



Octubre - Diciembre de 2011

Número 16, Año 5

Cuadernos Administrativos

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

Contenido

Sección I. Estudios

- Cambios tributarios originados por la ley 8 de 15 de marzo de 2010.
- Avances en la normativa de contratación pública.

Sección II. Jurisprudencia

- Descripción de las actividades lucrativas que serán gravadas en los acuerdos municipales que establecen el pago de tributos atribuible a una cooperativa.
- Competencia para vigilar el ejercicio profesional de médicos extranjeros en nuestro país.

Sección III. Consultas

- Compromisos de planilla y gastos de otra índole sujetos a lo dispuesto en el presupuesto municipal anterior, ante la situación de no aprobación de un nuevo presupuesto municipal.
- Competencia para la práctica de avalúos institucionales para la adquisición y disposición de bienes inmuebles públicos.

Sección IV. Orientación al Ciudadano

- Nuevas reglas en materia de concesión administrativa para la ejecución de obras de interés público.

Sección V. Buenas Prácticas Administrativas

2

2

4

6

6

7

8

8

9

10

10

11



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

Sección I. Estudios

Cambios tributarios originados por la ley 8 de 15 de marzo de 2010

Por: Daniel R. Cáceres

Asesor Legal del Ministerio de Economía y Finanzas - Administración Regional de Los Santos

La ley 8 de 15 de marzo de 2010, “que reforma el Código Fiscal, adopta medidas fiscales y crea el Tribunal Administrativo Tributario”, tiene una importancia cardinal en cuanto al ordenamiento tributario o fiscal se refiere. La misma contempla una serie de reformas a los impuestos ya establecidos en el Código Fiscal. Entre de los tributos que mayores cambios ha recibido por esta Ley, lo constituye el impuesto sobre la renta, porque realiza una serie de variaciones fundamentales, principalmente en la forma de pago, al establecer que el mismo se hará por adelantado, es decir, que los contribuyentes pagarán el 1% del total de los ingresos gravables de cada mes y se hará efectivo el pago por medio de la declaración jurada dentro de los veinte días calendario siguientes al mes anterior, tal como se encuentra consignado en el artículo 29 de la ley 8 de 15 de marzo de 2010, que fue reformado por la ley 31 de 5 de abril de 2011.

Uno de los aspectos de relevancia lo constituye la eliminación del papel sellado o notarial, pues se establece que en los casos en que, según el Código Fiscal, sea necesario la satisfacción del impuesto de timbre por medio del papel sellado o notarial, se usará papel simple, tamaño legal, 8½ x 13”, de calibre no menor de veinte libras, habilitando cada hoja de dos caras mediante estampillas por la suma de B/8.00, estampando por máquina franqueadota o por declaración jurada del impuesto.

A este respecto cabe señalar que hay que tomar en consideración lo estipulado en el artículo 962 del Código Fiscal, tal como quedó modificado por el artículo 50 de la ley 8 de 15 de marzo de 2010, el cual

guarda relación con los documentos que llevan éste hecho imponible.

Este instrumento legal, a la sazón, también se avoca a mantener el procedimiento administrativo en materia fiscal, en donde cualquier persona directa y particularmente afectada por un acto administrativo puede comparecer ante la oficina correspondiente, por sí o por medio de otra persona debidamente autorizada al efecto, y solicitar verbalmente al jefe de ésta, que se le manifiesten los fundamentos y datos que hayan sido tomados en cuenta en el acto administrativo de que se trate, pudiendo hacer por escrito las objeciones que estime convenientes a su derecho, siempre y cuando estas informaciones o estos actos no sean de carácter confidencial, las cuales deberán ser admitidas por el expresado funcionario cuando el error cometido sea evidente. Además de lo expuesto, el último párrafo del artículo 1183 del citado Código Fiscal fue modificado en el sentido que antes el contribuyente podía realizar reclamaciones, pero ahora tendrá que presentar recursos, lo cual en estricto sentido jurídico no tiene el mismo efecto, puesto que la reclamación supone la no finalización del procedimiento administrativo, en tanto que el recurso busca enervar el acto administrativo.

