



Procuraduría de la
Administración

Cuaderno Administrativo

Enero - Abril, 2019

Número 24, Año 9





Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración

Mónica Castillo Arjona

Secretaria General

Cecilia López Cadogan

Subsecretaria General

Diagramación y Diseño

Joice Escala Melgar

Oficina de Relaciones Públicas

Contenido

Sección I. Estudios

- DOBRAS, Demetrio: *Las raíces de la codificación administrativa en Panamá*, **4**

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-SAM-19-18 (De interés local)
Materia: Conformación de la comisión de ejecución y apelaciones, **8**
- CONSULTA C-005-18 (De interés general)
Materia: Prima de antigüedad y bonificación por antigüedad, **9**

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 15 de marzo de 2018 (Sala Tercera)
Materia: Derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas, **10**
- SENTENCIA de 11 de enero de 2019 (Sala Tercera)
Materia: Horario de expendio de bebidas alcohólicas, **11**

Sección IV. Orientación al ciudadano

- STANZIOLA, Dalquis: *Aspectos relativos a los hogares de cuidado diario*, **12**

Sección V. Buenas prácticas

- Plataforma de datos abiertos de la Alcaldía de Panamá, **14**

Sección VI. Hacia la descentralización

- Objetivos de Desarrollo Sostenible: El papel de los gobiernos locales, **15**

Sección I. Estudios

Las raíces de la codificación administrativa en Panamá

Por: Demetrio Dobras Ramos

Jefe del Departamento de Documentación e Investigación Jurídica

Ni la historia ni la doctrina han dado una respuesta concluyente sobre la conveniencia o inconveniencia de codificar el derecho administrativo. En el peor de los casos, se ha llegado a considerar que tal empresa es una labor imposible. Ya decía BERTHÉLEMY, en su celebre *Traité élémentaire de droit administratif*, que la variedad de asuntos a regular, la diversidad de principios a seguir, era una de las causas que explicaban —en el caso francés— la ausencia de un código administrativo.¹

No cabe duda de que las instituciones jurídicas colombianas de finales del siglo XIX, entre ellas las del régimen político-administrativo, permearon nuestro ordenamiento jurídico hasta más allá de la segunda mitad del siglo XX, no solo porque así lo permitió expresamente la Constitución Política de 1904, sino porque los mismos códigos nacionales adoptaron las estructuras jurídicas que se venían aplicando por casi un siglo, desde que Colombia alcanzó su independencia de España. La propia Constitución Política de 1904 constituye una prolongación de una serie de normas y principios propios del constitucionalismo liberal de la época.²

De la continuidad de las leyes vigentes cuando Colombia ejercía soberanía en Panamá, se ocupó el Decreto 4 de 4 de noviembre de 1903,³ sobre organización provisional de la república, dictado por la Junta de Gobierno Provisional, el cual dispuso que la legislación colombiana continuaría rigiendo, pero con las modificaciones y alteraciones que requiriera el cambio político efectuado. Posteriormente, el artículo 147 de nuestra carta magna de 1904, ratificó lo que ya había decidido la Junta de Gobierno Provisional en esta materia, al expresar que “todas las leyes,

decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones que estuvieren en vigor al promulgarse esta Constitución, continuarán observándose en cuanto no se opongan a ella, ni a las leyes de la República de Panamá”. Meses después, el 4 de mayo del mismo año, la Convención Nacional de Panamá, en desarrollo de este precepto constitucional, aprobó la ley identificada con el número 37,⁴ por la cual se estableció que se adoptarían los códigos y las leyes colombianas que rigieron en el extinto Departamento de Panamá hasta el 3 de noviembre de 1903, siempre y cuando no fueran contrarios a las leyes panameñas.

Del mensaje dirigido por la Junta de Gobierno Provisional a los diputados de la Convención Nacional Constituyente de 1904, se extrae lo siguiente:

Uno de los primeros actos del Gobierno así formado fue poner en vigor todas las leyes que habían regido hasta el día anterior al movimiento, con las alteraciones y cambios que imponía el nuevo régimen y con las modificaciones que la Junta de Gobierno acordara posteriormente. Esta era una medida de necesidad incuestionable. No es posible que en un país que ha estado gobernado por un cuerpo de leyes conocido, se encuentre repentinamente sin ley ninguna que regule las relaciones de los asociados y fije las facultades y deberes de las autoridades encargadas de darles protección y seguridad. Lo más acertado era en esas circunstancias seguir gobernándonos por las leyes anteriores y así lo resolvimos, dando por resultado el funcionamiento inmediato y armónico de toda la administración pública sin el más leve tropiezo.⁵

Aunque ya venía desarrollándose la idea de una jurisdicción contencioso-administrativa autónoma



en el continente europeo, el legislador patrio no tuvo otra alternativa que postergar para un momento más oportuno la creación de nuevas instituciones administrativas, dada la situación del istmo a comienzos del siglo XX, que exigía la adopción de medidas urgentes en lo fiscal, económico y social.

