

# Cuadernos Administrativos

*"La Procuraduría de la Administración Orienta"*

## Contenido

### Sección I. Estudios

- Arbitraje y Estado
- Nociones sobre el Servicio Público de Electricidad

2

2

4

### Sección II. Jurisprudencia y Consultas

- Un quiosco construido sobre un bien de uso público de un Municipio, no constituye un bien de propiedad privada (sentencia)
- Indemnización por daños y perjuicios (sentencia)
- Competencia del Alcalde y de las Juntas Comunales en los trámites de apertura de establecimientos dedicados al expendio de bebidas alcohólicas (consulta)
- Circulación en el comercio de billetes de cincuenta y cien dólares de los Estados Unidos de América (consulta)

5

5

6

7

8

### Sección III. La Descentralización

9

### Sección IV. Orientación al Ciudadano

10

- La expropiación por interés social urgente para formalizar asentamientos comunitarios por antigüedad

10

### Sección V. Propuesta Ciudadana

11

### Sección VI. Buenas Prácticas Administrativas

11

## Sección I. Estudios

### Arbitraje y Estado

Por: Lilibian Sánchez, Directora del Centro de Conciliación y Arbitraje de Panamá (CeCAP)

En los últimos 10 años se ha incrementado la utilización del arbitraje como vía de solución de disputas tanto por particulares como por entes de derecho público. Este incremento se ha producido a raíz de la aprobación del decreto ley N° 5 de 1999, mejor conocido como la Ley de arbitraje, mediación y conciliación.

Esta ley no sólo vino a regular el arbitraje en Panamá, sino también derogó toda la normativa existente en dicha materia hasta esa fecha. En el caso particular del arbitraje con el Estado, la ley de arbitraje de 1999 (1) reconoció la validez legal de los convenios arbitrales pactados por el Estado, entidades autónomas, semiautónomas e incluso la Autoridad del Canal de Panamá.

Esta ley contempla 3 momentos en los cuales se puede realizar un arbitraje con el Estado:

El primer supuesto: en el que esté pactado contractualmente en cuyo caso no se requiere la aprobación del Consejo de Gabinete ni el concepto favorable del Procurador de la Nación;

El segundo supuesto: en los casos en que no exista convenio arbitral pactado y surja un litigio. En cuyo caso se requiere las aprobaciones del literal anterior;

El tercer supuesto: en los casos en que no habiendo litigio, las partes (Estado y un particular) se ponen de acuerdo para

acordar el arbitraje, estableciendo un procedimiento para ello.

Sin embargo, a través de una Acción de Inconstitucionalidad interpuesta en el año 2000, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 11 de junio de 2003, declara inconstitucional la frase del artículo 7 de decreto ley No. 5 de 8 de julio de 1999, contenido en la parte final del segundo párrafo que señalaba:

"El convenio arbitral así establecido tendrá eficacia por sí mismo y no requerirá la aprobación del Consejo de Gabinete y el concepto favorable del Procurador General de la Nación", por ser violatorio del numeral 4 del artículo 195 y del artículo 203 de la Constitución.

Esta decisión estaba fundamentada básicamente en el artículo 195 de la Constitución Nacional (hoy artículo 200) que se refiere a las funciones del Consejo de Gabinete, el cual en su numeral 4 dispone que entre sus funciones está la de "Acordar con el Presidente de la República que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que sea parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación"; por lo que cualquiera cláusula arbitral que se invocara debía de cumplir con dicho requisito para ser eficaz.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia fue ampliamente discutido en importantes foros inter-

## Sección I. Estudios

nacionales por las graves implicaciones que en materia de seguridad jurídica representaba para la inversión extranjera. Por una parte, la casi imposibilidad de que el inversionista pudiera invocar una cláusula arbitral para realizar un reclamo al Estado Panameño, pues requería nuevamente la aprobación del Consejo de Gabinete que ya había aprobado el contrato al momento de la contratación; y por otra, la decisión constituía el desconocimiento de tratados tanto bilaterales de inversión como convenios internacionales que en materia de arbitraje habían sido ratificados por la República de Panamá.

