



Enero - Marzo de 2011

Número 13, Año 4

Cuadernos Administrativos

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

Contenido

Sección I. Estudios

- Presupuesto participativo municipal en República Dominicana 2
- La tutela judicial efectiva como derecho humano supranacional y su importancia en los procesos administrativos de carácter jurisdiccional 4

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

- Similitud del bono de antigüedad con la prima de antigüedad (sentencia) 5
- Suspensión de una obra de construcción, por falta de pago de impuesto (sentencia) 6
- Las juntas comunales no están facultadas para traspasar o ceder a terceras personas las autorizaciones que les hayan sido otorgadas por el alcalde para el expendio de bebidas 7
- Procede el pago de los salarios caídos, desde su destitución hasta el reintegro, aún cuando el servidor público haya laborado en dicho período en otra institución del Estado (consulta) 8

Sección III. La Descentralización

- Conflictos en las facultades de nombramiento del Consejo Municipal y el Alcalde 9

Sección IV. Orientación al Ciudadano

- Trámite para la afiliación voluntaria a la Caja de Seguro Social 10

Sección V. Buenas Prácticas Administrativas

11



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

Sección I. Estudios

Presupuesto participativo municipal en República Dominicana

Por: Magíster Demetrio Holguín
Investigador asociado - República Dominicana

El presupuesto participativo es una herramienta de democracia participativa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, generalmente sobre el presupuesto municipal. Mediante la utilización de esta modalidad de participación los ciudadanos pueden identificar los proyectos y obras que entienden prioritarios para el desarrollo de sus comunidades.

La iniciativa de aplicar procesos de presupuestos participativos municipales en la República Dominicana fue influenciada por las experiencias obtenidas en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, en el año 1989, siendo en el municipio de Villa González de la provincia de Santiago donde se implementó por primera vez esta modalidad de participación en el año 1999, con el apoyo de varias organizaciones representativas de la sociedad civil y la Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROGRESIO).

Ese primer paso que se podría considerar como un ensayo de participación de la gente en los procesos de decisión de los gobiernos locales, sirvió de inspiración para que unos años después se promoviera esta modalidad de intervención directa de los ciudadanos en la solución de los problemas de sus comunidades. A partir de esa iniciativa muchos actores comenzaron a interesarse en esta herramienta y a promover acciones tendientes a su utilización.

Lo que podría considerarse como la segunda fase se inicia en el año 2003 con un proceso de planificación de las inversiones municipales para los años 2004 y 2005, en los municipios de Jima Abajo, La Vega, Constanza y Sabana Grande de Boyá, actividades que contaron con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana-GTZ, el Consejo Nacional de Reforma del Estado y otras

instituciones interesadas en promover la implementación de esta modalidad de participación ciudadana. Para decidir sobre los municipios que comenzarían en esta etapa, se hizo una evaluación para identificar los gobiernos locales que estaban en mejores condiciones para gestionar esos procesos, determinándose que tres municipios de una misma provincia disponían de los recursos y la voluntad política necesaria para aplicar esta herramienta en sus respectivos territorios.

Para la planificación, realización y seguimiento de esta importante experiencia en la vida democrática del país, se constituyó "La Coalición por la Democracia Participativa, Transparencia Municipal y Buen Gobierno Local". Esta Coalición que se creó y se consolidó en el año 2004, constituye una amplia alianza de instituciones que junto a los Ayuntamientos y a la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), tiene el objetivo de propiciar experiencias democráticas, de transparencia y de buen gobierno a nivel municipal. Integran este espacio instituciones gubernamentales como: el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) y el Fondo de Promoción a Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD), e importantes organizaciones de la sociedad civil.

Desde el año 2003 y hasta el 2005 el presupuesto participativo municipal fue asumido e implementado por una gran cantidad de municipios, en la mayoría de los casos mediante el estímulo, la promoción y asistencia técnica de los organismos internacionales de cooperación que incorporaban en sus planes operativos el fomento de esta modalidad de participación ciudadana.

En la implementación de los presupuestos participativos municipales las autoridades locales de manera voluntaria destinaban una proporción del 40% de los fondos transferidos por el gobierno central. En el año 2004

Sección I. Estudios

aplicaron PPM cinco ayuntamientos, los que destinaron alrededor del 50% del 40% de las referidas transferencias; en el año 2005 implementaron esta modalidad de participación treinta organismos municipales; cada año aumentaba el número municipios que adoptaban esta herramienta, hasta llegar al año 2010, período en cual implementaron el presupuesto participativo en sus respectivos territorios 107 municipios de 155 que existen en el país (un 69%) y 127 distritos municipales de 229 creados (un 55%). El aumento significativo de organismos municipales que aplican esta modalidad de participación ciudadana es una demostración de la importancia que tiene esta herramienta para satisfacer las demandas de las comunidades y los beneficios políticos que reciben las autoridades que orientan esos procesos.

