



Procuraduría de la
Administración

Cuaderno Administrativo

enero - junio 2020

Número 27





Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona

Secretaria General

María Lilia Urriola de Ardila

Subsecretaria General

Contenido

Sección I. Estudios

- DOBRAS RAMOS, Demetrio: Algunos medios de terminación del procedimiento administrativo, **4**

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-SAM-032-19 (De interés local)
Materia: Imposición de doble sanción por parte de los jueces de paz, **8**
- CONSULTA C-102-19 (De interés general)
Materia: Aplicabilidad del permiso de lactancia materna, **9**

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 13 de diciembre de 2019 (Sala Tercera)
Materia: Permiso de trabajo para extranjeros en calidad de nacionales de un país amigo, **10**
- SENTENCIA de 24 de octubre de 2019 (Pleno)
Materia: Competencia para reglamentar el uso, venta y arrendamiento de terrenos municipales, **11**

Sección IV. Orientación al ciudadano

- STANZIOLA, Dalquis Lourde: “Aprender Haciendo”: Un proyecto de promoción laboral, **12**

Sección V. Hacia la descentralización

- Principios que orientan las Directrices internacionales sobre el Acceso Universal a los Servicios Básicos, **14**

Sección VI. Buenas prácticas

- Trámites gubernamentales en línea: Panamá en Línea, **15**

Sección I. Estudios

Algunos medios de terminación del procedimiento administrativo

Por: Demetrio Dobras Ramos

Jefe del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

La terminación del procedimiento administrativo es una consecuencia lógica de su inicio, porque ninguna actividad de la Administración puede permanecer *ad aeternum*, sin que se resuelva lo planteado ante ella, o sin que los sujetos intervinientes realicen acciones encaminadas a ponerle fin, dentro de los límites precisos de la ley. Por eso, en la terminación del procedimiento administrativo influye no solo el paso del tiempo, por el transcurso de los plazos prescritos en la ley, sino también la voluntad de quienes en él intervienen, bien por el impulso que le dan al proceso, o bien por su propia inactividad.

La legislación que regula el procedimiento administrativo acepta una serie de medios que pueden llevar a la finalización anticipada del procedimiento. A estos medios se les conoce como medios anormales de terminar el procedimiento o, dicho en otros términos, formas extraordinarias de terminación del procedimiento, por oposición a la resolución, que sería la forma normal o forma ordinaria.

En algunos modos anormales, el procedimiento administrativo concluye con un acto expreso — una resolución administrativa en el sentido amplio de la expresión— que no contiene la decisión sobre el fondo del asunto; en otras formas, en cambio, el procedimiento no concluye con un acto expreso de la Administración.

Si bien la doctrina clásica concuerda en afirmar que existen formas normales y anormales de terminación del procedimiento administrativo, no todos los autores aceptan que ello sea así. En ese sentido, GORDILLO —contrario a lo que afirman sus compatriotas Cassagne, Comadira y Hutchinson— se niega a reconocer que existan mecanismos absolutos de culminación del proce-

dimiento administrativo, ya que para él estas formas de terminación o conclusión no son más que modos o mecanismos específicos de continuación del procedimiento administrativo (*Tratado de derecho administrativo*, t. 4, Buenos Aires, 2004, p. VIII-38). Por su parte, PARADA arguye que hay medios de terminación que “suponen precisamente su no terminación” (*Derecho administrativo*, t. 1, 12a. ed., Madrid, 2000, p. 244).

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, son formas que ponen fin al procedimiento, las que se indican a continuación:

1. Como forma normal u ordinaria, la resolución.
2. Como medios anormales o especiales, el desistimiento, el allanamiento a la pretensión, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, y la declaración de caducidad.
3. Como forma convencional, la transacción.
4. Como forma presunta, el silencio administrativo.

1. La resolución

La resolución expresa —para diferenciarla de la resolución tácita o presunta, mejor conocida como silencio administrativo— es la conclusión evidente del procedimiento administrativo, el modo normal o habitual de ponerle fin. Con la resolución expresa, la Administración resuelve el fondo de todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente. La Ley 38 de 2000 la sitúa en el primer lugar de los distintos modos que prevé el artículo 153 para dar por concluido el procedimiento administrativo.

En el artículo 154 de la Ley 38 de 2000, el término «resolución» está empleado en sentido restrictivo;



no se refiere a las resoluciones que se producen en los casos de desistimiento o declaración de caducidad que, en definitiva, no resuelven el fondo del asunto. La propia disposición aclara que se trata de la resolución que decide una instancia o un recurso. Para los efectos del procedimiento regulado en la Ley 38 de 2000, una resolución con esta características es un acto administrativo; así lo reconoce la propia ley cuando en la definición del vocablo «resolución» prevista en el ordinal 90 del artículo 201, expresa que como tal debe entenderse el “acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa”.