De la lectura de esta modificación, saltan a la vista varias premisas que hay que detenerse a ponderar, por ejemplo, su alcance: en un primer momento se le concede la informalidad en cuanto a la presentación de la solicitud y la representación ante la Administración, por cuanto el contribuyente puede autorizar a otra persona para comparecer a conocer sobre el estado de la actuación que se traduce en la expedición del acto administrativo de que se trate, en el cual se le expliquen

Sección I. Estudios

los fundamentos utilizados para su expedición, ya sea a favor o en contra de concedérsele a través de éste y está vinculado a lo dispuesto en el artículo 1199 del Código Fiscal que dispone la presentación de peticiones o producirse reclamaciones de carácter fiscal por parte de todas las personas directamente interesadas en ellas.

Otro de los aspectos fundamentales en materia de procedimiento administrativo fiscal, es la determinación del cómputo de los términos, tal como fue estipulado en el artículo 96, que reforma el artículo 1190 del Código Fiscal, en donde se expresa que todos los términos de días y horas que se señalen para la realización de un acto procesal comprenderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario. A su vez los términos de meses y de años se ajustarán al calendario común, los de horas transcurrirán desde la siguiente de aquella en que se notificó a la persona interesada, los de días se verificarán desde el siguiente a aquel en que se produjo dicha notificación. Los términos se suspenden durante los días en que por alguna razón debe permanecer parcial o totalmente cerrado el despacho respectivo, con excepción de aquellos que se fijen por años o meses. Sin embargo, cuando el último día del término corresponda a uno no laborable, aquel se entiende prorrogado hasta el día hábil siguiente.

Cabe destacar, que esta disposición representa un gran avance en materia fiscal, dada la importancia que tienen cada una de las solicitudes o peticiones que se presentan, en donde la respuesta recae en un acto administrativo que es susceptible de impugnación por parte del administrado, en el cual modifican o extinguen una situación jurídica como, por ejemplo, negar una prescripción o una exoneración de algún impuesto, por lo que a la hora de establecer los términos que tiene el contribuyente para impugnar dichos actos, se tiene que tomar en consideración esta normativa para los efectos correspondientes de ejecutoria de los respectivos actos administrativos, y cualquier vacío en las normas del procedimiento

administrativo fiscal se suplirán con las disposiciones de la ley 38 de 2000.

Es de vital interés anotar que la profundidad de las reformas fiscales contenidas en la ley 8 de 15 de marzo de 2010, han dado un giro bien marcado en materia impositiva y procedimental, al punto que en el artículo 105 se crea el Tribunal Administrativo Tributario, que conocerá de las apelaciones contra las resoluciones de la Dirección General de Ingresos a nivel nacional de reclamaciones que versen sobre devoluciones de tributos nacionales, resoluciones relativas a liquidaciones adicionales, multas y sanciones, y en especial, resoluciones que afecten los derechos de los contribuyentes. Como novedad, dicho Tribunal también resolverá, en vía de apelación, las tercerías, excepciones e incidentes que se interpongan con motivo del procedimiento de cobro coactivo cursado ante la Dirección General de Ingresos.

Esta reforma pone de relieve un cambio sustancial en cuanto al procedimiento por cobro coactivo, porque en todos los asuntos de tercerías, incidentes y apelaciones, el artículo 1780 del Código Judicial señala que será la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, quien conocerá de las apelaciones, incidentes, excepciones, tercerías y nulidades que fueren presentadas en las ejecuciones por cobro coactivo, correspondiéndole sustanciar y resolver los recursos, incidentes, excepciones o tercerías. Correspondiéndole al interesado presentar el escrito correspondiente ante el funcionario que dictó la resolución que se impugna, y a la Sala le tocará decidir sobre los mismos.

Estas son, a grandes rasgos, las diferentes situaciones jurídicas que ha introducido la ley 8 de 15 de marzo de 2010 en materia tributaria y que resultan de gran interés para todos los contribuyentes del país.

Sección I. Estudios

Avances en la normativa de contratación pública

Por: José Antonio Carrasco
Ex-Magistrado del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

Las recientes reformas a ley 22 de 2006 (Ley de Contratación Pública), adoptadas mediante la nueva ley 48 de 10 de mayo de 2011, constituyen un gran avance en la adecuación de las normas existentes y en la incorporación de herramientas jurídicas de gran utilidad, en aras de fortalecer los principios constitucionales relativos a la transparencia y justicia en la contratación pública. Sobre los aspectos más relevantes de la ley, haremos los siguientes comentarios:

1. MAYOR PODER DE FISCALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

La Dirección General de Contratación Pública es la entidad de mayor responsabilidad en el desarrollo de la Contratación Pública en Panamá, y por ello, debe estar dotada de todas las herramientas jurídicas necesarias para procurar que el cumplimiento de todas las etapas, anteriores y posteriores a la contratación, se cumplan en debida forma.

