relacionadas con la reducción de la oferta.** En ese sentido, el Artículo 19 establece que se **“prohíbe la venta de productos de tabaco a menores de edad”;** indicando además que los comerciantes están obligados a comprobar que la persona que compra es mayor de edad.

Sección I. Estudios

El artículo 20 de la ley contiene una medida adicional para reducir la oferta de tabaco con el propósito de evitar que menores de edad tengan fácil acceso a los productos de éste o sus derivados, consistente en la **prohibición de venta de cigarrillos sueltos o paquetes pequeños** que contengan menos de 20 cigarrillos; y el Artículo 22 prohíbe la utilización de máquinas expendedores o dispensadoras de tabaco. Por su parte, el Artículo 23 prohíbe la venta de productos derivados del tabaco en establecimientos deportivos, educativos y de salud públicos y privados.

III. Otras medidas de apoyo a la nueva ley

Desde la promulgación de la nueva ley, la comunidad en general ha dado muestras de su beneplácito ante lo establecido; y es que una de las estrategias definidas para dar seguimiento a la opinión pública fue el establecimiento de una línea de denuncia o "línea caliente del Ministerio de Salud: 800-5500 y 512-9444", disponible las 24 horas, que ha recibido hasta la fecha más de 600 llamadas. Adicionalmente se han realizado inspecciones simultáneas en todo el país a más de 150 establecimientos con el objetivo de validar las condiciones y el conocimiento de lo contenido en la Ley 13 en relación a las medidas **relacionadas con la reducción de la demanda de tabaco**, dando prioridad a las denuncias recibidas.

Pero ¿por qué tanto interés y energía en garantizar el cumplimiento de esta ley? Porque luchar contra el tabaquismo no es una lucha del Ministerio de Salud, sino una lucha de todos y todas, porque el humo del cigarrillo contiene unas 4,000 sustancias tóxicas de las cuales más de 40 han demostrado que son cancerígenas. Entre las que podemos mencionar alquitrán, amoníaco, arsénico, cianuro, acetona y naftalina.

Es por ello que el Ministerio de Salud conciente de que "se gana más participación, si conocemos más", cumpliendo con las responsabilidades establecidas en la reglamentación, viene realizando una serie de acciones entre las que podemos mencionar: capacitaciones a miembros de la

Universidades entre otros; que han permitido aclarar conceptos contenidos en el Decreto Ejecutivo 230 que reglamenta la Ley 13 de 2008. Una de las dudas más frecuentes es la relacionada con el concepto de "ventilación natural", que es "aquella que ocurre cuando se produce un flujo de aire del exterior hacia una estructura interior que provoca una renovación natural del aire interior, sin la participación de medios mecánicos. La misma ocurre cuando se da una de las siguientes consideraciones:

- Espacios a cielo abierto natural
- Espacios techados sin paredes con un diseño arquitectónico que permita el flujo del aire y su respectiva renovación por la parte superior, sin el uso de medios mecánicos de ventilación.
- Espacios que cuentan con un mínimo de tres lados abiertos y techados a una altura que facilite la renovación natural del aire y garantice la circulación cruzada del mismo.

De algo estamos seguros: la gente ha aceptado esta nueva Ley; que permite tanto a no fumadores como a los fumadores, la oportunidad de respirar aire libre de humo de tabaco. El Ministerio de Salud, por su parte, continuará con sus acciones: Operativos en discotecas, casinos, hoteles, bares, restaurantes; identificación de puntos de expendio de cigarrillos sueltos, capacitación en escuelas, universidades y a todo grupo, entidad, empresa o institución interesada. Preparación de mayor disponibilidad de "Clínicas de Cesación" como un espacio para aquellos fumadores que deciden dejar el hábito, así como el fortalecimiento de la Comisión Interinstitucional para la lucha contra el tabaquismo.

Ambientes libres de humo de tabaco: Una lucha de todos (a)

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

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

Materia: Querella por desacato interpuesta contra el Tesorero Municipal y el Juez Ejecutor.