Como bien aclara la Sala Tercera en su sentencia de 27 de marzo de 2014, la resolución que decide el mérito no constituye aquella que deba calificar una fase intermedia de procedimiento administrativo, sino la que resuelve el fondo de la causa y con la cual se pone término al procedimiento administrativo. Agrega, además, que para la Ley 38 de 2000, resolver el mérito significa decidir el fondo de la causa, tal como se desprende del contenido del numeral 94 del artículo 201 de la mencionada ley, que se refiere a la resolución de fondo como aquella “que decide el mérito de la petición”.

Aunque la Ley 38 de 2000 no lo menciona, importa indicar que la emisión de la resolución (es decir, el acto administrativo) es inexcusable para la Administración. La Administración no puede abstenerse de emitir una resolución expresa bajo el pretexto de que la propia ley reconoce a su favor el silencio administrativo. En otras palabras, recae sobre la Administración la obligación de emitir una resolución. Esto es así, si se tiene en cuenta que la realización oportuna de la función administrativa, según los postulados de celeridad, eficacia, debido proceso y estricta legalidad, previstos en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, no se garantiza si la Administración no se pronuncia sobre lo pedido.

También es necesario destacar que, a diferencia de la jurisdicción civil, en donde la sentencia, en conformidad con el principio de congruencia, debe ceñirse a las pretensiones formuladas por el o los interesados, no pudiendo otorgarse en la sentencia más de lo pedido (*ultra petita*), ni cosa distinta a lo reclamado (*extra petita*), en el ámbito del procedimiento administrativo la resolución no se limita a decidir exclusivamente todas las cuestiones planteadas por los interesados, sino que puede incluso decidir “aquellas otras derivadas del expediente, que sean indispensables para emitir una decisión legalmente apropiada” (art. 154), hayan sido o no alegadas por los interesados. De manera que el procedimiento administrativo, además de garantizar la legalidad, busca igualmente satisfacer el interés público (v. arts. 48, 64, 65, 66 y 205). De hecho, la propia Ley 38 de 2000 pone límites al ejercicio de algunos medios de terminación del procedimiento, con el único fin de satisfacer el interés general (v. art. 160).

Debe agregarse, sin embargo, que al decidirse en la resolución aquellas otras cuestiones derivadas del expediente, no puede en ningún caso agravarse la situación inicial del interesado, lo que igualmente implica que el órgano que emite la resolución no puede exceder los límites de su competencia, ni puede prescindir de las elementales exigencias del derecho de defensa y del debido proceso.

2. El silencio administrativo

El silencio administrativo o resolución tácita o presunta es otro mecanismo de poner fin al procedimiento, en virtud de la cual se presume negada o desestimada la petición ante la inactividad de la Administración —la llamada «inactividad formal»—, al omitir pronunciarse expresamente sobre lo planteado ante ella. El silencio administrativo es una vía legal y presuntiva que tiene el administrado frente a la pasividad de la Administración; no obstante, ello no impide que el administrado pueda adoptar otros remedios legales (p. ej.: una queja), si llegara a considerar que su interés particular ha sido vul-



nerado por la deficiente prestación del servicio público (num. 82, art. 201).

De conformidad con el artículo 156 y los numerales 1 y 2 del artículo 200, en concordancia con el numeral 104 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, el acto ficto de efectos negativos o denegación presunta es aquel por el cual se presume que si la Administración no resuelve la petición o recurso instaurado por un particular, en el término de dos meses, contado a partir de la presentación, se entenderá desestimada o negada la petición o recurso respectivo, a efecto de deducir, frente a esta denegación tácita, el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda.

Se infiere de lo antes indicado, que la regla general en nuestro ordenamiento jurídico es el silencio administrativo desestimatorio o negativo, de manera que ante la inexistencia de una norma con rango de ley que establezca que el silencio será positivo, la falta de contestación de la Administración se deberá tener como un silencio administrativo de efectos negativos, lo cual a su vez supone que el acto ficto o acto presunto asume la condición de un verdadero acto administrativo, con todos los efectos legales que de él se derivan.

Ahora bien, como queda expuesto en la norma, el silencio administrativo negativo, no solo opera en caso de peticiones que no hayan sido resueltas por la Administración, sino también en el evento que la misma no resuelva, en el término de dos meses, los recursos administrativos interpuestos por los particulares. Una vez configurado el acto ficto de efectos negativos, queda abierta la vía para que el afectado promueva la correspondiente demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

A los efectos de considerar transcurrido el término de dos meses, tanto en la presentación de una petición como en la de un recurso administrativo, deberá tenerse en cuenta, en atención a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 156

de la Ley 38 de 2000, que la Administración no haya adoptado ninguna medida de actividad procesal, tendiente a proferir la decisión que corresponda.