Por lo anterior, entendemos que la Dirección no sólo debe establecer normas o pautas en los procesos de selección de contratista, sino que también debe tener un control jurídico sobre los actores del sistema, y nos parecen convenientes las atribuciones que se le reconocen en la nueva ley.

2. ATEMPERAMIENTO DE LA DECLARATORIA DE MEDIDAS DE RETORSIÓN

En relación con la aportación por parte de los oferentes de la declaratoria de medidas de retorsión que pudieran ser aplicables a la República de Panamá, el nuevo artículo 26 señala que ese requerimiento no se aplica a las personas naturales de nacionalidad panameña, en las contrataciones menores. Esa nueva disposición es pertinente.

Sobre este tema debemos resaltar dos aspectos. El primero, es que el Tribunal Administrativo estimó (en varios precedentes) que ese documento, requerido en el

pliego de cargos, era contrario a disposiciones legales (criterio compartido por la Contraloría General de la República), y por ello, invalidó el rechazo de ofertas por no adjuntar esa declaración. Ahora estamos en presencia de una nueva disposición legal y hay que acatarla.

El otro aspecto que llama la atención, es que tanto el Ministerio de Comercio e Industrias como el Ministerio de Relaciones Exteriores, no tienen ningún criterio sobre el tema; es decir, no existe ningún listado de países que aplican medidas de retorsión en contra de nuestro país.

3. AMPLIACIÓN DEL MONTO DE LOS GASTOS A TRAVÉS DE CAJA MENUDA

La caja menuda es un tramo del gasto público regulado por la Contraloría General de la República, que no aparecía mencionado en la ley 22 de 2006; ahora la nueva normativa la fija en el monto de hasta B/.3,000.00.

4. PROFESIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN EVALUADORA O FISCALIZADORA

El nuevo artículo 48 exige que las personas que integren las comisiones evaluadoras o fiscalizadoras, deben ser profesionales idóneos en el objeto de la contratación. Este requerimiento, a nuestro juicio, constituye un gran avance, ya que ha sido objeto de discusión en diversos casos, pues muchos ofertantes (los que no ganaban) cuestionaban el valor del informe, sobre todo los de las comisiones evaluadoras, puesto que no se suministraba ninguna documentación respecto de los conocimientos o ejecutorias de los comisionados.

5. MEJOR REGULACIÓN DE LAS FACULTADES RECHAZO DE PROPUESTAS POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Tal como estaba redactado el artículo 52 de la ley 22 de 2006, podía concluirse que las entidades públicas tenían la potestad de rechazar las propuestas en cualquier momento y sin explicación alguna. Ese poder casi arbitrario de los jefes de las entidades públicas, era contrario a principios de

Sección I. Estudios

transparencia, responsabilidad y debido proceso sobre los cuales gravita la contratación pública en Panamá (ver numerales 5 y 6 del artículo 17; numerales 1 y 3 del artículo 19 de la ley 22).

Ahora sólo se podrán rechazar las propuestas, por causas de orden público o interés social, porque se trata de un acto motivado y susceptible de recurso ante la instancia correspondiente.

6. PROCEDIMIENTO PARA LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO

La incorporación de la figura de la liquidación del contrato (artículo 84-B), permite a la entidad definir las deudas o reclamos que existan con el contratista al momento de la terminación de la relación contractual.

Es indudable que la declaratoria de la terminación de la relación contractual no tiene que ser debido al incumplimiento de las obligaciones del contratista, pues la misma puede deberse a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, donde no debe haber sanción de inhabilitación de la empresa. En todo caso la liquidación es un acto administrativo posterior al de la declaratoria de terminación de la relación contractual, en donde debe participar la compañía aseguradora.

7. EXTENSIÓN DE TÉRMINO DE LA FIANZA DE CUMPLIMIENTO

De ahora en adelante el término de vigencia de la fianza de cumplimiento de todo contrato comprende el tiempo de duración del mismo, así como el acatamiento del procedimiento de liquidación (artículo 88), además de los términos ya fijados en la ley, según se trate el objeto de contrato.