Querella por desacato interpuesta contra el Tesorero Municipal y el Juez Ejecutor del Municipio de Cañazas, por el incumplimiento de la Sentencia de 16 de marzo de 2001, expedida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Fundamento de la querella. En esencia, la petición de condena por desacato contra los aludidos funcionarios plantea que estos servidores públicos están incumpliendo la sentencia de 16 de marzo de 2001, por medio de la cual este Tribunal declaró nulo el Acuerdo Municipal No. 5 de 28 de mayo de 1998, a través del cual, el Consejo Municipal de Cañazas gravó con un impuesto municipal las cabinas telefónicas, los teléfonos residenciales y el uso de la acera para la prestación de dicho servicio. No obstante lo anterior, el Tesorero Municipal de Cañazas remitió al Juzgado Ejecutor del mismo Distrito nota fechada 24 de enero de 2006, requiriéndolo para que iniciara un proceso ejecutivo por cobro coactivo contra CWP, a fin de recuperar la suma de B/.136,920.00 que se reconoció a favor del Tesoro Municipal de Cañazas, sustentada en la existencia del Acuerdo Municipal 5 de 28 de mayo de 1998 anulado.

Decisión de la Sala. Es importante llamar la atención sobre el hecho de que aún en el libelo de contestación de la querella, el Juez Ejecutor de Cañazas, Lcdo. Víctor Raúl Quintero Moreno, adujo la existencia de una mora en el pago de los impuestos exigidos a CWP, fundamentándose en que el cobro de los mismos tiene base normativa en el numeral 2 del artículo 75 de la Ley 106 de 1973.

Al respecto, se debe destacar que esta aseveración del funcionario municipal carece de asidero jurídico, pues, el artículo 75 se limita a enunciar algunas de "las fuentes de ingresos municipales", lo que significa que en virtud de la potestad tributaria derivada de los

municipios, éstos pueden establecer impuestos a través de acuerdos municipales, que son los instrumentos que deben fijar los aspectos esenciales de cada impuesto, tales como: el hecho imponible, la base de cálculo, la tarifa del impuesto y el sujeto pasivo. Sólo cuando tales aspectos sean claramente determinados, exigencia que se funda en el principio constitucional de legalidad tributaria, cada Municipio puede exigir a los contribuyentes el pago de los mismos. Ello, precisamente, fue lo que ocurrió en el presente caso, en que el Acuerdo Municipal anulado por la Sala no sólo fijó el objeto del gravamen, sino también la tarifa mensual y el contribuyente (CWP). Como corolario, la Sala conceptúa que le asiste razón a la querellante, por lo cual corresponde sancionar pecuniariamente al Juez Ejecutor del Municipio de Cañazas, Lcdo. Víctor Raúl Quintero Moreno, por la realización de actos contrarios a lo ordenado en la Sentencia de 16 de marzo de 2001, a través de la cual este Tribunal anuló el Acuerdo Municipal No. 5 de 28 de mayo de 1998.

Panamá, 16 de mayo de 2007

Texto completo en la dirección:
<http://bd.organismojudicial.gob.pa/registro.html>

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

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

(Interés General)

Materia: Debido proceso en materia de sanciones administrativas.

Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción Interpuesta para que se declaren nulas las resoluciones 001 de 5 de febrero de 2004 y 008 de 1 de abril de 2004, proferidas por el Consejo de Administración del Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP)

Fundamento de la demanda. El ente demandado impuso a la actora una multa de B/.100,000.00, la cual fue reducida luego a B/.40,000.00, por la infracción del numeral 3 del artículo 19 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, que prohíbe a las Administradoras de Inversiones de los recursos del SIACAP invertir en valores emitidos por las Administradoras de Inversiones, sus matrices, sus subordinadas o filiales. Normas violadas y el concepto de la infracción:

Artículo 7 del Decreto Ejecutivo 32 de 1998. De acuerdo con esta norma, la suma de las inversiones que una entidad administradora de inversiones efectúe no podrá exceder de la cantidad menor del cinco por ciento (5%) del Fondo del SIACAP a su cargo, ni el sesenta por ciento (60%) de su patrimonio neto.