La conciencia adquirida por los ciudadanos, reconociendo sus derechos a demandar soluciones a sus problemas, sumada a los resultados electorales de las elecciones municipales celebradas en el año 2006, en las cuales una gran parte de los síndicos que implementaron el presupuesto participativo en sus municipios fueron favorecidos con su reelección en el cargo, despertó el interés de las demás autoridades municipales en adoptar esta modalidad de participación de la gente. Es a partir de ese momento que se inicia un verdadero proceso de participación ciudadana en la determinación de los planes de inversión municipales.

Los esfuerzos realizados por los gobiernos locales para promover la participación de la gente en los procesos de consulta y decisión de las inversiones en cada comunidad tienen su fundamento en que sus autoridades entendieron que esta modalidad de participación es una excelente herramienta para que los ciudadanos se involucren de manera directa en la determinación y decisión de las obras requeridas para el desarrollo de sus comunidades. Con este mecanismo de participación los municipios son beneficiados con la satisfacción de sus demandas y las autoridades reciben la recompensa a través del reconocimiento y la valoración de sus electores.

Hasta el año 2007 las autoridades de los gobiernos locales aplicaban los presupuestos participativos de manera voluntaria, sin que existiera una normativa que los obligara a implementar este instrumento de participación. Es a partir del mes de julio de ese año que se promulga la ley 170-07, mediante la cual se instituye “El Sistema de Presupuesto Participativo Municipal” y que tiene por objeto según dispone su artículo 1ro. “Establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional”.

Adicionalmente a la aprobación de la normativa que establece la obligatoriedad de implementar el presupuesto participativo en los municipios, en el mes de julio del año 2007, se promulga la ley orgánica municipal 176-07, mediante la cual se incorporan elementos novedosos de participación ciudadana, lo que ayuda a promover esos mecanismos y crear una base legal que fundamenta la intervención de la gente en los procesos de decisión de los gobiernos locales y en el desarrollo de sus comunidades. De acuerdo a los relevantes resultados obtenidos con la implementación de los presupuestos participativos municipales en la República Dominicana, se puede afirmar que esta experiencia ha sido el mecanismo de participación ciudadana más importante en la historia institucional del país en lo relativo a la intervención directa en los procesos de decisión administrativa del Estado.

Este ejercicio de participación democrática es una demostración de que los gobiernos locales son las instancias del Estado que más cerca están de la gente para escuchar sus demandas y buscarle de manera conjunta y consensuada las soluciones correspondientes. Así mismo, es una evidencia de que cuando a la gente se le da la oportunidad de participar en las decisiones para el desarrollo de sus comunidades, las gestiones de los gobiernos se realizan con mas transparencia, justicia y equidad social.

Sección I. Estudios

La tutela judicial efectiva como derecho humano supranacional y su importancia en los procesos administrativos de carácter jurisdiccional

Por: Magíster Cinthia L. Novoa G.

Jefa de la Oficina Regional de Chiriquí - Procuraduría de la Administración

La expresión «tutela» deriva de la voz latina *tueor* que significa defender, proteger. Por tanto, tutelar implica cuidar, proteger, salvaguardar.

Siendo esto así, debemos citar el concepto que nos presenta al respecto los doctores Jorge Fábrega y Carlos Cuestas G., en su obra *Suplemento del Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal*, donde se define la Tutela Judicial Efectiva conforme a la Ley 1/2000 de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil Español (Exposición de Motivos), “Justicia civil efectiva significa, por consustancial al concepto de justicia, plenitud de garantías procesales”

De lo antes expuesto, se deduce que la tutela constituye el mecanismo para proteger los derechos consagrados en la ley, otorgándole en plenitud las garantías procesales al ciudadano. Este derecho, debidamente reconocido por la Constitución Nacional, como consecuencia de un Estado de Derecho, donde todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses, sin que en ningún caso, puede producirse indefensión.

En este mismo orden de ideas, es necesario indicar, que en lo que respecta al Derecho Administrativo, este derecho se encuentra consignado en nuestra Carta Magna, y es garantizado, a través de la adecuada aplicación de la norma procesal, que así el legislador patrio ha mantenido como vigente, como es el Código Administrativo en el Libro III de Policía, Título V Procedimientos, Capítulo I – Procedimientos Correccionales y Capítulo II – Controversias civiles de Policía en general, atendiendo a los procesos administrativos de carácter jurisdiccional, y el Código Judicial en su artículo 175, que establece taxativamente, las materias de competencia de las autoridades de policía.