Lo anterior constituye un gran paso en la protección de los derechos de las entidades y de los dineros públicos en general, pues el vencimiento de la fianza no dependerá únicamente del transcurso del término, sino que depende de la dictación del acto administrativo de liquidación del contrato, por lo que los nuevos textos de las fianzas deberán atender a esta nueva regla de la contratación pública.

8. MEDIDAS CAUTELARES EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS

Adscribir la facultad de decretar medidas cautelares y precautorias al Tribunal Administrativo de Contrataciones,

nos parece que es reconocimiento a la labor desarrollada por esta instancia, que con sus decisiones ha mostrado responsabilidad, buen juicio y ha despertado confianza en los recurrentes y las entidades públicas concernidas.

Estas medidas cautelares y precautorias deberán atender las regulaciones establecidas en el Código Judicial, en lo que fuere aplicable. Esto me motiva pensar que, en principio, las medidas cautelares están instituidas en favor de las entidades públicas, si atendemos lo señalado en el numeral 4 del artículo 1939 del Código Judicial, que establecen las garantías procesales a favor del Estado y entidades públicas.

9. MEDIOS ALTERNOS DE SOLUCIÓN EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Los medios alternos de solución de los conflictos en materia de contratación pública, tales como la mediación y conciliación, constituyen un gran avance, pues ello posibilita resolver litigios de una manera pronta y efectiva, de un sin número de procesos que ameritan una definición sin mayores trámites.

Esta nueva posibilidad de terminar los litigios, abre un gran abanico de posibilidades, pues las controversias que se presentan en el cumplimiento del contrato, se podrían llevar al Tribunal, tales como litigios relacionados con la interpretación del contrato, la modificación del contrato, la imposición de multas; eventos estos, que ahora mismo no tienen instancia de solución, salvo una demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

10. REDUCCIÓN DEL TÉRMINO DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De ahora en adelante, la notificación de los actos administrativos ocurrirá luego de transcurrido un día hábil después de la publicación en el Sistema Electrónico PanamáCompra.

No puedo decir que esto constituya un avance, pues solo el tiempo mostrará si acortar el término de dos días a un día, resultará beneficioso o no, para el proceso de contratación pública.

Sección II. Jurisprudencia

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

Materia: Descripción de las actividades lucrativas que serán gravadas en los acuerdos municipales que establecen el pago de tributos atribuible a una cooperativa.

El licenciado Santander Tristán Donoso, actuando en su propio nombre y representación, interpuso demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declarara nulo, por ilegal, el acuerdo 7 del 15 de septiembre de 2004, emitido por el Concejo Municipal de Santa Fe, Provincia de Veraguas.

Fundamento de la demanda. En lo medular, la parte actora fundamenta la demanda sobre las siguientes consideraciones de hecho: que mediante acuerdo 5 de 31 de mayo de 2000, el Concejo Municipal del Distrito de Santa Fe, Provincia de Veraguas, exoneró a la Cooperativa de Servicios Múltiples La Esperanza de los Campesinos, del pago de impuestos municipales; que dicho acuerdo fue anulado por medio del acuerdo 7 de 15 de septiembre de 2004, conminando a la mencionada cooperativa a pagar impuestos municipales; que fueron violados de manera directa, por omisión, los artículos 6 y 106 de la ley 17 de mayo de 1997, y el artículo 2 de la ley 24 de 1980, en el sentido de que se estableció una medida sin que el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOO) hubiera determinado la existencia de alguna distorsión en la naturaleza jurídica de dicha cooperativa; y, que con la emisión del acto demandado se soslayó la existencia de un régimen especial para las cooperativas y se desconoció la naturaleza jurídica no lucrativa de las mismas, toda vez que, si bien las cooperativas de servicios múltiples ocupan diversos ramos de la actividad económica, social o cultural, ésta se desarrolla en función del interés social cooperativo.

Decisión de la Sala. Como punto de partida, la Sala resalta dos conceptos importantes que se desprenden de la lectura del artículo 6 de la ley 17 de 1997: primero, la sociedad cooperativa no está impedida para ejercer operaciones comerciales lucrativas, pues la aportación de los asociados a la que hace referencia la norma, contempla la realización

de todo tipo de actividad, ya sea ésta mercantil o no, siempre que resulte lícita, sin excluir aquellas operaciones comerciales que persiguen un fin lucrativo; y, segundo, la sociedad cooperativa no está exenta del pago de tributos por el ejercicio de actividades mercantiles que resulten lucrativas.