Artículo 37 de la Ley 38 de 2000. La entidad sancionadora no aplicó el procedimiento instituido en la Ley 38 de 2000, cuyo pilar fundamental es la observancia del debido proceso, especialmente, tratándose de actuaciones en materia de procedimiento administrativo sancionador, como es el caso de la imposición de una multa.

Numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000. Esta norma establece entre las causales de nulidad de los actos administrativos, la expedición de los mismos con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen una violación del debido proceso legal.

Decisión de la Sala. El primer cargo debe descartarse, pues, a simple vista se aprecia que la

apoderada judicial de PROGRESO interpretó el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No. 27 de 27 de junio de 1997 de 1997 forma aislada, sin considerar el texto del artículo 19 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, que es sumamente claro en cuanto a las restricciones a que están sujetas las inversiones de los recursos del SIACAP, como lo es el invertir en valores emitidos por las entidades administradoras de inversiones, sus matrices, sus subordinadas o filiales". En resumen, la Sala conceptúa que PROGRESO ciertamente realizó actos contrarios a la prohibición contenida en el numeral 3 del artículo 19 de la Ley 8 de 1997...

Los dos últimos cargos de ilegalidad están relacionados con la infracción del debido proceso... En este punto la Sala debe reconocer la razón a la demandante, pues, en autos consta que la aplicación de la sanción pecuniaria impuesta contra PROGRESO se hizo en claro detrimento del referido principio constitucional. En tal sentido, salta a la vista que la Resolución No. 001 de 5 de febrero de 2004 fue dictada sin que, previamente, se hubiesen formulado cargos a PROGRESO y consecuentemente, sin que ésta hubiese tenido oportunidad de ofrecer sus descargos, de aportar pruebas y alegar...Pretender que con la sola interposición de un recurso de reconsideración contra una resolución condenatoria se satisface el debido proceso, no es más que corroborar un reconocimiento a medias de este derecho. Los razonamientos expuestos son cónsonos con el contenido del numeral 31 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000 que venimos mencionando, el cual incluye como elementos integrantes del debido proceso "dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir".

Panamá, 23 de julio de 2007

Texto completo en la dirección:
<http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración (Interés Local)

Tema: Autoridad competente para ordenar la remoción de cercas construidas por particulares sobre ribera de mar. (Resumen de consulta C-182-07)

La Procuraduría de la Administración en respuesta a la consulta planteada anotó que al tenor de lo previsto por el literal g del artículo 2 de la ley 63 de 1973, es función de la Dirección General de Catastro ejercer la administración y tramitación de adjudicaciones y arrendamientos de las tierras patrimoniales de la Nación, con excepción de las destinadas a fines agropecuarios. Dicha norma señala asimismo que la ocupación y utilización de dichos bienes, sin la autorización expresa del Ministerio de Economía y Finanzas, o sin la formalización del contrato correspondiente, será sancionada con multa equivalente a cinco (5) veces el valor del área ocupada según avalúo, conforme lo dispone el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual podrá ordenar la demolición de las obras realizadas en los bienes antes expresados, restaurándolo a su condición original, o bien arrendarlos a sus ocupantes, según convenga a los intereses públicos.

En relación al alcance de esta atribución se cita la sentencia de 16 de abril de 2003, de la Sala Tercera de la Corte Suprema, la cual confirma la facultad de la Dirección General de Catastro sobre la disposición de los terrenos ubicados dentro de una zona de 200 metros de anchura hacia dentro de la costa en tierra firme.

En consecuencia, se concluye que corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, ordenar la demolición de las cercas erigidas en los referidos bienes, restaurándolos a su condición original.