Este derecho de tutela, le permite entonces al ciudadano, comparecer ante la administración para solicitar la solución de conflictos que ante ella se presenten, siempre y cuando reúna las condiciones procesales, como la competencia y la jurisdicción. El hecho de que la autoridad de policía, conozca una solicitud o petición, fuera de su competencia, consideramos que atenta el principio del debido proceso y el principio objeto del presente escrito, y así garantizarle al ciudadano, una tutela judicial efectiva.

La efectividad de la tutela judicial, ha sostenido FRANCISCO CHAMORRO BERNAL (1994) en su obra *El Derecho a la efectividad de la Tutela Judicial*, está concebida desde cuatro grados; a saber:

“efectividad de primer grado que garantizaría simplemente al ciudadano la obtención de una respuesta del órgano jurisdiccional, una efectividad de segundo grado, que exigiría además que la respuesta del órgano jurisdiccional resolviera realmente el problema planteado; una efectividad de tercer grado que garantizaría la solución al problema planteado fuera razonable y extraída del ordenamiento jurídico y una efectividad de cuarto grado, que aseguraría la ejecución de la decisión tomada” (pág. 278)

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, en su obra *El derecho a la tutela jurisdiccional* (2001), expresa que:

“La tutela judicial efectiva constituye un derecho humano capital, en cuanto garantiza la cabal defensa de los derechos e intereses legítimos de las personas. Su especial relevancia y cotidianeidad permitan especular que, una vez incorporado plenamente a la legislación y asumida realmente la ingente doctrina constitucional sobre tal derecho fundamental, las pretensiones en torno al mismo y en particular las pretensiones de su amparo disminuirían vertiginosamente, de suerte que la prolífica secuencia de sentencias del Tribunal Constitucional dejara paso a un minoritario y residual número de casos en los que todavía se suscitara alguna cuestión en torno a este derecho”.

Siendo entonces, la tutela judicial efectiva un derecho humano capital, plasmada en nuestra Carta Magna, la misma contempla dentro del Bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos- art. 10; Pacto de Derechos Civiles y Políticos – art. 14; en la Convención Americana de Derechos Humanos – art. 8.1 y en nuestra Constitución en el artículo 32), por lo que es preciso abordar, en este momento, dicho concepto y que se comenta en Sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Claude Reyes y otros vs Chile, en el Voto Razonado el Juez Sergio García Ramírez (19 de septiembre de 2006), de la siguiente manera: (extracto)

“Entre los temas examinados con mayor frecuencia por la Corte Interamericana se halla el llamado debido proceso legal, concepto desenvuelto por la regulación y la jurisprudencia angloamericana. El Pacto de San José no invoca, literalmente, el “debido proceso”. Con otras palabras, sin embargo, organiza el sistema de audiencia, defensa y decisión entrañado en aquel concepto. Cumple esta misión —esencial para la tutela de los derechos humanos— con diversas expresiones y en distintos preceptos, entre ellos el artículo 8º, que figura bajo el rubro de “Garantías judiciales”. Lo que se pretende con ello es asegurar al individuo que los órganos del Estado llamados a determinar sus derechos y deberes —en múltiples vertientes— lo harán a través de un procedimiento que provea a la persona con los medios necesarios para defender sus intereses legítimos y obtener pronunciamientos debidamente motivados y fundados, de manera que se halle bajo el amparo de la ley y al abrigo del arbitrio”.

La trascendencia de la tutela judicial efectiva, radica en que la misma se aplica a cualquier rama del derecho (ya sea civil, penal, agraria, contencioso o laboral), y no es menor su importancia en el Derecho Administrativo, en los trámites que llevan a cabo las autoridades de policía, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Este derecho humano debe ser correctamente salvaguardado por las principales autoridades locales que están en contacto diario con la población que conforman su comunidad.

Bibliografía:

FÁBREGA P., Jorge y Carlos Cuestas G., *Suplemento del Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal*, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 2007.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Editorial Civitas, 3.ª ed., 2001.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

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

Materia: Similitud del bono de antigüedad con la prima de antigüedad

La firma Vásquez, Castillo, Melfi y Asociados actuando en representación de Carlos Alberto Prado, ha interpuesto demanda contenciosa de plena jurisdicción, para que el acto de liquidación de pago de 26 de abril de 2007, emitido por el departamento de personal del Banco Nacional de Panamá, sea declarado parcialmente nulo, por ilegal y que se declare que no está obligado a pagar las deducciones hechas del bono de antigüedad, en concepto de seguro social e impuesto sobre la renta, y por consiguiente, se le ordene al Banco Nacional que se hagan las devoluciones de las sumas ilegalmente retenidas.