A juicio de la Sala, debe prevalecer el concepto de asociación sin fines de lucro que se le atribuye a las cooperativas, el cual permite que en el ejercicio de querer lograr los beneficios económicos y sociales de sus asociados, sus actividades comerciales puedan ser exoneradas del pago de impuestos nacionales y cualquier otro tributo, siempre que sea precisado que tales actividades no representan una ganancia para dicha asociación.

Partiendo de tal elemental consideración, la Sala arriba a la conclusión, que aunque el acuerdo 7 de 15 de septiembre de 2004 se haya fundamentado en el artículo 74 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, ello no autorizaba al Concejo Municipal de Santa Fe a que aplicara esta disposición desconociendo la naturaleza no lucrativa de la Cooperativa de Servicios Múltiples La Esperanza de los Campesinos, en virtud de lo cual debió precisar el tipo de actividad mercantil que fue gravada; aunado a que, en materia tributaria, es un requisito imprescindible para el cobro, que el hecho generador del tributo, en efecto, sea susceptible de ser gravado.

Concluye la Sala, que el acuerdo acusado constituye un acto violatorio del orden legal por su ambigüedad e imprecisión, al no especificar las actividades lucrativas que quedaron sujetas al pago de tributos municipales con su emisión, permitiendo el cobro de tributos sobre actividades que están exentas de dicho pago, con lo cual quedaron probados los cargos de infracción al artículo 106 de la ley 17 de 1997, mediante el cual se exoneró a las cooperativas del pago de contribuciones o gravámenes sobre actividades inherentes a su funcionamiento.

Panamá, 21 de septiembre de 2007.

Sección II. Jurisprudencia

Extracto de Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

(Interés General)

Materia: Competencia para vigilar el ejercicio profesional de médicos extranjeros en nuestro país.

La firma Rodríguez, Robles & Espinosa, actuando en representación de la Asociación Médica Nacional (AMN), interpuso demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la resolución 3 de 17 de mayo de 2007, emitida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, la cual no admitió la petición por denuncia promovida por el recurrente, donde solicita que se investigue el presunto ejercicio ilegal de la profesión por parte de médicos extranjeros, dentro del programa conocido como “Operación Milagros”.

Fundamento de la demanda. La parte actora solicita, previo análisis y decisión de fondo, se declare nula, por ilegal, la resolución 3 de 7 de mayo de 2007. Así mismo, solicita se restablezca el derecho subjetivo vulnerado y se ordene al Consejo el inicio de una investigación sobre el presunto ejercicio ilegal de la profesión de médicos extranjeros en el territorio nacional, según el procedimiento establecido en la ley 38 de 31 de julio de 2000. En tal sentido, señaló como normas legales infringidas, los artículos 34, 52 (numeral 4), 84, 86, 88 y 155 (numeral 1) de la referida ley.

Decisión de la Sala. Con la finalidad de determinar si la medida tomada por la autoridad de salud, se encontraba carente de fundamento legal, como lo indicó la parte demandante, era preciso examinar la resolución objeto de la controversia, la cual se fundamentó en la resolución 226 de 15 de marzo de 2007, mediante la cual se autorizó la visita de profesionales médicos y técnicos de la salud de la República de Cuba, asesorando y participando en el programa “Operación Milagros”, a través de Convenio Binacional suscrito entre nuestro país y Cuba, por medio de los representantes de la salud de ambos países.

Continúa señalando, que en Sesión Ordinaria 3 de 12 de abril de 2007 y Extraordinaria 2 de 27 de abril de 2007, el Pleno del Consejo Técnico de Salud procedió a considerar

y revisar la petición de admisión por denuncia administrativa presentada por la parte actora, y que el mismo organismo del Consejo Técnico de Salud, en función de supervigilar, reglamentar y controlar la práctica de profesiones médicas y afines y de asesorar en problemas de salubridad, solicitó al Director General de Salud y Secretario del Consejo Técnico de Salud, desde el 28 de febrero de 2007, la presentación de la documentación que avalaba el ingreso del personal médico y técnico extranjero al territorio nacional, cumpliéndose con los parámetros legales contenidos en la Constitución Nacional y el Código Sanitario.