Desde esta perspectiva, no resulta extraño que nuestra incipiente nación hubiera optado por mantener las instituciones administrativas creadas en la tercera parte del siglo XIX, por motivos más prácticos que jurídicos. Esta idea la aplicó inicialmente la propia Ley 37 de 1904, cuando indica que regiría en la república el Código Administrativo del extinguido Estado Soberano de Panamá,⁶ y posteriormente la retomó el Código Administrativo aprobado en 1916, en su artículo 758, cuando puntualiza que “las leyes vigentes del extinguido Estado de Panamá y las ordenanzas vigentes del extinguido Departamento del mismo nombre, serán consideradas como leyes de la República”.

Con anterioridad a la expedición de la Ley 37 de 1904, la Junta de Gobierno Provisional emitió el Decreto 14 de 9 de noviembre de 1903,⁷ sobre organización provisional de los Ministerios de Estado, por el cual se atribuía al Ministerio de Justicia la preparación de los proyectos que habrían de presentarse a la Convención Constituyente o Asamblea Legislativa sobre legislación en materia civil, comercial, de minas, judicial y penal. Para cumplir el mandato conferido por la Junta de Gobierno Provisional, el Ministerio de Justicia dictó el Decreto 4 de 21 de noviembre de 1903,⁸ por el cual se crearon dos comisiones de abogados con la tarea de preparar los proyectos de códigos nacionales. En principio, el encargo conferido a estas dos comisiones no iba encaminado a la revisión y análisis de la legislación colombiana, sino a su modificación y adaptación a las necesidades de la República de Panamá.

Todo parece indicar que la imperiosa necesidad de adecuar nuestras instituciones jurídicas dio lugar a que no pocos políticos y juristas panameños se inclinaron por la reviviscencia de la legis-

lación del extinguido Estado de Panamá, a pesar de opiniones que tachaban de inconstitucional, inconveniente y perjudicial para la Administración pública, cualquier intento de adoptar temporalmente códigos y leyes que no regían a muchos años de su promulgación. A ello se sumaría el interés particular de quienes respaldaban la idea de recuperar el legado histórico y legislativo de uno de nuestros más insignes patriotas, el juriconsulto don JUSTO AROSEMENA, redactor del memorable Código Administrativo aprobado en julio de 1870.

A juzgar por los informes de la comisión revisora del proyecto de ley sobre adopción de códigos,⁹ la decisión de adoptar como ley el Código Administrativo del extinguido Estado Soberano de Panamá, fue inducida, entre otras razones, por las condiciones de nuestra modesta economía. En opinión de los proponentes del proyecto, una eventual adopción de los códigos nacionales traería un gasto excesivo sobre el Tesoro Nacional, por los recursos económicos que habría que desembolsar para la reimpresión de los códigos colombianos y por el tiempo que tomaría la preparación de los códigos nacionales. Además, en las leyes colombianas vigentes el día de la proclamación de la separación de Colombia, no existía un código administrativo como sí lo tuvo el Estado de Panamá, que siguió rigiendo en el extinguido Departamento de Panamá como ordenanza.¹⁰

Desde el inicio de funciones de las dos comisiones creadas por el Decreto 4 de 21 de noviembre de 1903, dictado por el entonces Ministro de Justicia, doctor CARLOS A. MENDOZA, con el encargo de formar los proyectos de códigos nacionales, podía percibirse el fracaso de una obra trascendental para la buena marcha de las instituciones políticas y administrativas del país, como lo dejan ver las vacantes que ocasionaron las excusas de los primeros abogados designados para constituir la segunda comisión, y las múltiples vacantes que posteriormente se fueron dando, sin que hubiera concluido la labor de las

comisiones, cuya fecha tope estuvo fijada para enero de 1904.

Debe tenerse en cuenta que los dos mil pesos que se destinaron para los gastos que demandaría el cumplimiento del Decreto 4 de 1903, eran insuficientes para sufragar una empresa de tal magnitud. El saldo en caja al asumir el doctor MANUEL AMADOR GUERRERO el mando de la nación, era de tan solo \$ 3,149.77, ya que de los \$ 10,000,000.00 que entregó el gobierno de los Estados Unidos de América con la firma del Tratado del Canal de Panamá de 1904, Panamá únicamente podía disponer de \$ 4,000,000.00, pues el resto (o sea, \$ 6,000,000.00) iría a formar parte del llamado Fondo Constitucional, igualmente conocido como los “millones de la posteridad”.