Fundamento de la demanda. El apoderado judicial señala que su representado luego de trabajar 38 años decidió acogerse al beneficio de la jubilación, para lo cual, a través de la liquidación realizada el 26 de abril de 2007, se le reconocen los derechos de vacaciones vencidas, décimo tercer mes y vacaciones proporcionales y el bono por antigüedad, este último, en razón al reconocimiento que el decreto ley 4 de 18 de enero de 2006 les confiere a los funcionarios que se jubilan y que hayan cumplido un mínimo de 15 años de servicios en el Banco Nacional de Panamá.

No obstante, el actor considera que la actuación del Banco Nacional de Panamá violenta las siguientes normas: ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, artículo 1, numerales 2 y 12, que establece los conceptos de empleado y empleador. Alega que fue violada de manera directa por omisión, porque el Banco Nacional de Panamá sólo reconoce los efectos de la no deducción de cuota de seguridad social por indemnización y prima de antigüedad por jubilaciones para los trabajadores sólo del sector privado.

Artículo 91, 92 y 3 de la citada ley, alega que el primer fue violado por indebida aplicación, al aplicarse a un supuesto no regulado por ella, ya que el bono de antigüedad no se enmarca en ninguno de los supuestos allí establecidos. El artículo 92, alega que esta norma ha sido violada de manera directa por omisión, toda vez que no se aplicó al caso. En cuanto al artículo 3, alega que se ha vulnerado el principio de equidad luego de considerar que el mismo no se aplicó al beneficio monetario que recibió su poderdante en calidad de ex empleado del Banco.

Ley 6 de 2 de febrero de 2005, el artículo 17 que modifica el artículo 700 del Código Fiscal, el artículo 18, literal j que modifica el artículo 701 del Código Fiscal, el artículo 19, literal "y", que modifica el artículo 708 del Código Fiscal. El primero porque este establece hasta que cantidad de dinero recibido se debe causar impuesto sobre la renta, lo que indica que el bono de antigüedad no calificaba para estas deducciones; el segundo artículo considera que fue vulnerado al hacerse las deducciones en concepto de impuesto sobre la renta, sin tener en

cuenta que esta norma no permite hacer tal deducción y el último artículo que establece que sumas no causaran impuesto entre ellas las sumas recibidas con motivo de la terminación de trabajo, señalando además que las deducciones deben ser aplicada a los beneficios contenidos en leyes especiales, como lo es la ley orgánica del Banco Nacional.

Decisión de la Sala. Cumplidas las etapas procesales correspondientes, a la Sala le corresponde determinar la legalidad de la actuación administrativa del Banco Nacional de Panamá. Por lo que procede a decidir el presente negocio analizando primero, la naturaleza del bono de antigüedad, su similitud con la prima de antigüedad que se confiere a los trabajadores del sector privado, y la interpretación que al mismo se le debe dar para determinar la aplicabilidad de la ley orgánica de la Caja de Seguro Social y del Código Fiscal, en razón de las deducciones que en estos conceptos se realizan.

La Sala advierte que se trata de una prestación derivada por el sólo hecho del trabajo en el transcurso del tiempo, para lo cual el bono de antigüedad será concedido luego de cumplido con el mínimo de años de servicios, efectivo a la terminación de la relación laboral por las causas previamente determinadas. Por su parte, la prima de antigüedad consiste en el otorgamiento de un premio al trabajador derivado de su esfuerzo productivo, generando plusvalía, que se pretende revertir parte a los trabajadores a través de este reconocimiento económico. Ambas figuras tienen como objetivo reconocer al trabajador el beneficio recibido por los años de servicio.

Por consiguiente, la Sala considera que en el presente negocio se debe aplicar el principio in dubio pro operario que obliga a preferir la interpretación que más favorezca al trabajador, ante la duda sobre una figura jurídica que no estaba determinada al momento de concebirse las leyes de seguridad social y de contribución fiscal.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, concluye que el bono de antigüedad debe dársele el mismo tratamiento que se le da a la prima de antigüedad en el sector privado y que en cuanto a las deducciones hechas al bono en concepto de cuota de seguridad social, las mismas se consideran ilegales por vulnerar el artículo 92, numeral 6 de la ley 51 de 2005. En cuanto a las retenciones hechas en concepto de impuesto sobre la renta se consideran ilegales por vulnerar el artículo 19, literal "y" de la mencionada ley. Por tanto declara parcialmente ilegal el acto de liquidación de pago de 26 de abril de 2007 y ordena al Banco Nacional devolver al señor Carlos Alberto Prado las deducciones realizadas ilegalmente al bono de antigüedad.

Panamá, 14 de septiembre de 2009.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

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

(Interés General)

Materia: Suspensión de una obra de construcción, por falta de pago de impuesto.

El licenciado Fernando Anria, quien actúa en representación de la empresa PRESFORZADOS EN CONCRETO, S.A. (PRESCONSA), ha interpuesto demanda contenciosa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la resolución 02 de 31 de octubre de 2005, proferida por el Alcalde de Chagres, y sus actos confirmatorios.