Por otro parte, continúa expresando la Sala, que tal y como se encuentra establecido a nivel constitucional y legal, corresponde al Consejo Técnico de Salud, como una de sus principales funciones, vigilar el ejercicio de la profesión médica, y que la misma es una autoridad sanitaria competente para establecer las medidas o procedimientos que estime necesarios, previas suscripciones de los convenios sanitarios respectivos, como en el caso que los ocupa, a fin de garantizar que dichas profesiones sean ejercidas por personas debidamente capacitadas, razón por la cual la medida adoptada por el Consejo Técnico de Salud queda comprendida dentro de los poderes conferidos a la autoridad administrativa por las normas legales en materia sanitaria.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara que no es ilegal la resolución 3 de 7 de mayo de 2007, dictada por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, y niega las restantes pretensiones contenidas en el libelo de la demanda.

Panamá, 4 de enero de 2011.

Sección III. Consultas

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

Tema: Compromisos de planilla y gastos de otra índole sujetos a la dispuesto en el presupuesto municipal anterior, ante la situación de no aprobación de un nuevo presupuesto municipal.

(Resumen de Consulta C-05-11)

El presidente del Consejo Municipal de San Carlos, Camilo Calderón, solicita a la Procuraduría de la Administración, dar su opinión sobre el alcance de la ley de presupuesto general del Estado frente a la no aprobación del presupuesto municipal para la vigencia fiscal 2011, y el procedimiento a seguir para los pagos de planilla y los compromisos del Municipio de San Carlos.

Estima la Procuraduría de la Administración oportuno anotar lo referente al segundo párrafo del artículo 207 de la ley 75 de 2 de noviembre de 2010, “que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2011”, que establece que las normas generales de administración presupuestaria contenidas en dicha ley serán de aplicación supletoria para los municipios y juntas comunales, es decir, que deberá recurrirse a ellas en caso de existir vacíos legales sobre la materia en la ley especial.

Específicamente en cuanto a la materia objeto de la interrogante, el artículo 123 de la citada ley 106 de 1973 expresa que “si por alguna causa justificada no se hubiese aprobado un nuevo presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior, hasta que sea aprobado el que corresponda”.

Por su parte, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 17 de agosto de 1998, expresó su criterio respecto al artículo 123 de la ley 106 de 1973, señalando sobre el particular, lo siguiente:

Como puede apreciarse, la parte final del precepto transcrito establece de forma muy clara que, “si por alguna causa justificada no se hubiese aprobado un nuevo presupuesto, seguirá rigiendo el presupuesto anterior, hasta que sea aprobado el que corresponda”. En otras palabras, la norma transcrita autoriza la prórroga automática del presupuesto municipal del año anterior en el evento de que el Concejo Municipal respectivo no haya aprobado el presupuesto que debe regir en el nuevo periodo fiscal.

Ajuicio de la Sala, lo anterior significa que, como el presupuesto del año anterior continúa rigiendo por mandato expreso del artículo 123 ibidem, hasta que se adopte el nuevo presupuesto, el Consejo Municipal respectivo no puede modificarlo o alterarlo parcialmente. (el resaltado es nuestro)

Por lo anterior, la Procuraduría de la Administración es de la opinión que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la ley 106 de 1973 y frente al hecho de la no aprobación del presupuesto del Municipio de San Carlos para la vigencia fiscal 2011, regirá entonces el presupuesto del año anterior, es decir, el aprobado mediante el acuerdo 63 del 4 de diciembre de 2009, por lo que los compromisos de planilla y de otra índole quedarán sujetos a lo dispuesto en ese presupuesto mientras no se dicte un nuevo acuerdo para el año fiscal en curso.

Sin embargo, en lo que atañe particularmente al tema del manejo de presupuesto o adopción de medidas que pudieran afectar fondos del tesoro municipal, la Procuraduría de la Administración recomienda que hasta que no sea aprobado el nuevo presupuesto municipal, se consulte esta materia a la Contraloría General de la República, entidad a la que por mandato constitucional y legal le corresponde la labor de fiscalizar y controlar los actos de manejo sobre fondos y patrimonios públicos.

Sección III. Consultas

Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración

(Interés General)

Tema: Competencia para la práctica de avalúos institucionales para la adquisición y disposición de bienes inmuebles públicos.