En caso que la Administración dicte una resolución posterior al plazo de dos meses, dicha resolución se adoptará sin vinculación al sentido del silencio. Los actos administrativos producidos por el silencio administrativo podrán hacerse valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona natural o jurídica, pública o privada. La existencia de tales actos podrá ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido por la ley, incluido el certificado que acredita el silencio.

Según la Ley 38 de 2000, concretamente el artículo 157, el silencio se entenderá positivo sin denuncia de mora, cuando así se establezca por disposición expresa. Este silencio implica, por expreso mandato del legislador, la presunción de una decisión favorable al peticionario. El artículo 157 agrega que, si las disposiciones relativas al silencio positivo no establecen un plazo especial, este será de dos meses, contado desde la fecha en que se presentó la petición o el recurso. Una vez configurado el acto ficto de efectos positivos, la Administración pierde competencia, por virtud de la ley, para pronunciarse directamente.

3. La caducidad de la instancia

La caducidad de la instancia es un “medio extraordinario de terminación del proceso, a causa de la inactividad del peticionario después de cumplido el plazo legal respectivo, mediante resolución que así lo declara” (num. 17, art. 201). Bajo este prisma, la caducidad sería una consecuencia desventajosa —una especie de gravamen— ligada a la inactividad de quien pudo remover el obstáculo que provocó la paralización del proceso, al no ejercitar oportunamente las acciones procesales para impulsar su desarrollo y finalización (cfr. art. 45; num. 54, art. 201).

Aunque la ley exige el mero transcurso del tiempo, la caducidad de la instancia no opera de



pleno derecho, sino que precisa de un acto expreso que así la declare; de suerte que, si el servidor público no la declara de oficio, ni la parte interesada la solicita, y media gestión posterior, aunque haya transcurrido el término de tres meses o más para declararla, se extinguirá la oportunidad para declararla (v. art. 1109 del Código Judicial).

Sobre los efectos de la declaratoria de la caducidad de la instancia, es importante destacar que la misma produce no solo el archivo del expediente administrativo, sino la posibilidad de que el proceso pueda reabrirse después de transcurrido un año, contado desde la fecha en que se ejecutorie la resolución que la declaró (arts. 45 y 161).

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley 38 de 2000, en su relación con el primer párrafo del artículo 161 de la misma ley, para que opere la caducidad de la instancia como medio extraordinario de terminación del proceso, ya sea que la declare de oficio el despacho respectivo o la solicite la parte interesada, deberán concurrir los siguientes presupuestos:

1. Que el proceso haya estado paralizado.
2. Que la paralización sea por un término de tres meses o más.
3. Que la paralización del proceso sea por causa imputable al administrado.
4. Que la Administración haya advertido inmediatamente al administrado sobre la eventual caducidad de la instancia y el archivo de las actuaciones.

Con relación al primer presupuesto, debe recordarse que el interés público exige que los procesos no permanezcan paralizados indefinidamente. Además, desde la perspectiva de los principios de celeridad y economía de las actuaciones administrativas (cfr. art. 34), que exigen que la tramitación se lleve a cabo sin retrasos innecesarios para llegar a una resolución en tiempo razonable, tampoco se justifica el estancamiento del proceso por períodos prolongados, considerando que el impulso procesal es necesario “para el desarrollo normal del proceso, haciéndolo

avanzar a fin de que pueda cumplir su propia finalidad dentro del orden jurídico” (num. 54, art. 201).

Aquí volvemos a lo manifestado con respecto a la resolución expresa, en el sentido que, como quiera que la Administración está obligada a resolver expresamente lo planteado, también lo está en cuanto a darle impulso al proceso. Por eso, para que la causa de la paralización del proceso sea imputable al administrado, es menester que la Administración, como medida para impedir la interrupción del proceso, le advierta que, si transcurren tres meses sin que realice las gestiones procesales que a él corresponden, se declarará la caducidad de la instancia.

Al respecto, conviene insistir en que la ley atribuye precisamente a las autoridades públicas la función de adoptar medidas encaminadas a evitar la paralización del proceso, habida cuenta de que el impulso del proceso es responsabilidad de la Administración y, de manera especial, del jefe o la jefa del despacho respectivo y del funcionario encargado de la tramitación del proceso (art. 49). En este aspecto, la ley que regula el procedimiento administrativo panameño es categórica al indicar que el impulso procesal corresponde principalmente, por iniciativa propia, a la autoridad encargada de decidir (num. 54, art. 201).