Fundamento de la demanda. La parte actora solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare la nulidad, por ilegal, del acto demandado porque vulnera la ley 106 de 8 de octubre de 1973, en los artículos 75 y 96 y la ley 38 de 31 de julio de 2000, en los artículos 34, 35 y 36.

La parte demandante manifiesta que la resolución 02 de 31 de octubre de 2005, proferida por el Alcalde de Chagres, ha causado la violación directa por omisión de las siguientes disposiciones legales:

1. Artículo 75 de la ley 106 de 1973, ya que el mismo no establece como actividad susceptible de gravarse con impuesto, la construcción de puentes ni carreteras;
2. Artículo 96 de la ley 106 de 1973, porque este establece que los impuestos municipales prescriben a los cinco años;
3. Artículo 34 de la ley 38 de 2000, ya que el mismo establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán sin menoscabo del debido proceso legal;
4. Artículo 35 de la ley 38, porque de conformidad a la misma las autoridades municipales en su actuar deben obedecer, en primera instancia, la Constitución Política;
5. Artículo 36 de la ley 38, ya que el mismo establece la competencia de la autoridad para celebrar o emitir un acto de manera directa por omisión.

Decisión de la Sala. Cumplidas las etapas procesales correspondientes, la Sala procede a decidir el presente negocio observando, primero, que el problema jurídico

planteado radica en dilucidar si procedía decretar la suspensión de una obra por falta de pago de impuestos, en virtud de que el demandante alegaba que el Alcalde del Distrito de Chagres no tiene competencia para ello y que se habían producido violaciones al debido proceso.

Siguiendo con el respectivo análisis del expediente, la Sala valora que de conformidad al artículo 80 de la ley 106 de 1973, la potestad sancionadora del Municipio se enmarca en la imposición de medidas que por lo general consisten en multas, cierre de establecimientos o inhabilitaciones, en concepto del pago de contribuciones, tasas e impuestos de los contribuyentes.

Por consiguiente, la Sala considera que en aplicación al principio de la legalidad y al de proporcionalidad, el ejercicio de esta atribución no debe afectar la realización de una obra que se encuentra sujeta a una relación contractual, de la cual no forma parte este Municipio y en la que se incluyó la demolición del puente, tomando como sustento que de la obra se generan los presuntos impuestos.

Finalmente, la Sala evidencia que la suspensión decretada por medio de la resolución impugnada, como medida para cobrar a PRESCONSA el impuesto de construcción de los puentes construidos sobre el Río Punta del Medio y Río Lagarto, no se ajusta al contenido del artículo 80 de la ley 106 de 1973, toda vez que la sanción decretada altera el contrato que rige la obra, quedando comprobada la infracción del artículo 36 de la ley 38 de 2000, en el sentido que se manifiesta la incompetencia del Alcalde del Distrito de Chagres.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara que es ilegal la Resolución 02 de 31 de octubre de 2005, expedida por el Alcalde del Distrito de Chagres.

Panamá, 27 de abril de 2009.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración

(Interés Local)

Tema: Las juntas comunales no están facultadas para traspasar o ceder a terceras personas las autorizaciones que les hayan sido otorgadas por el Alcalde para el expendio de bebidas alcohólicas.

(Resumen de la consulta C-49-10)

El Representante y Presidente del Concejo Municipal de San Carlos consulta acerca del alcance del artículo 35 de la ley 5 de 11 de enero de 2007, que modifica el artículo 2 de la ley 55 de 1973, relacionada con los permisos temporales para ventas de bebidas alcohólicas en los distritos del país, específicamente si dichos permisos pueden otorgarse a terceras personas.

El Procurador de la Administración, trae a colación la opinión que emitió sobre el tema en referencia en la nota C-02-08 de 14 de enero de 2008, en cuya ocasión manifestó que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la ley 55 de 1973, modificado por el artículo 35 de la ley 5 de 2007, 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, carnaval, patronales y ferias, previo el pago de impuesto municipal y siempre que la venta tenga como propósito recaudar fondos para beneficio de la comunidad.

Sobre el mismo artículo 35 de la ley 5 de 2007, destaca el Procurador de la Administración que

dicha disposición elimina el requisito de obtener el visto bueno de la junta comunal para la operación de establecimientos dedicados al expendio de licor, sin que se prevea la posibilidad de que las juntas comunales puedan vender o ceder a terceros las autorizaciones para expendio de licor que les hayan sido otorgadas por el alcalde dentro de los parámetros ya indicados.