Tema: Autoridad competente para adoptar medidas de personal sobre el Tesorero Municipal. (Resumen de consulta C-205-07)

En relación a la consulta la Procuraduría estimó conveniente citar el pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, que en fallo de 6 de abril de 2006 señaló lo siguiente: *"...En otras palabras, la única atribución que la carta fundamental reconoció al cuerpo edilicio con relación al nombramiento del Tesorero Municipal fue la de ratificar o no dicho nombramiento hecho por el Alcalde. Así lo establece el numeral 8 del artículo 242 constitucional cuando señala como "función del Consejo Municipal... La ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal que haga el Alcalde.".... Y es que sería un contrasentido que mientras la Constitución atribuye al Alcalde aquella facultad, en aras de una mayor eficacia de la gestión municipal y del proceso de descentralización, el Consejo Municipal conserve una potestad que usualmente corresponde al funcionario nominador y que además, continuaría siendo el foco de conflicto que precisamente se procuró evitar con la reforma constitucional comentada".*

En consecuencia, el Tesorero Municipal, es nombrado por el Alcalde del distrito, y ratificado por el Consejo Municipal, tal como lo contempla la última reforma constitucional, por lo que le corresponderá al Alcalde, en su condición de autoridad nominadora, ejercer las acciones de personal con respecto al Tesorero Municipal, lo cual incluye la potestad de programar y concederle las vacaciones a que tiene derecho.

Ambas consultas disponibles a texto completo en la dirección electrónica: <http://www.procuraduria-admon.gob.pa>

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración (Interés General)

Tema: Entidad competente para autorizar el uso del espacio aéreo para la construcción de pasos elevados peatonales en distintos puntos del país.
(Resumen de consulta C-39-07)

La Procuraduría sostuvo que es pertinente anotar que el artículo 1335 del Código Administrativo establece que "son vías públicas urbanas:...las calzadas, puentes y viaductos adyacentes...".

Por otra parte, el acápite c del artículo 3 de la Ley 35 de 30 de junio de 1978, por la cual se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas, señala que esta entidad estatal tendrá como función, dictar las normas técnicas de diseño y construcción de calles, carreteras y puentes, así como también, revisar para aprobar o improbar los planos y especificaciones para la construcción o reconstrucción de tales obras.

Del contenido de las normas citadas, se infiere que los puentes son considerados vías públicas urbanas, razón por la cual la autorización para su construcción, sean estas obras efectuadas por el sector público o privado corresponde por un lado a las municipalidades, que otorgarán tales autorizaciones a través de las respectivas oficinas de ingeniería municipal, y, por el otro, al Ministerio de Obras Públicas que aprobará los planos y especificaciones técnicas de tales obras.

En el caso particular del Distrito de Panamá, el decreto ejecutivo 34 de 3 de septiembre de 1993, que crea y reglamenta el funcionamiento de la Oficina de Ventanilla Única, dispone que los permisos de construcción, demolición y ocupación se solicitarán mediante memorial dirigido al Director de Obras y Construcciones Municipales, al cual deberán adjuntarse los documentos requeridos para cada caso, según se detalla en la guía que contiene los requisitos formales para la solicitud de revisión de planos y la expedición de permisos.

Cabe agregar respecto a la Oficina de Ventanilla Única de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Distrito de Panamá que la misma está conformada por representantes de todas las entidades públicas que participan en el proceso de revisión de planos y/o expedición de permisos de construcción, demolición y ocupación, según lo dispuesto por el artículo 3 del citado decreto ejecutivo. Luego de analizar las normas legales y reglamentarias antes expuestas, la Procuraduría de la Administración opinó que el otorgamiento de permisos para la construcción de pasos elevados peatonales es una atribución que se ejerce, de manera conjunta, por la oficina de ingeniería municipal de cada distrito y por el Ministerio de Obras Públicas, con la particular circunstancia que, en el caso del Municipio de Panamá participan en este proceso de aprobación otras entidades públicas vinculadas a la ya mencionada Ventanilla Única, como es el caso del Cuerpo de Bomberos, el Ministerio de Salud, y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.

texto completo en la dirección
electrónica:<http://www.procuraduria-admon.gob.pa>)

Sección III. El Camino Hacia la Descentralización

Cronología de la Descentralización Municipal en Panamá.