Al umbral de la ampliación del Canal de Panamá y de las contrataciones millonarias que ésta implicaba, como forma de promover la inversión extranjera en nuestro país, la Asamblea Nacional de Diputados, incluyó dentro de las Reformas Constitucionales del 2004 adicionar un párrafo al artículo 200 (antes artículo 195), en el mismo numeral 4 que dispone “Este numeral no se aplicará a los convenios arbitrales pactados contractualmente por el Estado, los cuales tendrán eficacia por sí mismos”.

La decisión de nuestro Órgano Legislativo solamente fue acertada, en el sentido de rectificar un problema que se generaba a partir de interpretación de una norma constitucional poco precisa, pues sólo contemplaba el supuesto del arbitraje ante un asunto litigioso; sino que coloca a nuestro país en una franca ventaja respecto a muchos de los países de la región que no ofrecen a los inversionistas bases jurídicas del respeto a la inversión.

Adicionalmente, a través de la ley 15 de 22 de mayo de 2006 se restituyó el párrafo que había sido declarado inconstitucional en el artículo 7, por lo que se vuelve al contenido original del decreto ley 5 de 1999.

Concluyendo, es válida la sumisión del Estado, las autoridades autónomas y semiautónomas, incluyendo la Autoridad del Canal de Panamá, sin más formalidad que las contempladas por la ley para los convenios arbitrales en general. En virtud de esto, los asesores del Estado deben conocer la materia arbitral y las implicaciones que ésta contiene, a fin de salvaguardar los intereses del Estado a través de cláusulas arbitrales correctamente pactadas.

## Sección I. Estudios

### Nociones sobre el Servicio Público de Electricidad

Por: Lic. Jorge Rivera Staff Abogado de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.(ETESA)

Desde el año 1969 hasta el año 1997, la actividad eléctrica en nuestro país fue desarrollada directamente por el antiguo IRHE, una institución estatal integrada verticalmente, bajo el esquema de un monopolio público, que tenía entre otros objetivos el incremento de la cobertura eléctrica como instrumento para impulsar el desarrollo nacional. Esta concepción pública cambió con las corrientes privatizadoras y liberalizadoras de la década de los años 90, que propugnaron por la gestión de dichos sectores a través de mecanismos de mercado.

A pesar de los cambios llevados a cabo en función de estas corrientes, actualmente la configuración del sector eléctrico en Panamá, mantiene la concepción funcional de servicio público, tal como lo establece el artículo tercero de la ley 6 de 1997, que señala "*Carácter de servicio público. La generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad destinadas a la satisfacción de necesidades colectivas primordiales en forma permanente se considerarán servicios públicos de utilidad pública*".

En dichas actividades, el Estado a través de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), mantiene la titularidad de la actividad, aunque ejercida por medio de una de las modalidades de gestión indirecta que implica la explotación y la prestación del servicio por parte de empresas que ostentan la concesión administrativa correspondiente.

Debemos acotar que si bien se da una preeminencia de la concepción de la actividad del sector eléctrico en su conjunto, como un servicio público, no es menos cierto que se estructura dentro del marco del mercado eléctrico mayorista, sujetándose ciertas actividades al régimen de autorización administrativa, denominado en la Ley como concesiones o licencias.

Es importante señalar la distinción que la Ley hace con respecto a los dos tipos de instrumentos por los cuales el Estado delega las actividades de servicio público eléctrico: por un lado, las concesiones otorgadas de acuerdo a la actividad específica de que se trate, ya sean plantas de generación hidroeléctricas o geotermoelectricas o las actividades de transmisión y distribución, mediante concesiones formalizadas mediante sus respectivos contratos, que tienen un carácter más detallado y exigente por las características estratégicas o de monopolio natural que estas activida-

des representan en el sector eléctrico nacional.