Sobre el costo económico de esta magna empresa, se refirió en su momento, cuando fungía como Presidente de la República, don BELISARIO PORRAS, en reunión que se llevó a cabo el 23 de agosto de 1913, donde reconoció que había tenido que rechazar la solicitud que al respecto le había hecho el primer Presidente de la República, doctor AMADOR GUERRERO, “porque consideró que era muy poco personal, muy corto el tiempo para elaborarlos y muy pequeña la remuneración”.¹¹

Con posterioridad, se eliminó del artículo 1 de la comentada Ley 37 de 1904, como resultado de la reforma introducida por la Ley 85 de 28 de junio de 1904,¹² la parte alusiva al restablecimiento de la vigencia del Código Administrativo del extinguido Estado Soberano de Panamá, y de las leyes que lo adicionaron y reformaron, así como de las ordenanzas expedidas por las Asambleas del Departamento de Panamá, adicionales y reformatorias de aquel y de estas. Por lo visto, la medida no tenía ningún otro objetivo más que evitar posibles antinomias o conflictos normativos en la aplicación de la ley, debido a la dificultad que planteaba la pervivencia de las leyes administrativas del desaparecido Estado Soberano de Panamá, junto con otras leyes del mismo ramo expedidas al amparo de la Constitu-

ción colombiana de 1886. Precisamente, esta coexistencia de múltiples normas trajo como resultado que se procediera a compilar en forma de código todas las leyes del ramo administrativo que regían en Panamá.¹⁴

Cabe recordar que la censura a la legislación e instituciones que heredamos de Colombia estuvo siempre presente en los albores de la república, en particular cuando empezó a discutirse justamente el polémico proyecto de ley sobre adopción de los códigos y leyes colombianas; ocasión que fue aprovechada por los convencionales para discurrir sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto de ley, recibiendo incluso el voto en contrario por considerar que la legislación colombiana que en dicho proyecto se adoptaba, era una copia fiel de la que rigió en la época colonial.¹⁵

Al llegar a la presidencia en octubre de 1912, el doctor BELISARIO PORRAS tenía claro que una de sus principales metas debía ser la adopción de los códigos nacionales. Para lograr ese cometido, se instituyó, por Decreto 127 de 26 de septiembre de 1913,¹⁶ una nueva comisión que se encargaría de estudiar la codificación de los textos legislativos. Un año más tarde, en la ley identificada con el número 49,¹⁷ se fijaron las bases de la codificación administrativa, quedando así consignado que el plan trabajo de la comisión no iría más allá de la simple ordenación de las disposiciones vigentes sobre la materia, o de la incorporación en ellas de las mejoras aconsejadas por la experiencia y el buen juicio de sus autores.

Según se desprende del contenido de la exposición de motivos del Código Administrativo aprobado en agosto de 1916, la labor codificadora no iba encaminada a procurar la actualización del derecho administrativo vigente. Por un lado, se expresa que las leyes administrativas son, por su propia naturaleza, de un carácter local y que por eso es imposible que a las más de ellas puedan hacerse reformas sustanciales. Por el otro, se señala que la tarea del codificador tiene que ser la de buscar aquellas disposiciones vigentes



cuya conservación parece ser conveniente, hacerles las reformas que la experiencia indica, y clarificarlas para que hagan parte de la agrupación a que correspondan según la materia de que tratan.¹⁸

Cuando el Código Administrativo aún vigente emergió a la vida jurídica, gran parte de sus disposiciones habían sido superadas por el vertiginoso desarrollo de la doctrina del derecho administrativo en otras latitudes. Su propio autor, el destacado político y jurista veragüense, don JULIO J. FÁBREGA, había reconocido meses después de la promulgación,¹⁹ que dicho instrumento legal “era malo, pero que la culpa no era suya, pues se había limitado de conformidad con el plan de trabajo acordado por la Comisión, a compilar las disposiciones vigentes y a introducir innovaciones solo en pocas materias”.²⁰ En el discurso inaugural de su gobierno, BELISARIO PORRAS expresó con relación a las normas administrativas colombianas vigentes, muchas de las cuales fueron incorporadas al Código Administrativo que él mismo sancionó, que estábamos en materia de organización administrativa tal como salimos del régimen de Colombia, con sus mismas leyes estacionarias.²¹

Para quien desconoce la historia que se desarrolló en torno a la elaboración y aprobación del Código Administrativo, quizá vea en dicho documento un instrumento de avanzada para la época. Nada más alejado de la realidad. De hecho, gran parte del Código se tomó de la vigente legislación colombiana al momento de nuestra separación, y se incorporó a un texto cuya aprobación tuvo que sortear los vaivenes y desaciertos políticos de la época.

Referencias bibliográficas

- ¹ BERTHÉLEMY, H.: *Traité élémentaire de droit administratif*, 7.^a ed., Arthur Rousseau, Paris, 1913, p. 8.
- ² FÁBREGA P., J.: *Ensayos sobre historia constitucional de Panamá*, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1986, pp. 31 y 32.
- ³ Gaceta Oficial n.º 1, de 14 de noviembre de 1903.
- ⁴ Gaceta Oficial n.º 20, de 13 de mayo de 1904.