(Resumen de Consulta C-08-11)

El Ministro de Economía y Finanzas solicita la opinión de la Procuraduría de la Administración, en relación con la entidad competente para la práctica de avalúos institucionales para la adquisición y disposición de bienes inmuebles públicos.

Con la finalidad de dilucidar las interrogantes planteadas por el funcionario solicitante, el Procurador de la Administración inicia su análisis haciendo alusión al numeral 13 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, relativo a la función legislativa, tras lo cual llega a la conclusión que las funciones que corresponde ejercer a las instituciones dentro del ámbito de sus respectivas competencias deben estar contempladas en una ley formal expedida por el Órgano Legislativo.

Al respecto, en cuanto a la competencia para el avalúo de bienes inmuebles, el artículo 54 de la ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, establece que en cada oportunidad que el Estado se proponga adquirir o disponer de un bien inmueble, ya sea mediante compra, permuta o arrendamiento, como fórmula para poder determinar su valor de mercado, el bien será avaluado por dos peritos, uno de los cuales será designado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y otro por la Contraloría General de la República.

En materia de avalúos, la ley 59 de 8 de octubre de 2010, que creó la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), a propuesta del Órgano Ejecutivo, otorgó a dicho organismo la titularidad y competencia exclusiva para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles, independientemente de que sean de propiedad privada o propiedad estatal, nacional o municipal, de uso o dominio público, o bien tierras indígenas o colectivas; y para recomendar

la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes; lo mismo que en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esa ley.

Aunado a lo anterior, resalta el hecho de que el artículo 3 del citado cuerpo legal integra e incorpora a la ANATI todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por ley a la antigua Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, y a otras dependencias estatales, con excepción del Departamento de Bienes Patrimoniales de ese ministerio, que quedará adscrito legal y funcionalmente al mismo y mantendrá sus funciones, potestades y las prerrogativas existentes al momento de la entrada en vigencia de la citada ley.

Destaca la consulta, que si bien la ley 59 de 2010 crea la ANATI como la única entidad estatal competente para avaluar los bienes inmuebles objeto de dicha ley, no debe perderse de vista que el Capítulo III del Título III de la citada ley, que incluye los artículos 40, 41 y 42, al señalar de manera específica cuáles son los avalúos que la institución debe realizar dentro de las funciones propias de su competencia, se refiere de manera concreta a los generales, parciales y específicos regulados por el Código Fiscal en el Capítulo II del Título II, los cuales corresponden al avalúo hecho para el cálculo del impuesto de inmueble; finalidad distinta a la de aquellos que constituyen el objeto del artículo 54 de la Ley sobre Contrataciones Públicas, los cuales están destinados a determinar el valor de mercado de los bienes inmuebles que el Estado desee enajenar mediante venta, comprar, permutar, o simplemente arrendar o dar en arrendamiento.

Producto de lo expuesto, se concluye que la autoridad compete para efectuar el avalúo cuya realización ordena la mencionada ley 22 de 2006 es el Ministerio de Economía y Finanzas y no otra entidad estatal.

Sección IV. Orientación al Ciudadano

Nuevas reglas en materia de concesión administrativa para la ejecución de obras de interés público

Por: Giselle Cuan

Abogada del Centro de Información y Documentación Jurídica

Mediante la ley 76 de 15 de noviembre de 2010, publicada en la Gaceta Oficial 26,660-A, de 15 de noviembre de 2010, emitida por la Asamblea Nacional, se establecieron nuevas reglas en materia de concesión administrativa para la ejecución de obras públicas.

¿Qué elemento debe constar de manera precisa en el contrato?

El contrato de concesión deberá establecer de manera precisa la asignación de riesgos entre el concedente y el concesionario, la cual podrá contemplar, entre otros y sin carácter limitativo, los riesgos de construcción, de operación y mantenimiento, de disponibilidad de servicios públicos, de falta de demanda, medioambiental, de cambios en la legislación y de fuerza mayor.

¿Puede el Estado pactar con el concesionario la construcción y habilitación de nuevas áreas de terreno del relleno del lecho marino u otros medios para desarrollo habitacional o comercial?

El Estado podrá pactar con el concesionario la construcción y habilitación de las nuevas áreas que resulten del lecho marino u otros medios para desarrollos habitacionales o comerciales, de modo que las nuevas fincas así creadas puedan garantizar el financiamiento del proyecto y/o amortizar el monto total recuperable de la concesión.