Para finalizar, creo necesario destacar en relación con el silencio administrativo y la caducidad de la instancia, que la práctica administrativa deja ver que no existe un justo equilibrio entre el peso de la responsabilidad que se le atribuye a la Administración por su inactividad y aquella que se le imputa al administrado, en particular si se considera que en los procedimientos que se originan de oficio, hay una mayor cuota de compromiso por parte de la Administración. No debe perderse de vista que en los procedimientos administrativos, incluso aquellos que inician a instancia de parte interesada, la Administración siempre estará al servicio del ciudadano.

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés local

Imposición de doble sanción por parte de los jueces de paz

CONSULTA C-SAM-032-19.

La juez de paz del corregimiento de Cristóbal Este, provincia de Colón, mediante oficio de 1 de noviembre de 2019, formula la siguiente consulta: ¿Podrían ponerse dos sanciones; es decir, una fianza de paz y buena conducta y, una reparación del daño?

Con relación a esta interrogante, la Procuraduría de la Administración es del criterio jurídico que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que Instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria, los jueces de paz, para determinado caso, impondrán una de las sanciones que se enumeran en la mencionada norma, dependiendo de la gravedad de la falta o del asunto.

En desarrollo a la consulta, se expresa que los jueces de paz podrán resolver y sancionar las causas sometidas a su competencia, de conformidad con las sanciones establecidas en el artículo 44 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016; a saber: amonestación verbal, privada o pública; trabajo comunitario; fianza de paz y buena conducta; multa; reparación del daño causado o indemnización; y, comiso y suspensión del permiso de portar armas.

El mencionado artículo 44 faculta al juez de paz para disponer la aplicación de una sanción al momento de decidir los negocios en atención a su competencia (cfr. arts. 29 y 31 de la Ley 16

de 2016), profiriendo la misma conforme su discrecionalidad, al debido proceso y al procedimiento establecido en el Capítulo VII de la Ley 16 de 17 de junio de 2016 y el Capítulo II del Decreto Ejecutivo 205 del 28 de agosto de 2018, que reglamenta la Ley 16 de 2016.

A manera de orientación, se señala que cuando se conozca un caso donde se denuncien o se le informe al juez de paz, hechos de riña y daños a la propiedad, lo apropiado es dilucidar el caso en razón de la riña, identificándose, en primer lugar, los actores o partícipes de dicho conflicto, modo y tiempo, para finalmente llegar a una eventual sanción, de así estimarlo el juez. Si se dan daños a la propiedad, la presunta víctima debe interponer una denuncia conforme lo establecido en el numeral 19 del artículo 29 de la Ley 16 de 2016, pudiendo con ello el juez de paz establecer objetivamente un fallo por esta causa.

Ahora bien, es importante resaltar que los jueces de paz tramitarán sus causas en apego a lo que dispone la Constitución y la ley. Dicho esto, el artículo 22 del Decreto Ejecutivo 205 de 28 de agosto de 2018 establece que el juez de paz decidirá el asunto y emitirá un fallo por escrito y debidamente motivado. Adicionalmente, el fallo se le notificará personalmente a las partes al culminar el acto de la audiencia.

No obstante lo anterior, el referido artículo finalmente señala que, en el fallo, el juez de paz deberá priorizar la restauración del daño causado, si lo hubiese, para favorecer las relaciones entre las partes y promover la paz social. En este sentido, en los párrafos finales del artículo 44 de la Ley 16 de 2016, se establece que en los procesos materia de la justicia comunitaria de paz, el juez procurará la restauración de las relaciones interpersonales o vecinales, reconociendo los derechos de las víctimas, lo que supone entonces, que para



resolver un conflicto donde esté acreditada la falta, antes de sancionar el juez de paz, podrá buscar la restauración del daño a través de métodos alternos de solución del conflicto.

De interés general

Aplicabilidad del permiso de lactancia materna

CONSULTA C-102-19.

La jefa de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás eleva una consulta relacionada con el alcance de las normas regulatorias del permiso de lactancia materna, concretamente en lo que respecta, en primer lugar, a la presunta contradicción entre el Decreto Ejecutivo 1457 de 2012, que reglamenta la Ley 50 de 1995, y el Decreto Ejecutivo 44 de 2008, en lo relativo al período de lactancia y el permiso que al efecto se concede. Consulta, igualmente, sobre el derecho que pudiera tener una servidora pública que solo labora seis horas, tomando en cuenta que al otorgársele una hora de lactancia solo estaría laborando cinco horas para la institución, pero cobrando como si fueran ocho horas.