- ⁵ “Mensaje de la Junta Provisional de Gobierno a la Convención Nacional Constituyente”, en: SOLER, R.: *El pensamiento político en los siglos XIX y XX. Estudio introductorio y antología*, t. 6, Universidad de Panamá, Panamá, 1988, p. 69.
- ⁶ Aprobado por el Decreto de 11 de julio de 1870.
- ⁷ Gaceta Oficial n.º 2, de 20 de noviembre de 1903.
- ⁸ Gaceta Oficial n.º 3, de 28 de noviembre de 1903.
- ⁹ “Informes de Comisión: Informe presentado por el Diputado J. A. Henríquez, el 28 de abril de 1904”, *Anales de la Convención*, serie 2.^a, n.º 34, 8 de junio de 1904, p. 270.
- ¹⁰ Por mandato expreso del artículo H de las disposiciones transitorias de la Constitución colombiana de 1886, la legislación de los respectivos Estados soberanos continuó rigiendo en cada Departamento.
- ¹¹ SISNETT, M. O.: *Belisario Porras o la vocación de la nacionalidad*, 1972, p. 233.
- ¹² Gaceta Oficial n.º 33, de 5 de julio de 1904.
- ¹³ De conformidad con el artículo 201 de la Constitución colombiana de 1886, el Departamento de Panamá estuvo sometido a la autoridad directa del Gobierno colombiano, y fue administrado con arreglo a leyes especiales.
- ¹⁴ Reforma introducida por la Ley 49 de 29 de diciembre de 1906 (Gaceta Oficial n.º 395, de 31 de diciembre de 1906).
- ¹⁵ “Acta de la sesión del día 19 de abril de 1904”, *Anales de la Convención*, serie 1.^a, n.º 23, 11 de mayo de 1904, p. 179.
- ¹⁶ Gaceta Oficial n.º 1985, de 3 de octubre de 1913.
- ¹⁷ Gaceta Oficial n.º 2168, de 28 de enero de 1915.
- ¹⁸ “Exposición de motivos. Código Administrativo”, Gaceta Oficial n.º 2418, de 7 de septiembre de 1916.
- ¹⁹ El Código Administrativo fue promulgado en septiembre de 1916 y entró a regir el 1 de enero de 1919.
- ²⁰ MORALES, E. A.: *Ensayos, documentos y discursos*, Autoridad del Canal, Panamá, 1991 (Biblioteca de la Nacionalidad), p. 215.
- ²¹ “Discurso en el Teatro Nacional el 1 de octubre de 1912 al inaugurar su gobierno”, en: SOLER, R.: *op. cit.*, p. 197.

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés local

Conformación de la comisión de ejecución y apelaciones

CONSULTA C-SAM-19-18.

El alcalde municipal de Parita consulta a la Procuraduría de la Administración sobre si hay que conformar una comisión de ejecución y apelaciones por distrito, o en su defecto se debe conformar una comisión de ejecución y apelaciones por cada casa de justicia comunitaria de paz.

La Procuraduría de la Administración opina, con fundamento en el primer párrafo del artículo 40 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que instituye la justicia comunitaria de paz y dicta disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria, que se debe conformar la comisión de ejecución y apelaciones en atención a cada una de las jurisdicciones correspondientes a cada casa de justicia comunitaria que exista en el distrito.

El mencionado artículo 40 expresa que:

Artículo 40. La Comisión de Ejecución y Apelaciones **estará integrada por los tres jueces de paz de los corregimientos más cercanos en su distrito**. El juez de la causa podrá participar de dicha Comisión, a solicitud de ésta, para sustentar de forma oral su fallo. La decisión será tomada en sala de acuerdo por los tres jueces de paz. En el caso de distritos con número menor a nueve corregimientos, la Comisión de Ejecución y Apelaciones podrá estar integrada por jueces de paz de los distritos cercanos.

La Comisión de Apelaciones podrá, dentro de los treinta días siguientes a la fecha del recibo de la solicitud de apelación, revocar,

modificar o confirmar el fallo del juez de paz en oralidad.

Las decisiones de los jueces de paz no son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El alcalde garantizará el funcionamiento administrativo de las comisiones de ejecución y apelaciones del respectivo distrito y aprobará el reglamento correspondiente.

Para tales efectos, la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos deberá confeccionar el modelo de reglamento que será utilizado por los municipios.

Al respecto, la Procuraduría de la Administración señala que el primer párrafo del artículo antes citado establece que la comisión de ejecución y apelaciones tiene que ser integrada por los tres jueces de paz del distrito que se encuentren más cercanos de aquel que dictó el fallo. Por este motivo, deberá realizarse el correspondiente estudio de la jurisdicción territorial de cada casa de justicia comunitaria de paz, para establecer, mediante reglamento, cómo será conformada la comisión correspondiente para atender el cumplimiento de los fallos y los recursos de apelación contra las decisiones de esa casa de justicia.