¿Debe preverse en el contrato alguna metodología para fiscalizar o monitorear la recuperación del monto total recuperable de la concesión por parte del concesionario?

El contrato de concesión preverá la metodología detallada para fiscalizar y monitorear la recuperación del

monto total recuperable de la concesión por parte del concesionario en el tiempo. Para estos efectos la metodología deberá establecer cálculos periódicos de la recuperación del monto. La entidad concedente podrá pactar con el concesionario aportes al Estado para reducir el monto total recuperable cuando circunstancias fuera de control del Estado y del concesionario provoquen un desfase en el ritmo de la recuperación proyectada.

¿Tendrán los concesionarios de obras públicas derecho a otros beneficios adicionales?

Además de los derechos especiales contemplados en la ley, los concesionarios tendrán derecho a los siguientes beneficios:

1. Recibir los demás ingresos a que tengan derecho según lo pactado en el contrato de concesión, en caso que este establezca otras formas de recuperación del monto total recuperable distintas al cobro del peaje.
2. Recibir del Estado las sumas que correspondan conforme a lo que se haya dispuesto en el contrato de concesión respectivo en caso de terminación de este contrato, por causa imputable al concesionario, por causa imputable al Estado, por fuerza mayor o por otras causas debidamente pactadas.

¿Cuáles otras causales dan lugar a que la concesión termine?

La concesión también podrá terminar por causa de fuerza mayor, previa declaratoria del Consejo de Gabinete, o por causa atribuible al Estado que no revista la forma del rescate administrativo, previa declaratoria judicial o arbitral en caso de que el contrato de concesión correspondiente contenga una cláusula compromisoria.

Sección IV. Orientación al Ciudadano

¿Puede el concesionario hipotecar la concesión y/o ceder los derechos y obligaciones dimanantes de la concesión a las entidades financieras del proyecto?

El concesionario podrá hipotecar la concesión y/o ceder los derechos y obligaciones dimanantes a las entidades financieras del proyecto en calidad de garantía, previa autorización de la entidad concedente.

La entidad concedente reconocerá y respetará el derecho de las entidades financieras a subrogarse en los derechos y/o en las obligaciones del concesionario conforme a los instrumentos de garantía suscritos entre el concesionario y sus entidades financieras.

Fuente: Ley 76 de 15 de noviembre de 2010, publicada en la Gaceta Oficial 26,660-A de 15 de diciembre de 2010.

Sección V. Buenas Prácticas Administrativas

Sistema Informático de Gestión Aduanera (SIGA)

En octubre de 2011 fue puesto en ejecución el Sistema Informático de Gestión Aduanera (SIGA), en reemplazo del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICE). Este nuevo sistema será aplicado por la Autoridad Nacional de Aduanas a todos los regímenes y operaciones aduaneras en la República de Panamá.

Con este sistema se podrá obtener, en su primera fase, información sobre el movimiento de carga que entra y sale, así como decretos, traslados, importaciones, depósitos de garantía, tránsito internacional, a la vez que permitirá obtener una valoración real y adecuada de la mercancía.

www.ana.gob.pa

Nuevo Sistema de Ingresos y Prestaciones Económicas (SIPE)

La Caja de Seguro Social realizó el lanzamiento del nuevo Sistema de Ingresos y Prestaciones Económicas (SIPE), mediante el cual se podrá realizar de manera automática, la inscripción de empleadores y afiliación de sus trabajadores, incluidos los servicios de prestaciones económicas.

Para la implementación del sistema se distribuyeron mil firmas digitales a distintas empresas, con lo cual se busca que el patrono acceda al SIPE para la tramitación, vía internet, de la transferencia de la planilla preelaborada, las inclusiones de trabajadores, las salidas, las vacaciones y los ajustes de salario, entre otros trámites que próximamente serán ofrecidos.

En el mes de mayo de 2012 se tiene programado llevar a cabo, a través del SIPE, los trámites de prestaciones económicas donde el empleador podrá realizar, desde su oficina, vía internet, las tramitaciones de maternidad o de riesgos profesionales u otras solicitudes de corto plazo, de manera que el trabajador no tenga la necesidad de asistir a las unidades ejecutoras de la Caja de Seguro Social.

www.css.org.pa



Procuraduría de la Administración
Ministerio Público
República de Panamá

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