En ese sentido, la normativa sobre concesiones de electricidad en nuestro país, hace una diferencia que a simple vista no parece significativa, pero que si es importante: las concesiones de generación se otorgan a las instalaciones, mientras que para la transmisión y la distribución, dichas concesiones se otorgan a las actividades a desarrollar.

Por otro lado en cambio, se sujetan al régimen de licencias al resto de actividades de generación, como la térmica, eólica, solar, etc., que aunque en cierta forma tienen un procedimiento menos complejo que en el caso de las concesiones, no dejan de cumplir requisitos, tanto ambientales como de calidad técnica de sus instalaciones y su operación.

En cuanto a las condiciones que el servicio público de electricidad debe satisfacer a los usuarios del mismo, en términos de acceso, precio, continuidad y atención al cliente, las mismas están reguladas por diversidad de requisitos y normas establecidas por la ASEP, como regulador del sector, mismas en las cuales se ha avanzado mucho en los años que lleva el esquema actual funcionando.

Sin duda, entre los temas pendientes que tenemos que afrontar, el relativo al costo de la tarifa eléctrica es el más importante, mismo que en gran medida está condicionado por nuestra dependencia de las plantas de generación térmica de los hidrocarburos, y a la necesidad de que existan más participantes en el mercado eléctrico que permita una competencia mucho más efectiva entre los mismos.

A este respecto, desde hace algún tiempo se preparan varios estudios y análisis que permitirán, entre todos los interesados, evaluar objetivamente el desempeño del sector, y así implementar a través de políticas públicas y cambios en la regulación, lo que entre los expertos se denomina "reformas de segunda generación", que nos permitirán tener un servicio de mejor calidad a menores precios.

## Sección II. Jurisprudencia

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

**Materia:** Un quiosco construido sobre un bien de uso público de un Municipio, no constituye un bien de propiedad privada que amerite el pago de una indemnización en concepto de expropiación por motivo de utilidad pública.

El licenciado Auriel Henríquez en representación de Frederick Abdul Henríquez Flores y Joseline De la Cruz Henríquez, presentó demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declaren nulos por ilegales, el acuerdo 9 de 6 de marzo de 2003 y la resolución 9 de 10 de junio de 2003 emitida por el Consejo Municipal del Distrito de La Chorrera, así como la resolución C-DAJ-2003-090 dictada por la Alcaldía Municipal del Distrito de La Chorrera.

#### Fundamento de la demanda.

Ante el dictamen de los actos antes estudiados, los demandantes consideran que los mismos son contrarios a derecho, porque tanto el Concejo Municipal de La Chorrera como la Alcaldía de ese Distrito han ordenado la demolición del quiosco (finca 179473, rollo 3247 complementario, documento 6) desconociendo el derecho de propiedad que les asiste y afectando el sustento diario que este negocio le brinda a una familia.

Agregan, que no se hizo un juicio previo para demostrar la necesidad de utilidad pública que justificara la expropiación del mencionado quiosco y se fijó el monto de una indemnización sin que existiera una sentencia firme por parte del Tribunal competente.

Por tanto, aducen que se han vulnerado los artículos 337 y 338 del Código Civil y, 21 (numeral 2) de la ley 106 de 1973.

#### Decisión de la Sala.

Sobre el particular, esta Superioridad, tiene a bien señalar que la Constitución Nacional establece en su artículo 258 (numeral 5), los bienes definidos por Ley como de uso público, los cuales pertenecen al Estado y no pueden ser objeto de apropiación privada. A su vez, que si los bienes de propiedad privada se convierten por disposición legal en bienes de uso público, se le pagará al dueño una indemnización.

Ahora bien, los parques ubicados en el territorio nacional son definidos por el artículo 333 del Código Civil como bienes de

uso público de los Municipios. En este sentido, los artículos 69 (numeral 1) y 105 de la ley 106 de 1973, nos dicen respectivamente que los parques son patrimonio municipal y no pueden enajenarse, ni arrendarse ni gravarse.