En la reforma constitucional de 2004, se incluyeron modificaciones tendientes a garantizar mayor autonomía municipal a través de un proceso de descentralización efectivo. Este espacio busca destacar cuales han sido los antecedentes de este proceso de descentralización desde sus inicios hasta nuestros días. En la anterior edición de los cuadernos administrativos desarrollamos la evolución que ha tenido el municipio desde la Constitución de 1904 hasta la Constitución de 1946, destacando adicionalmente la regulación de la autonomía municipal en la Ley 8 de 1 de febrero de 1954, la cual fijó el mecanismo de designación del Alcalde a través del Gobernador. Es oportuno ahora desarrollar los aspectos sobre la autonomía municipal desarrollados a partir de la Constitución de 1972.

- La Constitución de 1972 en su Título IX, sobre el Régimen Municipal, rescata algunos elementos de autonomía municipal, tal como el contenido en el artículo 209 que señala que: ningún servidor público municipal podrá ser "suspendido ni sustituido por las autoridades administrativas nacionales".
- El artículo 211, por su parte indica que el Estado complementará la gestión municipal, cuando esta sea insuficiente, en casos de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general en la forma que determine la ley.
- En cuanto al nombramiento del Alcalde, de acuerdo al artículo 216 este, junto con su suplente, siguen siendo nombrado por el Gobernador, pero luego de la selección que realice el Consejo Municipal de entre una terna que propone el propio Gobernador, lo cual sigue siendo un límite a la democratización de los municipios.
- En desarrollo de las normas constitucionales, la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, establece normas en defensa de la autonomía local:

"Artículo 5. Los municipios podrán impugnar todo acto legislativo o administrativo emanado de las autoridades nacionales cuando lo estimare violatorio de la autonomía municipal". El artículo 15 de esta ley confirmando lo que indica el artículo 5, sostiene: "Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales y los decretos de los Alcaldes, sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieren los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes previo los procedimientos que la ley establezca".

¿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 FIIAPP, 2006.

Sección IV. Orientación al Ciudadano

El programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y el Procedimiento de Titulación

Por: María Nediélka Gadea P. Especialista Legal PRONAT- BID.

El Programa Nacional de Administración de Tierras es el resultado de los acuerdos de Préstamos suscritos por la República de Panamá y fondos de crédito internacionales con el objetivo de promover la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, facilitar el acceso al crédito y la inversión predial, asegurando la consolidación de las áreas protegidas y la integridad de los territorios indígenas.

Las acciones del Programa se desarrollan en las provincias de Chiriquí, Veraguas, Herrera, Los Santos, Coclé, Colón, Bocas del Toro y Panamá tanto en el área rural como urbana y las mismas se orientan al fortalecimiento de las instituciones públicas encargadas de tramitar títulos de propiedad, así como al levantamiento catastral, regularización y titulación de tierras.

En el ámbito rural la regularización de los predios se efectúa a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario utilizándose la normativa contemplada en la Ley 24 de 5 de julio de 2006, que regula el procedimiento de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado.

La adjudicación y titulación de predios ubicados en áreas urbanas o ejidales se lleva a cabo en coordinación con la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas y los diferentes Municipios, los cuales a través de Acuerdos Municipales dictan el procedimiento a seguir.

El desarrollo de los objetivos del Programa en especial el de la titulación se encuentra diseñado a fin de que se de una divulgación amplia en las áreas de incidencia del proyecto, de allí que regularmente se verifiquen reuniones Comunitarias de divulgación, cuyo objetivo es explicar a los residentes y habitantes la presencia de los equipos de campo en la comunidad y el trabajo de mensura de los predios.