Como consecuencia de lo antes expresado, el Procurador de la Administración concluye que de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la ley 55 de 1973, tal como quedó modificada por la ley 5 de 2007, así como por su reglamento, las juntas comunales carecen de competencia para traspasar o ceder a terceras personas las autorizaciones que le hayan sido otorgadas por el alcalde para el expendio de este tipo de bebidas, pues, tratándose de organismos regidos por normas del Derecho Público y, por ende, sujetas al principio de estricta legalidad, éstas sólo están llamadas a hacer aquello que la ley expresamente les faculte.

Sección II. Jurisprudencia y Consultas

Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración

(Interés General)

Tema: Procede el pago de los salarios caídos, desde su destitución hasta el reintegro, aún cuando el servidor público haya laborado en dicho período en otra institución del Estado.

(Resumen de la Consulta C-051-10)

La Contralora General de la República de Panamá, requiere la opinión jurídica de la Procuraduría de la Administración, con relación a si es viable, jurídicamente, que un servidor público que fue despedido y reintegrado, en virtud de una sentencia proferida por autoridad competente, ya sea por la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa o por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, reciba la totalidad de los salarios caídos durante el período de despido hasta el reintegro efectivo al cargo, independientemente que durante dicho período haya laborado en otra institución pública recibiendo salario del Estado.

La opinión de la Procuraduría de la Administración, con relación a esta interrogante, inicia manifestando que el artículo 302 de la Constitución Política regula todo lo atinente a los deberes y derechos de quienes laboren para el Estado. Además cita los artículos 135 y 136 de la ley 9 de 1994 referentes al tema del reintegro y al derecho a los salarios caídos.

Seguidamente, indica que la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, ha señalado que para que se pueda dar el reconocimiento de prestaciones laborales, tales como el pago de vacaciones, décimo tercer mes y los salarios caídos a los funcionarios públicos destituidos de su cargo y luego reintegrados, es indispensable que este derecho se encuentre expresamente previsto en la Ley.

En cuanto al reintegro de un servidor público, cita un fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, en aclaración de sentencia con fecha de 21 de abril de 2009:

“Es preciso explicar que cuando una sentencia ha ordenado el reintegro de un servidor público que ha sido cesado por una causa ilegal, la medida tiene que cumplirse respetando la naturaleza y efectividad de la misma. A través del reintegro se persigue que el servidor público, víctima del despido ilegal, pueda reincorporarse a la condición que ostentaba hasta antes de ser separado del cargo. Es por ello, que el artículo 136 de la Ley de Carrera Administrativa, ley aplicable supletoriamente a las demás carreras públicas legalmente reguladas, señala que el servidor público reintegrado “deberá ocupar el mismo cargo salvo que este acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración”.

La Procuraduría de la Administración, indica que en cuanto a los criterios en que se debe fundamentar la Contraloría General de la República para pagar los salarios dejados de percibir, cuando el servidor público despedido haya laborado en otra institución pública, antes de ser reintegrado, ni la ley 9 de 20 de junio de 1994 ni la jurisprudencia nacional establecen un criterio o dan una respuesta a esta situación, de allí que resulte necesario tomar como referente lo que consigna la doctrina y el derecho comparado sobre el reintegro de un servidor público y el descuento o no de los emolumentos que éste haya percibido prestando servicios en otra entidad pública entre el despido y el reintegro.

Finalmente, esta Procuraduría, manifiesta que a los servidores públicos les corresponderá el pago de la totalidad de los salarios dejados de percibir desde su separación ilegal del cargo hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro por orden de la autoridad competente, independientemente que durante dicho período haya laborado en otra entidad pública y percibido el salario correspondiente por la prestación de dichos servicios.

Sección III. La Descentralización

Conflictos en las facultades de nombramiento del Consejo Municipal y el Alcalde

Por: Lic. Jeremías Núñez

Jefe de la Oficina Regional de Chitré - Procuraduría de la Administración

Conflictos como los que se presentan cuando el Consejo Municipal y el Alcalde ejercen sus facultades de nombramiento, surgen de la necesidad de disponer, mandar, ejecutar y poseer el control de la administración municipal, lo que en ocasiones puede causar malestar, malos manejos y fallas administrativas, trayendo como consecuencia un retroceso en el desarrollo de la buena labor coordinada y ejecutada por los órganos de gobierno municipal.

¿De dónde surge el conflicto? De las facultades que la ley 106 de 1973 atribuye a los Consejos Municipales.

Si bien es cierto es facultad del consejo municipal crear y suprimir cargos municipales.

Al respecto, la Sala Tercera indicó que la facultad de los Consejos Municipales de crear y suprimir cargos no debe confundirse con la de designar o cesar al personal que los ocupe (ver auto de 16 de agosto de 2001, mediante el cual la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia suspendió provisionalmente los efectos de acuerdo 30 de 2 de mayo de 2001, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola), y que es preciso examinar con mayor detenimiento, si esa facultad se extiende a la de transferir posiciones pertenecientes a la Alcaldía, a otros departamentos municipales (ver auto de 16 de agosto de 2001, mediante el cual la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia suspendió provisionalmente los efectos del acuerdo 26 dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola).