En virtud de lo expresado, se colige que el Parque 3 de Noviembre localizado en el Distrito de La Chorrera es un bien de uso público que le pertenece al Municipio del mismo Distrito. Consecuentemente, el terreno sobre el cual estaba ubicado el quiosco (finca 179473) le pertenece al Municipio de La Chorrera; autoridad a quien le compete disponer de los bienes y derechos del Municipio, así como reglamentar su uso, adjudicación, etc. Por tanto, dicho bien ni parte de él - una porción de terreno, en forma alguna podía ser objeto de apropiación por parte de los demandantes (cfr. numeral 9 del artículo 17 de la ley 106 de 1973).

Reconocida la potestad del Municipio de disponer del uso del Parque 3 de Noviembre, se concluye que la orden de demolición del quiosco y el pago en concepto de compensación por la construcción de la obra demolida, no resultan contrario a derecho.

Cabe señalar, que en el caso en estudio no nos encontramos ante un terreno de propiedad privada (finca 179473) que fue convertido a bien de uso público. Todo el Parque 3 de noviembre es de dominio público y le pertenece al Municipio de La Chorrera, por lo que no aplica al caso en estudio el proceso de expropiación de la propiedad privada que ameritara el pago de una indemnización cuando el Órgano Ejecutivo estime que la misma es conveniente por guerra, grave perturbación del orden público o de interés social urgente (Art. 51 de la Constitución Nacional).

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que no son ilegales, el acuerdo 9 de 6 de marzo de 2003 ni la resolución 9 de 20 de junio de 2003, ambos actos dictados por el Consejo Municipal del Distrito de La Chorrera, así como tampoco la resolución C-DAJ-2003-090 de 14 de julio de 2003, emitida por la Alcaldía de ese Distrito. Se niegan las demás declaraciones pedidas.

## Sección II. Jurisprudencia

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

#### Materia: Indemnización por daños y perjuicios.

La Sociedad Propiedades Unidas Orgos, S.A. demanda para que se condene al Estado Panameño (Registro Público) al pago de cinco mil novecientos nueve balboas con seis centavos (B/. 5,909.06) por daños y perjuicios desglosados en tres mil novecientos nueve balboas con seis centavos (B/. 3,909.06), por el monto a que asciende el préstamo hipotecario y dos mil balboas B/.2,000.00 en concepto de daños y perjuicios por la supuesta negligencia en el cumplimiento de sus funciones, al omitir la inscripción marginal de la Nota 510-01/89 emitida por la Dirección General de Catastro de 15 de octubre de 1997.

#### Decisión de la sala.

Cabe destacar, a diferencia de otros procesos en que se ha pretendido establecer responsabilidades al Registro Público, el examen del tribunal no versa sobre actos registrables de la mencionada institución, cuya connotación es jurisdiccional y los excluye del conocimiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, sino sobre la alegada prestación deficiente del servicio público que presta la referida entidad del Estado.

La empresa Propiedades Unidas Orgos, S.A., inscribió en el Registro Público, sin que se hiciera ninguna observación o advertencia, el contrato de primera de hipoteca y anticresis suscrito por la Sra. Ana Durán, quien aparecía como propietaria de la finca y no colocó oportunamente una marginal que advirtiera sobre la existencia de una doble inscripción. Según el demandante, de haberse colocado dicha marginal, no se hubiesen realizado operaciones comerciales sobre la propiedad y se hubiese evitado la inscripción del préstamo con garantía hipotecaria que trajo como resultado, que al ser ejecutado el préstamo vía jurisdiccional por el incumplimiento de la obligación, la adjudicación de los bienes que sirvieron de garantía no pudo hacerse efectiva. Por ello, la demandante no ha podido ejecutar el cobro del dinero dado en préstamo y responsabiliza al Registro Público por la negligencia.

La Sala señala que en base al grado de responsabilidad le incumbe al Registro Público, ya que incurrió en una negligencia en el manejo de sus funciones registrales y por ende le ocasionó perjuicios a la empresa Propiedades Unidas Orgos, S.A.