Sobre la primera interrogante, la Procuraduría de la Administración es de la opinión que, toda vez que el Decreto Ejecutivo 44 de 2008 fue derogado, en su totalidad, a través del artículo 31 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, no existe contradicción entre dicho decreto y el Decreto Ejecutivo 1457 de 2012.

En cuanto a la segunda interrogante, atendiendo a las normas constitucionales y al control de convencionalidad en lo relativo a la protección de la maternidad, la lactancia y los derechos de los menores, la servidora pública que solo labora 6 horas tiene derecho a las facilidades para la lactancia a que se refiere el artículo 30 de la Ley 50 de 1995, desarrolladas en los artículos 36 y 37 del Decreto Ejecutivo 1457 de 2012; ya que este permiso para lactancia no está supeditado a su condición laboral sino a su calidad de madre.

Como fundamento del criterio anterior, se señala que la protección durante el embarazo y maternidad responde a una doble finalidad. Por una parte, pretende proteger la especial relación entre la madre y el recién nacido y la salud de ambos, y por otra, busca brindar una cierta seguridad en el empleo. Así, el Estado panameño ratificó el Convenio relativo al empleo de las mujeres, antes y después del parto, adoptado en Washington el 29 de noviembre de 1919.

Desde la perspectiva de la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en particular la sentencia de 28 de mayo de 2014, existe en nuestro ordenamiento una garantía de protección a la mujer durante su embarazo y después de este, con rango constitucional y basada en convenios internacionales, suscritos y ratificados por el Estado, donde se ampara a las mujeres trabajadoras, tanto del sector privado como del público, y les concede el derecho a gozar de condiciones especiales de trabajo, reguladas por la ley, sin que ello se circunscriba únicamente al período de embarazo y parto, sino también el postparto. Ello responde a uno de los objetivos operativos de la Declaración de Innocenti de 1990, que conmina a los Estados a aprobar leyes innovadoras que protejan los derechos de amamantamiento de las trabajadoras y establezcan medios para llevarlas a la práctica.

La Procuraduría de la Administración, luego de revisar dos aspectos fundamentales de la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño, directamente relacionados con esta consulta, advierte que dicho programa de acción mundial conmina a los empleadores a apoyar a las mujeres para que se proteja y fomente la lactancia natural; y no circunscribe esa protección únicamente a las mujeres con un horario de trabajo regular, sino a todas aquellas con empleos remunerados, incluidas las que no tengan un horario completo y que, por ende, ejerzan una jornada laboral parcial, pudiendo esta equipararse a la jornada de seis horas objeto de esta consulta.

Sección III. Jurisprudencia

Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

Permiso de trabajo para extranjeros en calidad de nacionales de un país amigo

SALA TERCERA. SENTENCIA DE 13 DE DICIEMBRE DE 2019.

La Sala Tercera declaró la ilegalidad de una Resolución 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en virtud de la cual se negó una solicitud de permiso de trabajo a un extranjero nacional de un país que mantiene relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá. La decisión del ente público demandado se basaba en que el solicitante no había aportado el contrato de trabajo y la planilla de la Caja de Seguro Social, como lo establece el artículo 17 del Código de Trabajo.

De acuerdo con la Sala Tercera, se debe partir del hecho que el espíritu del artículo 17 del Código de Trabajo es el de proteger al trabajador nacional, para lo cual le impone a aquel empleador que requiera la contratación de personal extranjero, la obligación de solicitar previamente una autorización al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, con la finalidad de que este último pueda verificar que no se alteren los porcentajes de nacionales exigidos en el referido artículo (proporción no inferior al noventa por ciento del personal de trabajadores ordinarios).

Agrega la Sala Tercera, que el sujeto activo de la obligación a la que se refiere el artículo 17 del Código de Trabajo, es el empleador, quien deberá solicitar ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, una autorización para la contrata-

ción de personal extranjero por una necesidad técnica o profesional para poder que dicho Ministerio corrobore que su planilla está compuesta en un noventa por ciento, por panameños, o extranjeros de cónyuge o con más de diez años de residencia en el país. A este respecto, cabe destacar que la norma en comento, por ningún lado le impone esa carga al trabajador, más aún cuando en el caso que se analiza, la solicitud no fue presentada por ninguna empresa empleadora, sino por el demandante.

Con respecto al Comunicado de fecha 14 de febrero de 2017 y a la Circular Aclaratoria de 23 de febrero de 2017, emitidos por el Departamento de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la Sala observa que la entidad demandada tiene el concepto errado de que cumple su deber de verificar que el empleador no altere los porcentajes de contratación de mano de obra panameña y extranjera, al exigir la presentación de requisitos adicionales al interesado en el otorgamiento del permiso de trabajo en calidad de trabajador extranjero nacional de un país amigo.