Observa también la Procuraduría de la Administración, que el cuarto párrafo del citado artículo 40 de la Ley 16 del 2016, se compadece con el hecho de que al aplicar la regla anterior para la conformación de las casas de ejecución y apelaciones, el resultado es una pluralidad de comisiones de ejecución y apelaciones, cada una con competencia para conocer el recurso de apelación, en segunda instancia, contra las decisiones de un determinado juez de paz. Este párrafo parte del hecho de la integración de más de una comisión de ejecución y apelaciones, pues en él se hace referencia a dicho organismo de forma



plural, indicando lo siguiente: “El alcalde garantizará el funcionamiento administrativo de las comisiones de ejecución y apelaciones del respectivo distrito y aprobará el reglamento correspondiente”. (El subrayado es de la Procuraduría).

De interés general

Prima de antigüedad y bonificación por antigüedad

CONSULTA C-005-18.

El rector de la Universidad de Panamá, consulta sobre la viabilidad legal de incorporar en la normativa universitaria, el concepto de pago de prima de antigüedad y bonificación por antigüedad, contenido y desarrollado en la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley de Carrera Administrativa, y si es posible establecer una fecha de vigencia diferente a la consagrada en esta ley.

En lo que respecta a la primera interrogante, la Procuraduría de la Administración es de la opinión de que la Universidad de Panamá, en atención a la supletoriedad consagrada en el artículo 5 de la Ley 9 de 1994, puede incorporar en su normativa el concepto de pago de prima de antigüedad y bonificación por antigüedad, siempre y cuando se ajuste a los parámetros y condiciones que establece la Carrera Administrativa para el pago de estos derechos.

Sobre el derecho al pago de bonificación por antigüedad, se señala que es un derecho reconocido por la Ley 9 de 1994, a todos aquellos servidores públicos que reúnan los preceptos y requisitos para ser acreditados como funcionarios de carrera, en tanto que el derecho a pago de prima de antigüedad, en virtud de lo preceptuado en la reformada Ley 9 de 1994, es un derecho extensivo a todos los servidores públicos, ya sean permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa.

En relación con la segunda pregunta, sobre la posibilidad de establecer una fecha de vigencia propia o diferente a la consagrada en la Ley 23 de 2017, que reforma la Ley de Carrera Administrativa, la Procuraduría de la Administración mantiene similar criterio al expuesto en la pregunta anterior, al indicar que la Universidad de Panamá, en virtud de la autonomía consagrada en la Constitución Política, puede establecer una vigencia diferente para el pago de bonificación por antigüedad y prima de antigüedad; además de esto, es conveniente que se conserve el carácter retroactivo de la vigencia de la norma de Carrera Administrativa, y que ambos pagos se contemplen en la vigencia presupuestaria vigente, siempre y cuando se ajuste y no exceda los criterios establecidos en la propia Ley 9 de 1994, como fuera modificada por la Ley 23 de 2017.

Analítico de consultas

Acceso a la información: C-021-18

Acreditación automática: C-008-18

Asociaciones de residentes: C-SAM-014-18

Bonificación anual: C-009-18

Cálculo de vacaciones acumuladas: C-028-19

Certificación de residentes: C-SAM-016-18

Contrato de prenda agraria: C-SAM-006-18

Delegación de funciones: C-004-18

Descentralización administrativa: C-001-18

Estructura organizativa: C-012-18

Presunción de legalidad: C-007-18

Servicio especial de transporte: C-007-19

Suministro de datos personales: C-011-19

Sección III. Jurisprudencia

Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

Derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas

SALA TERCERA. SENTENCIA DE 15 DE MARZO DE 2018.

Demanda contencioso-administrativa de protección de los derechos humanos presentada por la comunidad Arimae y Emberá Purú, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 2165-08 de 31 de octubre de 2008, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Fundamento de la demanda. Los demandantes alegaron ser titulares de derechos de propiedad colectiva sobre la ocupación tradicional de sus tierras, dentro de cuyos límites se encontraba un globo de terreno, respecto del cual se reconocieron derechos posesorios a una persona que no forma parte de la comunidad. En su opinión, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario desconoció esos derechos al indicar que estas tierras son nacionales y no de propiedad de la comunidad Arimae y Emberá Purú.

Decisión de la Sala Tercera. A la Sala Tercera correspondió determinar si la entidad demandada, al emitir la decisión adoptada por medio del acto impugnado, infringió normas protectoras de los derechos humanos, en especial aquellas que se refieren al respeto de los derechos que poseen las comunidades indígenas sobre sus tierras colectivas.

La Sala Tercera hizo hincapié en el hecho evidente de que las comunidades indígenas, en nuestro país, se rigen por un sistema de propiedad colectiva de la tierra, el cual les permite utilizar la tierra, no solo para la subsistencia de sus

miembros, sino también para el cultivo de productos de consumo personal y para la realización de actividades como la caza y la obtención de productos medicinales, entre otras, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones. De ello infiere que, la tierra constituye una parte integral del modo de vida y subsistencia de las comunidades indígenas, y forma parte importante de sus costumbres y tradiciones.