De igual forma consta, que el 7 de septiembre de 1999, el Registro Público había emitido una certificación haciendo constar que el único gravamen vigente y pendiente era el de Propiedades Unidas Orgos, S.A., sin hacer referencia a ninguna marginal ni a la nota 510-01-89 expedida por la Dirección de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El Registro Público no cumplió con su deber de realizar las debidas anotaciones, en forma oportuna, a fin de evitar situaciones que tuvieron lugar, en perjuicio de la empresa Propiedades Unidas Orgos, S.A. Estos errores fueron reconocidos por la entidad.

La pretensión del demandante es que se le indemnice por un monto de B/. 3,909.06 del préstamo hipotecario y B/.2,000.00 en concepto de daños y perjuicios. Sin embargo, la Sala no estima viable esta última suma ya que la parte actora no acreditó ni sustentó, en forma alguna, la cuantía reclamada al respecto.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia condena al Registro Público a pagar, a favor de Propiedades Unidas Orgos, S.A., la suma de tres mil novecientos nueve con seis centavos (B/.3,909.06) en concepto de indemnización por daños y perjuicios ocasionados por la responsabilidad extracontractual administrativa originada por la prestación defectuosa del servicio que prestó el Registro Público.

Panamá, 29 de enero de 2008.

## Sección II. Jurisprudencia

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

**Tema: Competencia del Alcalde y de las Juntas Comunales en los trámites de apertura de establecimientos dedicados al expendio de bebidas alcohólicas.**

(Resumen de consulta C-02-08)

El Alcalde Municipal del Distrito de Capira, consulta el parecer de la Procuraduría de la Administración, respecto a la interpretación de los artículos 2 y 2-A de la ley 55 de 1973, con la modificación operada por la ley 5 de 2007, en lo relativo a la competencia del Alcalde y de las Juntas Comunales en los trámites de apertura de establecimientos dedicados al expendio de bebidas alcohólicas.

En primer lugar se considera pertinente señalar lo dispuesto en el artículo 2 de la ley 55 de 1973, modificado por la ley 5 de 2007, que dispone que es potestad del Alcalde del distrito expedir autorización para permitir a las juntas comunales la venta de bebidas alcohólicas en instalaciones transitorias durante la celebración de festividades regionales (tales como fiestas patrias, carnavales, ferias, entre otras). También se establece la potestad para autorizar la venta de cerveza en las competencias deportivas que tengan lugar dentro del distrito.

En ese sentido, el artículo mencionado, además de eliminar el requisito de obtener visto bueno de la junta comunal para la operación de establecimientos dedicados al expendio de licor, guarda silencio respecto a la facultad de las juntas comunales para vender o ceder a terceros las autorizaciones para expendio de licor que les hayan sido otorgadas por el Alcalde.

Asimismo, el artículo 2-A de la ley 55 de 1973, adicionado por la ley 5 de 2007, señala que para la apertura y operación de establecimientos de nivel 1, es decir, aquellos donde se expenden bebidas alcohólicas sin que ésta sea su actividad principal (tales como restaurantes, cafeterías, Parrilladas, supermercados, etc.), el interesado sólo requiere

obtener el aviso de operación y pagar el derecho único a través del sistema PanamáEmprende. Por tanto, la apertura e inicio de operaciones de establecimientos de ese nivel no requiere aprobación del Alcalde del distrito.

La Procuraduría de la Administración también hace referencia al artículo 21 del decreto ejecutivo 26 de 2007, que menciona que para la apertura de establecimientos del nivel 2, aquellos cuya actividad principal es el expendio de licores (tales como discotecas, bares, pub, cantinas, bodegas, jorones y jardines), el interesado debe cumplir con el requisito de consignar una fianza a favor del Tesoro Nacional, además de los exigidos para la apertura de establecimientos de nivel 1. En estos casos, además, debe obtener un informe previo favorable expedido por el Alcalde del distrito.

Por último, la Procuraduría señala que de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la ley 5 de 2007, el Alcalde no podrá exigir al solicitante la obtención de visto bueno, recomendaciones o informes adicionales por parte de ninguna otra entidad de la Administración Pública, salvo las contenidas en dicha ley, en su reglamento y en las leyes especiales que regulen cada actividad en particular.