Finalmente, esta superioridad considera necesario manifestar que el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola a través del acuerdo 24 del 4 de abril de 2001, modificó el presupuesto vigente de dicho municipio, produciéndose así una ostensible violación del ordenamiento jurídico, puesto que ninguna de las normas contenidas en la ley 106 de 1973, lo faculta para ello.

En lo que se refiere al personal, es claro lo que establece el artículo 45 de la ley 106, haciendo distinción entre funcionarios que deben estar a disposición de la autoridad nominadora, concretamente el alcalde, y funcionarios cuya designación no corresponda a otra autoridad..

La excerta legal en referencia enumera taxativamente las facultades propias del Alcalde, contemplando la de realizar el nombramiento y remoción de los corregidores y de todo aquel funcionario municipal que no se encuentre determinado por la Ley a otra autoridad. Este artículo es claro al establecer el fundamento legal de la remoción, traslado o disposición del cargo.

Sin contar a los corregidores, la citada disposición distingue entre funcionarios municipales cuya designación es atribuida por ley a la autoridad nominadora, y el resto de los funcionarios no especificados, circunstancia en la cual corresponderá al jefe de la administración local, la responsabilidad de nombrar y remover a estos funcionarios municipales.

También resulta relevante resaltar lo expresado por la Sala Tercera en el fallo de 30 de septiembre de 1998, que en lo que respecta al tema de las atribuciones conferidas a los Consejos Municipales por la ley 106 de 1973, manifestó:

“De lo expresado, resulta claro que el Consejo Municipal (SIC) podía crear el cargo de Director de Obras y Construcciones Municipales, con base a la facultad que le confiere el artículo 17, concordantes con el artículo 42 de la ley 106 de 1973, y, de igual manera, podía asignarle la de “Nombrar y destituir al personal subalterno de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales”. Cabe anotar que el Consejo (SIC) solo puede crear cargos o suprimirlos siempre que sus funciones no estén previamente señaladas en la Ley o la Constitución.”

Las autoridades deben ser cuidadosas cuando crean nuevos cargos, estableciendo con ello funciones que entran en conflicto con las atribuciones previstas por el legislador. Al respecto se observa la tendencia de los Consejos Municipales a utilizar el cambio de denominación o nomenclatura de una unidad administrativa, para introducir cambios en la distribución del poder, invocando la función pública. Esto queda al descubierto cuando la justificación en el cambio de denominación de un cargo, no se traduce en tareas concretas dentro del ámbito profesional de la materia o asunto propio al ramo, si no que se trasladan atribuciones y facultades que por disposición legal se han señalado como atributo de otros cargos. A lo anterior se añade la confusa interpretación de la potestad que tiene el Consejo Municipal para crear o suprimir cargos, asignando funciones, lo que en ningún caso puede contradecir lo que dispongan las normas superiores al respecto.

Atendiendo a la autonomía y heterogeneidad de los municipios, está permitido que estos regulen su estructura administrativa, utilizando la figura que se adecue a sus necesidades, sin que ello suponga que los Consejos Municipales, al amparo de una nueva estructura administrativa, puedan socavar o disminuir los poderes y atribuciones que la ley 106 de 1973 confiere al Alcalde con relación al nombramiento y destitución del resto de los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo dispuesto en el Título XI de la Constitución Nacional.

Sección IV. Orientación al Ciudadano

Trámite para la afiliación voluntaria a la Caja de Seguro Social

Por: Lic. Ana Gabriella Vargas

Abogada del Centro de Información y Documentación Jurídica

La ley 51 de 27 de diciembre de 2005, publicada en la Gaceta Oficial 25,453 de 28 de diciembre de 2005, establece en su artículo 79 la afiliación voluntaria, y señala que la Caja de Seguro Social reglamentará las condiciones de admisión de los asegurados voluntarios, el monto de los aportes de cada categoría de los asegurados incorporados al régimen voluntario, las prestaciones a las que tendrá derecho dentro de los distintos riesgos y demás modalidades de aseguramiento, las reglas para fijar el sueldo o salario base mensual para los efectos de las cotizaciones y las demás normas especiales al régimen voluntario.

¿Qué es la afiliación?

Un acto formal de incorporación de un asegurado a la Caja de Seguro Social como cotizante o dependiente de un cotizante.

¿Qué es la afiliación voluntaria?

Es el acto formal por medio del cual las personas se incorporan de forma voluntaria al régimen de la Caja de Seguro Social y aportan las cuotas correspondientes para tener derecho a los beneficios del Seguro Social.