Expuesto lo anterior, la Sala Tercera consideró que el derecho que tienen las comunidades indígenas, en especial las demandantes que forman parte de las comunidades indígenas Emberá-Wounaan, se sustenta en el artículo 2 de la Ley 22 de 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la Comarca Emberá-Wounaan, que señala que las “tierras delimitadas en esta Ley, con excepción de las que sean de propiedad privada, constituyen patrimonio de la Comarca Emberá para el uso colectivo de los grupos indígenas Emberá y Wounaan”.

Dicha norma, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política, obligaba a la entidad demandada, a garantizar a las comunidades indígenas demandantes, la propiedad colectiva que poseen dichas comunidades.

En vista de lo antes planteado, la Sala Tercera concluyó que la autoridad demandada no había adoptado las medidas tendientes a garantizar la protección de los derechos humanos de las comunidades indígenas demandantes, específicamente lo que se refiere al derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, por lo que se ha incurrido en violación del ordenamiento jurídico nacional, así como a los derechos reconocidos internacionalmente a las comunidades indígenas, contenidos en los artículos 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octu-



bre de 1977; los artículos 11 y 13 del Convenio 107 relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Tribuales y Semitribuales en los países independientes, de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificado en Panamá por el Decreto de Gabinete 53 de 26 de febrero de 1971; y el artículo 74 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General del Ambiente.

De interés local

Horario de expendio de bebidas alcohólicas

SALA TERCERA. SENTENCIA DE 11 DE ENERO DE 2019.

Demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por Fernán Egberto Ibarra Cáceres para que se declare nulo, por ilegal, el apartado segundo del Decreto 14 de 24 de septiembre de 2015, emitido por la Alcaldía Municipal de David, mediante el cual se establecen medidas para regular el horario de expendio de bebidas alcohólicas en los distintos establecimientos comerciales y centros de diversión.

Fundamento de la demanda. Según el demandante, la restricción en los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales de expendio de bebidas alcohólicas afecta la comercialización de productos de los diversos agentes económicos, con lo cual se infringe el artículo 295 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 45 de 2007, que apuntan a la necesidad de resguardar los principios de libre competencia y libre concurrencia económica. Destaca, así mismo, que el acto atacado no ha sido publicado en la Gaceta Oficial, lo que lo hace inaplicable a la luz de lo señalado en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000.

Decisión de la Sala Tercera. La Sala Tercera destacó que el alcalde es el jefe de la policía y de la administración municipal, y como tal, tiene la responsabilidad de mantener el orden y la tranquilidad social, y velar por las buenas cos-

tumbres y la moralidad dentro del distrito. En el caso concreto, manifestó que el alcalde de David, como jefe de la administración municipal, emitió el Decreto 14 de 24 de septiembre de 2015, a fin de preservar la tranquilidad social y proteger a los habitantes del distrito, considerando los hechos de violencia que se venían suscitando. Sobre la actuación del alcalde de David, la Sala manifestó que la misma se encuentra dentro de los límites de su competencia, puesto que la Ley 55 de 1973 le permite, como autoridad municipal, fijar los horarios que regirán en los establecimientos de venta al por menor de bebidas alcohólicas.

Sobre la supuesta violación del artículo 46 de la Ley 38 de 2000, la Sala Tercera expresó lo dicho en reiteradas oportunidades, entre ellas la sentencia de 28 de febrero de 2007, en donde deja expuesto que la falta de publicación de los acuerdos municipales representa una circunstancia que incide en la eficacia jurídica de dichas actuaciones, mas no afecta la validez de las mismas. A juicio de la Sala, estas actuaciones no devienen en ilegales meramente por su falta de promulgación, pues basta que el acto sea publicado para que surta los efectos jurídicos que le son propios.

Analítico de sentencias

Adjudicación de tierras: 27-02-2018

Concesión de uso de agua: 16-03-2018

Gastos de representación: 27-04-2018

Patrimonio histórico: 29-11-2017

Permiso de construcción: 23-01-2018

Principio de igualdad ante la ley: 28-12-2017

Responsabilidad patrimonial: 9-02-2018

Suspensión de obras: 16-01-2018

Transacción extrajudicial: 18-04-2018

Sección IV. Orientación al ciudadano

Aspectos relativos a los hogares de cuidado diario

Por Dalquis Stanziola

Abogada en el Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

La Ley 34 del 30 de mayo de 2018, publicada en la edición de la Gaceta Oficial Digital n.º 28537-C del día 31 de mayo de 2018, crea los hogares de cuidado diario y el Programa de Madres Cuidadoras para la Atención Integral a la Primera Infancia.

¿Qué es un hogar de cuidado diario?

Un hogar de cuidado diario es un entorno seguro y de inclusión social para el cuidado y atención integral de niños menores de cinco años, en el cual una madre cuidadora o personal certificado en atención a la primera infancia brinda, desde su casa o vivienda, cuidados y atención durante el día a niños de las familias en la comunidad.

¿Qué aspectos incluye la atención integral en un hogar de cuidado diario?