La Procuraduría de la Administración es del criterio que de acuerdo a los artículos 2 y 2-A de la ley 55 de 1973, con las modificaciones operadas por la ley 5 de 2007, así como en su reglamento, las juntas comunales carecen de competencia para otorgar visto bueno para la apertura de establecimientos dedicados al expendio de bebidas alcohólicas, al igual que para traspasar o ceder a terceros las autorizaciones que para el expendio de ese tipo de bebidas les sean conferidas por el Alcalde.

Panamá, 14 de enero de 2008.

## Sección II. Jurisprudencia

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

#### **Tema: Circulación en el comercio de billetes de cincuenta y cien dólares de los Estados Unidos de América.**

(Resumen de consulta C-23-09)

El licenciado Pedro Meilán, Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, consulta a la Procuraduría de la Administración si esa entidad tiene facultad para iniciar procesos administrativos en contra de los agentes económicos que se nieguen a recibir billetes de cincuenta y cien dólares de los Estados Unidos de América.

En relación al tema consultado, la Procuraduría considera preciso señalar que el artículo 100 de la ley 45 de 2007 (numeral 2) establece que el director nacional de Protección al Consumidor puede iniciar de oficio, o a petición de parte, investigaciones administrativas por posibles actos que vulnere los derechos del público consumidor y aplicar las sanciones correspondientes. Asimismo, el numeral 3 de la misma disposición menciona que ese servidor público también es competente para conocer y decidir las quejas que presenten los consumidores en contra de los proveedores de bienes y servicios en relación con las infracciones a las normas de protección al consumidor.

Por otra parte, se expresa en la opinión lo contenido en el artículo 36 (numeral 13) de la Ley del Consumidor, que expresa que el proveedor tiene la obligación de apegarse a la ley, a los buenos usos mercantiles y a la equidad en su trato con los consumidores. En ese sentido, al establecerse la obligación del proveedor de actuar con apego a la ley, no específica que ese deber se circunscriba solamente a lo normado en la ley 45 de 2007, por ende, debe entenderse que esa obligación abarca cualquier disposición que revista el carácter de ley en sentido material.

En ese sentido, la Procuraduría también hace referencia al artículo 1057 del Código Civil que señala que el pago de las deudas de dinero deberá hacerse en la especie pactada y, no siendo posible entregar la especie, en la moneda de plata u oro de curso legal en Panamá.

En lo concerniente al tipo de moneda utilizada en nuestro medio, el artículo 1171 del Código Fiscal establece que la unidad monetaria de la República de Panamá será el Balboa, sin embargo también menciona que el dólar de los Estados Unidos de América y sus múltiplos y divisiones serán de curso legal en la República, por su valor nominal igualmente a la moneda panameña respectiva.

En la consulta también se plasma qué debe entenderse como "moneda de curso legal", que según Guillermo Cabanellas en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, es la moneda que por tener fuerza cancelatoria en las transacciones, es de aceptación obligatoria por precepto de ley, entre otras definiciones que se plasman.

La Procuraduría de la Administración, luego de las normas y definiciones anotadas, es del criterio que el dólar estadounidense, por ser moneda de curso legal en la República de Panamá, es de aceptación obligatoria en todas sus denominaciones para el pago de las deudas de dinero que se contraigan en el territorio nacional. Por tanto, la negativa de algunos comercios de no aceptar al público consumidor determinadas denominaciones de billetes de esa moneda, es una práctica que infringe las normas que le confieren poder cancelatorio a la misma, lo que se traduce en una violación a la obligación del proveedor de bienes y servicios.

De lo anterior se concluye que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia sí tiene competencia para iniciar procesos administrativos en contra de aquellos proveedores que se nieguen a recibir billetes de cincuenta y cien dólares de los Estados Unidos de América, en pago de los bienes y servicios que ofrecen al público consumidor.