Por último, el tribunal hace hincapié en que el comunicado y la circular aclaratoria constituyen meras comunicaciones internas dentro de la Administración pública que, como bien lo sostiene la doctrina, tienen el propósito de orientar a los funcionarios subalternos sobre la interpretación y la aplicación de las normas, a la vez que fijan pautas o reglas de comportamiento en la prestación del servicio, por lo que, de acuerdo a este criterio, no le es dable al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral establecer requisitos adicionales, no contemplados en el artículo duodécimo -B del Decreto Ejecutivo 17 de 1999, tal como fue adicionado por el Decreto Ejecutivo 140 de 2012, ya con ello estaría rebasando el marco



jurídico para el otorgamiento de permisos de trabajo en calidad de trabajador extranjero nacional de países específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con Panamá.

De interés local

Competencia para reglamentar el uso, venta y arrendamiento de terrenos municipales

PLENO. SENTENCIA DE 24 DE OCTUBRE DE 2019.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad del Contrato n.º 010-212 de 7 de septiembre de 2012, celebrado entre la Junta Comunal de Volcán y un particular; así como la inconstitucionalidad de la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, expedida por dicha junta comunal, por medio de la cual adjudicó un lote de terreno ubicado en el corregimiento de Volcán.

El tribunal constitucional pudo comprobar la transgresión del artículo 32 de la Constitución Política, puesto que al hacer una revisión de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, no observa que las juntas comunales estén facultadas para disponer de los bienes que sean de su propiedad; dicha prerrogativa, agrega, la ostentan exclusivamente los consejos municipales, tal como lo dispone la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, específicamente el artículo 17, donde se establece que es competencia exclusiva de los consejos municipales la venta de dichos bienes.

En este sentido, el Pleno de la Corte señala, que conforme al artículo 21 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, se prohíbe a los consejos municipales “[d]elegar las funciones privativas que le asignen la Constitución y las leyes”, por lo que se debe entender, de forma diáfana, que las juntas comunales no pueden ostentar las competencias que en este caso se discute, ni siquiera por delegación.

En lo que respecta a la infracción del artículo 32 de la Constitución Política, por la emisión de la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, el Pleno de la Corte advierte que, el concepto de infracción es similar al analizado con relación a la inconstitucionalidad del Contrato n.º 010-212 de 7 de septiembre de 2012, puesto que, a su modo de ver, la entidad que emitió el acto acusado no tenía competencia para reglamentar el uso, venta y arrendamiento de terrenos municipales, mucho menos para actuar en representación del municipio, adjudicando en venta terrenos municipales.

Por tanto, si el acto que originó la emisión de la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, emitida por la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán, está siendo declarado inconstitucional, por haberse emitido por una autoridad que no tenía competencia ni estaba facultada para emitir ese tipo de actos, la consecuencia inmediata es que la resolución en estudio también sea violatoria del artículo 32 de la Constitución Política.

Analítico de sentencias

Ordenamiento territorial: 30-12-2019

Efectos de la nulidad: 18-12-2019.

Manejo irregular de fondos: 13-12-2019

Descuentos bancarios a jubilados: 12-12-2019

Costos de matrícula escolar: 11-12-2019

Cesación laboral por vejez: 6-12-2019

Ajustes salariales: 18-11-2019

Comprobantes fiscales: 18-10-2019

Concesión de rutas: 25-9-2019

Extranjeros en tránsito: 27-8-2019

Concesión de uso de agua: 21-6-2019

Sección IV. Orientación al ciudadano

“Aprender Haciendo”: Un proyecto de promoción laboral

Por Dalquis Lourde Stanzola

Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

La Ley 121 de 30 de diciembre de 2019, publicada en la Gaceta Oficial n.º 28930-C de 30 de diciembre de 2019, mediante la cual se crea el Proyecto Aprender Haciendo, que incentiva la oferta de primer empleo a jóvenes en el sector laboral, adscrito al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

¿Cuál es el objetivo?

El objetivo del proyecto es contribuir a la disminución de la tasa de desempleo en jóvenes de diecisiete a veinticuatro años, mediante pasantías laborales en un entorno empresarial amigable, supervisado y guiado por especialistas en empleabilidad, a través de la capacitación, certificación y orientación a jóvenes panameños.

¿A quiénes va dirigido?

El proyecto va dirigido a jóvenes panameños con formación académica, provenientes de la educación media, universitaria, vocacional o técnica del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano o del Instituto Técnico Superior Especializado, que no hayan participado en proyectos de primer empleo.

¿Cuáles son las fases y en qué consisten?