La atención integral a la primera infancia en un hogar de cuidado diario comprende aspectos relacionados con la salud, la nutrición, el cuidado psicoafectivo y la atención pedagógica del niño, para garantizar su desarrollo integral, posibilitar al máximo sus potencialidades físicas, afectivas, sociales, cognitivas y culturales, así como promover el fortalecimiento familiar y la responsabilidad del cuidado diario.

¿Cuáles son las modalidades que puede adoptar un hogar de cuidado diario?

Un hogar de cuidado diario puede adoptar las modalidades siguientes:

1. Hogar de cuidado diario tradicional: Este hogar funciona en viviendas de las propias madres cuidadoras o especialistas certificados, donde son atendidos un máximo de ocho niños menores de cinco años, pertenecientes a familias

de la misma comunidad, cuyos padres deberán contribuir con un aporte mensual por el cuidado y atención de sus hijos.

2. Multihogar de cuidado diario: Es un hogar donde son atendidos veinticinco niños menores de cinco años, en una vivienda o local de la comunidad, habilitado para tal fin, con la participación mínima de tres madres cuidadoras o especialistas certificados.

3. Hogar de cuidado diario integrado: Es un hogar tradicional que incorpora a niños con necesidades especiales, donde son atendidos un máximo de cinco niños menores de cinco años, de los cuales dos presentan dificultades leves en su desarrollo. A la madre cuidadora se le permite el cuidado y atención de un hijo con necesidades especiales en el hogar.

¿Qué es una madre cuidadora?

La madre cuidadora es una mujer seleccionada y capacitada por las organizaciones formadoras, para ofrecer sus servicios en el cuidado y la atención integral de los hijos de otras familias de su comunidad, dentro de su propio hogar o en centros infantiles públicos o privados, en estrecha coordinación con las familias y la comunidad.

¿Cuáles son los requisitos para ser madre cuidadora?

Para ser madre cuidadora se requiere:

- Ser mayor de edad.
- Tener educación básica.
- Presentar certificado de buena salud.
- Presentar copia de cédula de identidad personal.



- Presentar certificación de buena conducta, expedida por el juzgado de paz del área donde reside.
- Presentar certificado de antecedentes personales.
- Aportar evaluación psicológica de las actitudes, aptitudes, vocación y experiencia para el cuidado de la niñez y primera infancia.
- Presentar carta de compromiso con el programa de capacitación de madre cuidadora para la atención integral a la primera infancia.

¿Cuáles son los requisitos para la certificación de un hogar de cuidado diario?

Los hogares de cuidado diario deberán estar certificados con base en los siguientes requisitos:

- Acreditar que ha cumplido con la capacitación del Programa de Madre Cuidadora o Especialistas para la atención integral a la niñez y primera infancia.
- Contar con el certificado de buena salud física y mental del recurso humano.
- Contar con el informe psicológico de la madre cuidadora y su grupo familiar.
- Contar con copia de cédula de identidad personal del recurso humano.
- Contar con el certificado de información de antecedentes personales del recurso humano.
- Contar con la certificación de buena conducta del recurso humano, expedida por el juzgado de paz del área donde reside.
- Los demás que el ente rector establezca, relacionados con las condiciones socioeconómicas y el interés de las familias.

¿A quién está dirigido el Programa de Hogares de Cuidado Diario?

El Programa de Hogares de Cuidado Diario está dirigido a niños menores de seis años, pertenecientes a sectores en condiciones de pobreza e hijos de madres trabajadoras.

Derechos del ciudadano para una gestión pública de calidad

1. Derecho de acceder a cualquier servicio público o prestación a que tenga derecho.
2. Derecho a recibir una atención y asistencia ágil, oportuna y adecuada.
3. Derecho a información pública completa, veraz y actualizada.
4. Derecho a solicitar y obtener información pública de interés general.
5. Derecho a conocer los servicios y prestaciones que ofrecen los órganos y entes de la Administración Pública.
6. Derecho a conocer los requisitos, condiciones, trámites y procedimientos administrativos y medios para acceder a ellos.
7. Derecho a identificar a las autoridades o servidores públicos bajo cuya competencia se tramitan peticiones, solicitudes, reclamos o procedimientos.
8. Derecho a participar en el ciclo de diseño y mejora de los servicios públicos.
9. Derecho a abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al trámite o procedimiento de que se trate.
10. Derecho de acceder a los datos personales, a solicitar su modificación y a que se preserve su privacidad.
11. Derecho a exigir un trato respetuoso y deferente por las autoridades y servidores públicos.
12. Derecho a participar en la formación de las políticas públicas.

CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA, párr. 18.

Sección V. Buenas prácticas

Plataforma de datos abiertos de la Alcaldía de Panamá

En el 2018, la Alcaldía de Panamá hizo pública su plataforma digital de datos abiertos (*open data*), que permitirá a los ciudadanos de ese distrito obtener información de interés en formato abierto para su exploración, visualización, consulta, análisis, descarga y reutilización, así como para el desarrollo de servicios o aplicaciones innovadoras. Con esta iniciativa, la Alcaldía de Panamá se convierte en el primer municipio en lanzar una plataforma de este tipo.