Panamá, 5 de marzo de 2009



## Sección III. La Descentralización

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

#### II PARTE

Partiendo de lo ya expuesto en la primera entrega, queda claro que el proceso de descentralización de la Administración Pública no opera de manera inmediata, sino por etapas, en forma progresiva y ordenada. En otras palabras, para que opere el traslado de competencias, funciones y responsabilidades, es menester que previamente se haya preparado el terreno mediante la acreditación de la capacidad administrativa, la implementación de planes de capacitación y la transferencia de recursos a los gobiernos provinciales y locales.

Para el logro de estos propósitos, se propone la creación de la Autoridad Nacional de Descentralización, como organismo responsable de formular las propuestas de políticas nacionales de descentralización y acreditar la capacidad administrativa del Municipio para autorizar los traslados de competencias. Además, se señala el mecanismo de acreditación de la capacidad administrativa de los Municipios para asumir las competencias que les son asignadas, se establecen las diferentes etapas de ejecución del proceso de descentralización, y se fijan los límites financieros para el manejo de las finanzas públicas locales. Así mismo, se dictan normas sobre organización y funcionamiento de las provincias y municipios, gobierno local, administración del recurso humano municipal, asociaciones municipales, obligaciones tributarias municipales, transferencias de recursos a los gobiernos locales, y participación ciudadana en el desarrollo local.

Adicionalmente, la propuesta delimita el alcance de los distintos instrumentos jerárquicos en el marco de la planificación del ordenamiento territorial, con el fin de promover el desarrollo sostenible del país y mejorar la calidad de vida de la población. Estos instrumentos son: el Plan Estratégico de Gobierno, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, y el Plan Estratégico Local Provincial y Distrital (Plan de Ordenamiento Territorial,

Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios Locales, y Plan Operativo Anual).

En conclusión, el proyecto de ley sobre descentralización de la Administración Pública busca replantear el esquema de manejo de las relaciones políticas, administrativas y fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, en aras de fortalecer aquellas instancias más cercanas a los ciudadanos, haciéndolas más modernas y eficientes, e incluso más democráticas, al propiciar una mayor y efectiva participación de los ciudadanos.

Actualmente se aprobó este proyecto mediante ley 37 de 29 de junio de 2009. Para la próxima edición se analizarán los aspectos más relevantes de dicha ley.

#### *¿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

### La expropiación por interés social urgente para formalizar asentamientos comunitarios por antigüedad

Por Demetrio Dobras Ramos

#### ¿A qué llamamos expropiación por interés social urgente?

La expropiación por interés social urgente es el mecanismo por el cual el Estado priva a una persona, natural o jurídica, de la titularidad de una parte o de la totalidad de una finca de su propiedad inmueble, por un justo interés social fundado en una necesidad comunitaria apremiante que exige medidas rápidas, a cambio de una indemnización basada en la ley. Este mecanismo de limitación del dominio se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, que establece que “en caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada”.

#### ¿Cuál es el marco jurídico regulatorio de la expropiación para formalizar asentamientos comunitarios?

La expropiación por interés social urgente para definir y formalizar asentamientos comunitarios por antigüedad, se encuentra regulada en la ley 20 de 27 de marzo de 2009 (Gaceta Oficial n.º 26.252 de 31 de marzo de 2009) y en el decreto ejecutivo 19 de 30 de abril de 2009 (Gaceta Oficial n.º 26.272 de 30 de abril de 2009).

#### ¿Cuál es el objetivo de la expropiación para formalizar asentamientos comunitarios?

La expropiación para formalizar asentamientos comunitarios tiene como objetivo asegurar a sus miembros el título de propiedad sobre el bien inmueble de propiedad particular que ocupan por más de quince años de manera consecutiva, pacífica e ininterrumpida.

#### ¿Qué se entiende por asentamiento comunitario por antigüedad?

Un asentamiento comunitario por antigüedad es un grupo humano establecido, por un período prolongado, en un área geográfica urbana o rural, de propiedad privada (ya sea en lotes de terrenos o en unidades departamentales de edificios destinados a la vivienda), que ha conformado un tejido social vinculado por relaciones jurídicas, culturales, productivas, económicas o, incluso, por expresiones de carácter organizativo.