¿Quiénes pueden ingresar voluntariamente al régimen de la Caja de Seguro Social?

1. Las personas naturales que no estén sujetas al régimen obligatorio.
2. Las personas naturales domiciliadas en el territorio nacional al servicio de organismo internacionales.
3. Las personas naturales al servicio de misiones diplomáticas y consulares acreditadas en Panamá.
4. Los hombres y las mujeres mayores de edad, así como los emancipados que se dedican de manera exclusiva a la atención y cuidado de su familia.
5. Los trabajadores independientes no contribuyentes, trabajadores ocasionales, estacionales y trabajadores domésticos, hasta tanto se reglamente su incorporación al régimen obligatorio.

6. Los independientes contribuyentes que no estén sujetos a la afiliación obligatoria (mayores de 35 al 1 de enero de 2007).

¿Cuáles son los requisitos de inscripción para la afiliación voluntaria?

1. Presentarse al Departamento de Administración de Relaciones Obrero Empleador, en donde se le llenará la solicitud y se le entregará la autorización para que se lleven a cabo los exámenes médicos.
2. Presentar paz y salvo de la Caja de Seguro Social.
3. Presentar copia de la cédula de identidad personal.
4. Una vez se cumplan con estos requisitos, el caso se presentará ante la Comisión de Seguro Voluntario para su aprobación.

¿Cuáles son las tres modalidades de aseguramiento voluntario que establece la Caja de Seguro Social?

1. Aseguramiento voluntario al Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte.
2. Aseguramiento voluntario al Riesgo de Enfermedad y Maternidad, sólo para los trabajadores independientes contribuyentes obligados a afiliarse.
3. Aseguramiento voluntario al Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte y al Riesgo de Enfermedad y Maternidad.

¿Cómo los interesados podrán ingresar a cualquiera de las tres modalidades de aseguramiento voluntario?

Los interesados en ingresar a las tres modalidades podrán gestionar su trámite de inscripción en el formulario manual o electrónico que suministre la Caja de Seguro Social. A través del trámite establecido en el procedimiento correspondiente, se verificará la condición de cada uno de los asegurados voluntarios afiliados conforme al aseguramiento voluntario al Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte; aseguramiento voluntario al Riesgo de Enfermedad y Maternidad; y al aseguramiento voluntario al Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte y al Riesgo de Enfermedad y Maternidad.

Sección V. Buenas Prácticas Administrativas

Panamá sin papel

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, buscan impulsar la promoción del proyecto denominado “Panamá sin Papel”, con el propósito de reducir la burocracia estatal e implementar el intercambio electrónico de información entre las instituciones del Estado.

Esta iniciativa gubernamental permitirá una mayor productividad, una mejor calidad en la prestación del servicio con transparencia en la gestión gubernamental, y reducirá considerablemente los gastos de funcionamiento del gobierno.

Se espera que a más tardar el 1 de enero del año 2012, las instituciones públicas tengan la implantación del proyecto, así como el envío de las respuestas electrónicas, e igual de los archivos digitales, para el proceso de los trámites gubernamentales. Igualmente se deberá implementar un proyecto de intranet institucional para los procesos internos administrativos y publicaciones, digitalización organizada de los archivos, que permitan depurar los documentos físicos y que garanticen un efectivo y eficiente proceso de digitalización que facilite el acceso a la información.

Fuente: Sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental de Panamá.

www.mef.gob.pa

www.innovacion.gob.pa

ASEP lanza programa 3-1-1 de atención ciudadana

La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos se convirtió, el martes 30 de noviembre del 2010, en la novena institución del Estado en lanzar el programa 3-1-1 que permitirá a los usuarios registrar sus quejas y/o denuncias de manera ágil, rápida y lograr una respuesta inmediata.

Entre las quejas y/o denuncias que los usuarios de los servicios públicos podrían presentar se encuentran: faltas de luminarias, postes inclinados o en mal estado, interferencia de telefonía celular, teléfonos públicos dañados, retraso de la facturación, reclamos por el servicio de agua potable como alto consumo sin medidor, alto consumo con medidor, alto consumo por tarifa incorrecta, facturación ficticia y error en la tarifa.

Los usuarios de los servicios públicos, podrán comunicarse gratuitamente desde cualquier teléfono fijo o residencial y presentar su respectiva queja y/o denuncia o enviar mensajes de texto. Ello incluye horario no laborable, días feriados y fines de semana.

Dicho programa mantiene la visión de convertirse en el principal canal de atención de quejas de las entidades del Gobierno Central de Panamá y posicionarlo como el modelo de atención ciudadana en el sector público a nivel de Latinoamérica.

Fuente: Sitio web de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental de Panamá.

www.innovacion.gob.pa



Procuraduría de la Administración
Ministerio Público
República de Panamá

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