Fase 1: Capacitación en habilidades socioeconómicas para la vida y el trabajo. Aborda temas que incluyen, liderazgo, inteligencia emocional, trabajo en equipo, manejo de la frustración, emprendimiento, educación financiera, manejo de relaciones humanas, equidad de oportunidades, derecho laboral, fortalecimiento vocacional y desarrollo de habilidades.

Fase 2: Pasantía laboral. Se realiza por un período de tres meses en una empresa del sector privado. Durante esta fase, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral transferirá al joven aprendiz la suma de trescientos balboas mensuales como aporte para el pago del salario mínimo correspondiente al trabajo realizado por este.

Fase 3: Obtención de estatus de trabajador. Corresponderá a aquel joven aprendiz que culmine la pasantía laboral de manera satisfactoria y obtenga una oferta de trabajo por parte de la empresa en la que desarrolló su pasantía.

¿Qué requisitos deben cumplir las empresas interesadas?

Las empresas interesadas en participar en el proyecto deberán haber cumplido, como mínimo, un año de estar operando desde la fecha de inicio reflejada en su Aviso de Operación; encontrarse habilitadas para contratar con el Estado; y que sus operaciones sean comprobables conforme a los parámetros del reglamento, sin menoscabo de los otros requisitos establecidos en este.

¿En qué consiste el incentivo fiscal que se ofrece a las empresas participantes?

Las empresas participantes del proyecto que contraten a jóvenes trabajadores que hubieran desarrollado su pasantía en tales empresas, gozarán de un incentivo fiscal equivalente al doble del salario mínimo mensual de acuerdo con la región, la actividad económica, el tamaño de la empresa y las funciones del trabajador, por un período de tres meses equivalente al cuarto, quinto y sexto mes de contratación, luego de haber culminado la fase de pasantía laboral y el



período probatorio en la empresa participante. El referido incentivo fiscal será aplicable a la declaración de renta para el periodo fiscal correspondiente al año de participación en el proyecto.

¿Qué condiciones deben cumplirse para que las empresas participantes puedan beneficiarse del incentivo fiscal?

Las empresas participantes deberán presentar ante la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral una solicitud formal de certificación como empresa participante del proyecto, previa suscripción del contrato escrito de trabajo y luego del vencimiento del período probatorio respectivo, según lo establecido en los artículos 68 y 78 del Código de Trabajo.

¿Se ofrecerá a los jóvenes sobresalientes del proyecto algún tipo de incentivo?

El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos otorgará becas, previa evaluación socioeconómica individualizada, a favor de jóvenes sobresalientes provenientes del Proyecto Aprender Haciendo, a fin de que realicen estudios de educación media, universitaria o posgrado.

¿De dónde se obtendrán los recursos para el financiamiento?

El financiamiento del proyecto se hará con cargo al Tesoro Nacional. Para este propósito el Órgano Ejecutivo incluirá en el Presupuesto General del Estado las partidas correspondientes al aporte económico del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a la fase de pasantía laboral, así como los gastos de funcionamiento del proyecto, que incluirán aspectos de logística y demás rubros que el Ministerio considere necesarios.

Cabe destacar que la administración, manejo y transferencia de las partidas presupuestarias destinadas al financiamiento del proyecto estarán sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Trámites gubernamentales disponibles en línea

Bolsa electrónica de empleo
Institución: MITRADEL

Certificado de congelación de impuesto de jubilado
Institución: Registro Público de Panamá

Certificado de exoneración de impuesto de inmueble
Institución: Registro Público de Panamá

Denuncia por cobro del 7% de ITBMS en útiles escolares
Institución: ACODECO

Denuncia por consumo mínimo de tarjetas de crédito
Institución: ACODECO

Denuncia por discriminación en la relación de consumo
Institución: ACODECO

Denuncia por infracción de las normas de equiparación económica para las personas con discapacidad
Institución: ACODECO

Denuncia por productos sin precio a la vista
Institución: ACODECO

Denuncia por productos vencidos
Institución: ACODECO

Pago de boletas de tránsito
Institución: ATTT

Permiso de salida de menores de edad
Institución: Servicio Nacional de Migración

Enlace:
<https://www.panamatramita.gob.pa/es/tramites-en-linea>

Sección V. Hacia la descentralización

Principios que orientan las Directrices internacionales sobre el Acceso Universal a los Servicios Básicos

Extracto tomado de la publicación *Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales* (ONU-Hábitat, 2009, pp. 15-23)

Las Directrices internacionales relativas al acceso universal a los servicios básicos representan un gran avance en el programa internacional, ya que están destinadas a hacer frente a estos retos, al tiempo que son suficientemente flexibles para que los países interesados las adapten a sus circunstancias individuales. El Consejo de Administración de ONU-Hábitat aprobó las directrices el 3 de abril de 2009. Constituyen un marco amplio para orientar las reformas normativas nacionales en esta esfera decisiva.