La novedosa plataforma digital de datos abiertos de la Alcaldía de Panamá proporciona información sobre temas relacionados con la participación ciudadana, ciudad inteligente, seguridad ciudadana, servicios a la comunidad, ambiente, proyectos institucionales, instalaciones municipales y planificación urbana.

En la sección denominada “participación ciudadana” se puede obtener, entre otros datos, un inventario detallado de las incidencias reportadas por la comunidad en temas tales como: aceras deterioradas, alteración del orden público,

autos abandonados, buhonería, casas abandonadas, construcción fuera de horario, construcción en servidumbre, indigencia, invasión de tierras, limpieza de áreas verdes y lotes baldíos sucios.

Además, la plataforma ofrece información referente a los diferentes proyectos municipales, desde la ubicación de los proyectos y sus correjimientos, el nombre del proyecto, su duración, sus contratistas, el monto de inversión, el status, el número de licitación y el porcentaje de avance de todos los proyectos en construcción y los ya concluidos.

Una manera práctica de conseguir información sobre proyectos, servicios e información del Municipio de Panamá es mediante el uso de las aplicaciones web que están disponibles en la plataforma, en donde se puede obtener información acerca de proyectos como “Basura Cero” y el plan de gestión de áreas verdes, entre otros servicios.

En noviembre de 2017, el Órgano Ejecutivo adoptó, mediante Decreto Ejecutivo 511 de 24 de noviembre de 2017, la política pública de transparencia de datos abiertos de gobierno, con la finalidad de facilitar el acceso a la información pública e impulsar la eficiencia gubernamental.

Para conocer sobre el portal de datos abiertos de la Alcaldía de Panamá, acceda a esta dirección:

<http://datos-geomupa.opendata.arcgis.com>

¿Qué son datos abiertos del gobierno?

Los datos abiertos del gobierno son aquellos que generan las instituciones del Estado, entidades autónomas, semiautónomas, municipios, gobiernos locales, juntas comunales, empresas y sociedades en las que el Estado sea parte, y que son puestos a disposición del público en un formato legible para que cualquier ciudadano pueda acceder a ellos de forma libre y sin restricciones, con el fin de utilizarlos, reutilizarlos, redistribuirlos y crear productos y servicios derivados de los mismos.



Sección VI. Hacia la descentralización

Objetivos de Desarrollo Sostenible: El papel de los gobiernos locales

En el 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción en favor de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz, por el cual los líderes del mundo se comprometieron a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones de forma equilibrada e integrada.

La Agenda 2030 contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas conexas de carácter integrado e indivisible. A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, esta nueva agenda mundial tomó en cuenta las recomendaciones de los gobiernos locales, sus asociaciones y la comunidad urbana a efecto de considerar un nuevo objetivo: el Objetivo 11 (“Hacer que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”).

Para dar apoyo a las ciudades y regiones en la implementación de la Agenda 2030, un grupo de trabajo conformado por el PNUD, ONU Hábitat y el Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales elaboró la *Guía para la localización de los ODS: Implementación y monitoreo subnacional*, con el propósito de sensibilizar y promover el papel activo de los gobiernos locales y regionales y sus asociaciones en la localización, implementación y supervisión de los ODS e influir en la formulación de políticas nacionales.

Recientemente los representantes de los gobiernos municipales y subnacionales de Iberoamérica suscribieron, durante el XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas que se desarrolló en la ciudad de Manizales, Colombia, del 24 al 28 de septiembre de 2017, la Carta de compromiso de los gobiernos locales iberoamericanos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A grandes rasgos, los acuerdos a los que llegaron los alcaldes, concejales, regidores y diputados de los gobiernos locales en el congreso de Manizales, como parte de su compromiso de articular a nivel local las metas y las estrategias de los ODS, giran en torno a las siguientes líneas de acción:

1. Revisar y ajustar los procesos de planificación de los municipios para incorporar los ODS.
2. Extender y facilitar información, difusión y sensibilización sobre los ODS en las comunidades.
3. Velar por el alcance igualitario de los avances del progreso y el desarrollo.
4. Promover el cuidado y uso razonable de los recursos naturales.
5. Tomar medidas de prevención y de mitigación ante el riesgo por desastres.
6. Invertir en la construcción de ciudades y territorios libres de violencia.
7. Estimular el desarrollo endógeno, desarrollando oportunidades económicas locales y empleo digno para todos.
8. Fortalecer las administraciones municipales, fomentando la calidad de los servicios públicos, la transparencia y el buen gobierno.
9. Co-crear ciudades y territorios facilitando mecanismos de participación de la sociedad civil en la vida política, social, económica y cultural local.

No cabe duda de que el papel de los gobiernos locales es trascendental para alcanzar los ODS. Para ello, los gobiernos locales tendrán todavía que superar algunas barreras en materia de asignación de recursos y reparto de competencias.



Procuraduría de la Administración
Ministerio Público
República de Panamá

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