Esta fase es seguida por las visitas individuales a los predios con el objetivo de obtener datos precisos de los mismos, tales como superficie, ocupante, validada

en las convocatorias denominadas “exposiciones públicas”, cuyo propósito es proporcionar los resultados de las mensuras efectuadas a efecto, de que los poseedores de predios muestren su conformidad con el trabajo realizado o en su defecto se realicen los cambios pertinentes. Una vez obtenida la conformidad de los poseedores beneficiarios y efectuadas las notificaciones de ley, se procede a la emisión de la resolución de adjudicación y su correspondiente inscripción en el Registro Público, dando origen al título de propiedad. Como quiera que dentro del trámite de titulación pueden verificarse ventas de las mejoras existentes en un determinado predio, conocidas como trasposos de derechos posesorios, es oportuno indicar que la Dirección Nacional de Reforma Agraria tiene establecido mediante resolución administrativa el procedimiento para efectuar estos trasposos, es decir, que una vez producida la venta, los interesados deben acudir a la Oficina Regional de Reforma Agraria según la ubicación del predio para formalizar este trámite. Una vez concluido el traspaso de derechos posesorios el proceso continuará en el Programa para la emisión del título de propiedad.

Entre las ventajas que ofrece el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) están la gratuidad del trámite, es decir que los poseedores beneficiarios se encuentran exentos del costo de la mensura de la tierra y demás costos de titulación, limitándose al pago del valor en concepto de tierra. Se destaca también el beneficio de que el Programa, a través de sus funcionarios y de las empresas contratadas para estos fines se desplaza a cada uno de los predios evitando así que los peticionarios incurran en costos de traslado a las oficinas del Programa.

La regularización y titulación de tierras además de proporcionar certeza jurídica en cuanto a la propiedad de la misma, facilita el acceso al crédito de los beneficiarios, promueve las inversiones y por ende propicia el mejoramiento de la calidad de vida de los hombres y mujeres del país.

Sección V. Propuesta Ciudadana

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. Emisión y Renovación de Pasaportes vía electrónica.

La Dirección Nacional de Pasaportes, como parte de su programa de modernización, está preparando la plataforma tecnológica para poner en marcha un nuevo sistema de emisión de pasaportes para mejorar el funcionamiento del servicio. Actualmente el trámite de obtención de pasaporte se realiza en su totalidad en las instalaciones de la Dirección Nacional de Pasaportes o sus oficinas regionales. Se espera que una vez se realicen las pruebas y se organice la logística necesaria para agilizar el trámite, parte del mismo se podrá realizar vía Internet, y el pago del costo del pasaporte de forma previa en instituciones bancarias.

II. La creación del “Sorteo de Oro”. Esta iniciativa de la Lotería Nacional de Beneficencia representa un esfuerzo por innovar y competir con otras opciones de juegos de suerte y azar que existen a nivel nacional.

La incorporación de premios adicionales como automóviles y dinero en efectivo que se acumula ante falta de ganador del premio, ha atraído a personas que usualmente no apoyaban la labor de la institución, cuya recaudación se utiliza en beneficio de programas que redundan en beneficio de la población panameña más vulnerable.

III. Reforzamiento de la Transparencia en la página web de la Superintendencia de Bancos. Consciente de sus responsabilidades, esta institución ha incluido en su página web un apartado dedicado a la transparencia, en la que se puede encontrar información sobre temas relevantes tales como: El Plan Estratégico y Proyectos Institucionales, Programas Desarrollados, Políticas Internas, Seguimiento de Documentos, Estructura y Ejecución Presupuestaria, Estadísticas, Contrataciones Públicas, y el Código de Ética, entre otros.



Procuraduría de la Administración

Ministerio Público

República de Panamá

<http://www.procuraduria-admon.gob.pa>

cuadernos@procuraduria-admon.gob.pa

Teléfono: 500-3350