#### ¿Cuáles son los trámites previos a la declaratoria de asentamiento comunitario por antigüedad?

Para la declaratoria del asentamiento comunitario por antigüedad—ya sea que la solicite un grupo de representantes de familias constituidas del asentamiento comunitario en solicitud dirigida al Ministerio de Vivienda o al Ministerio de Desarrollo Agropecuario; ya sea que de oficio se active el procedimiento—, debe previamente determinarse lo siguiente: la existencia y antigüedad del asentamiento comunitario; la existencia o ausencia de riesgos en la comunidad, cuando el caso lo amerite; que el asentamiento se encuentra total o parcialmente ubicado dentro de una finca de propiedad privada; y, los motivos que justifican un subsidio, cuando el caso lo amerite.

#### ¿Cuál es el plazo para presentar la solicitud de expropiación?

Toda solicitud de expropiación debe presentarse en el período comprendido entre el 31 de marzo de 2009 y el 31 de marzo de 2014, pudiendo incluso presentarse en el último día de vigencia de la ley, cuando se trate de asentamientos comunitarios que estén por cumplir los quince años de fundadas o de existencia dentro de dicha vigencia.

#### ¿Cuáles son los pasos a seguir luego de publicado el decreto de expropiación en la Gaceta Oficial?

Luego de publicado el decreto de expropiación y de inscrita la finca expropiada, debe convenirse el valor del monto indemnizatorio, para lo cual se emplaza previamente al propietario expropiado. Para que tenga efecto la solución pacífica del conflicto, el propietario debe desistirse de todas las pretensiones judiciales o administrativas tenidas en procesos contra los miembros del asentamiento comunitario o contra el Estado, relacionadas con la finca objeto de la expropiación. Como parte de esta negociación, el Estado se compromete a condonar el impuesto de inmueble adeudado del área expropiada, siempre que el propietario acepte el pago de la indemnización por la vía administrativa. De no llegarse a un acuerdo o de no realizarse, se solicita al Ministerio Público que demande la apertura del juicio en el que se determine el valor indemnizatorio que debe pagar el Estado.

## 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](mailto: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. El Ministerio de Comercio e Industrias otorga becas a micro y pequeños empresarios

El Ministerio de Comercio e Industrias a través del Programa Impulso Panamá, inició el proceso de otorgamiento de becas a micro y pequeños empresarios como parte del Programa de Desarrollo Empresarial para recibir estudios impartidos por ADEN Business School, cuyo principal propósito es satisfacer las necesidades de capacitación de directivos, gerentes y profesionales.

Según Mario Domínguez, Director del Programa Impulso Panamá, esta iniciativa tiene un valor comercial de más de seis (6) mil dólares, en la que Impulso Panamá cubrirá el 100% de los costos, no reembolsables, con el compromiso de que el becado asista al 80% de las clases, quienes al finalizar deberán presentar un diagnóstico empresarial y un plan de mejoras. Entre los requisitos para ser postulado está el de tener una empresa con un año de constitución y demostrar operaciones en este periodo.

### II. Los gobiernos de Panamá y Costa Rica acuerdan resolver problema migratorio laboral de los Ngöbe Buglé

El Ministerio de Trabajo de Panamá y su homólogo de Costa Rica, firmaron un acuerdo que permitirá la administración de los flujos migratorios, con fines de empleo, para la población aborigen Ngöbe Buglé.

Esta iniciativa, de carácter social, ha sido promovida por el Programa de Red de Oportunidades, cuyo propósito es el de mejorar la calidad de vida de este grupo de indígenas, por lo que dicho acuerdo velará por el respeto de los derechos laborales de las personas migrantes en ambos países.



**Procuraduría de la Administración**  
Ministerio Público  
República de Panamá

<http://www.procuraduria-admon.gob.pa>  
[cuadernos@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:cuadernos@procuraduria-admon.gob.pa)  
Teléfono: 500-3350