A. Gobernanza transparente, participativa y eficaz

La gobernanza tiene dos dimensiones: la política y la técnica. En su dimensión política, requiere participación, adopción de decisiones y liderazgo. En su dimensión técnica, requiere evaluación de las necesidades, planificación, negociación de contratos, aplicación de mecanismos contables, actividades de vigilancia y evaluación de los efectos. En ambas dimensiones se requiere transparencia y la capacitación adecuada de los interesados directos pertinentes. Las políticas nacionales e internacionales deben promover una gobernanza urbana apropiada para mejorar el acceso universal a los servicios básicos.

La participación de los beneficiarios contribuye a la prestación de servicios ajustados a sus necesidades. Crea un sentido de responsabilidad y de pertenencia que estimula a los usuarios a cuidar la infraestructura y a pagar los cargos conexos. Se debe procurar que los grupos beneficiarios participen de manera sistemática en la evaluación de las necesidades, la planificación, la adopción de decisiones, la ejecución y las acti-

vidades de vigilancia.

B. Descentralización y función de las autoridades locales

Las autoridades locales están bien situadas para evaluar las necesidades de los usuarios de los servicios básicos (Incluso a través de organizaciones no gubernamentales y comunidades), determinar las prioridades, reunir a los distintos interesados directos y decidir la mejor manera de prestar el servicio. La función y las responsabilidades que les corresponden deben aclararse en la legislación y los reglamentos y se les debe dar acceso a los recursos financieros y técnicos apropiados.

C. Marcos institucional favorables a las asociaciones

Dado que los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los proveedores de servicios públicos o privados y las organizaciones de la sociedad civil comparten la responsabilidad de la prestación universal de servicios básicos es necesario negociar e institucionalizar asociaciones entre ellos, teniendo en cuenta sus respectivas responsabilidades e intereses. Por lo tanto, deberían promoverse las asociaciones y facilitarse mediante marcos jurídicos y reglamentarios apropiados, incluidos contratos claros orientados a los resultados y mecanismos de vigilancia.

D. Financiación sostenible y políticas favorables a los pobres

Autoridades centrales y locales; las organizaciones de la sociedad civil y los proveedores de

servicios comparten la responsabilidad de mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos. Las políticas a favor de los pobres deben entrañar la adopción de medidas de acción afirmativa, la realización de campañas de concienciación, la concesión de tarifas especiales y subvenciones, y un marco jurídico propicio.

Los cargos de los servicios básicos deberían garantizar una adecuada recuperación de costos, pero deberían ser asequibles para todos. Hacer los servicios asequibles para los pobres requiere políticas financieras afirmativas y concesión de créditos y préstamos blandos de fuentes nacionales e internacionales.

Sección VI. Buenas prácticas

Trámites gubernamentales en línea: Panamá en Línea

“Panamá en línea” es una iniciativa que persigue optimizar el desempeño de las funciones gubernamentales para mejorar la prestación del servicio al ciudadano, permitiendo una mayor transparencia y calidad del servicio, eximiendo a panameños y extranjeros de presentar documentos sobre información que se encuentre almacenada en las bases de datos digitales del Estado, lo cual a su vez trae consigo una mayor comodidad, menos visitas a las entidades, menos filas y ahorro en tiempo y dinero.

Con el sistema de tramitación en línea, ya no será necesario que el ciudadano realice varios trámites para obtener documentación que se requiera para uno solo, puesto que en línea se le eximirá de presentar documentos que contengan información que repose en los bancos de datos del Estado. Tampoco será necesario que el ciudadano realice múltiples visitas a una institución para conocer el estado de sus trámites, ya que, desde la comodidad de su casa o en cualquier lugar que se encuentre, podrá monitorear el avance de todas sus solicitudes.

E. Sostenibilidad ambiental

Si el proceso continúa con la misma intensidad, el agotamiento de los recursos naturales y el aumento de la contaminación imposibilitarán la prestación universal de servicios básicos. Las autoridades centrales y locales, los proveedores de servicios y las organizaciones de la sociedad civil comparten la responsabilidad de hacer que los productores y los usuarios tomen conciencia de este problema y de promover métodos y técnicas de gestión que economicen los escasos recursos naturales y eviten que se siga deteriorando el medio ambiente.

Otra ventaja de “Panamá en línea” es que a través de este sistema se agrupan en un único portal, todos los trámites gubernamentales que existen actualmente o los que en el futuro se vayan a crear.

Actualmente, la plataforma cuenta con más de cien trámites gubernamentales en línea, de los cuales sesenta y siete son trámites municipales, en particular solicitudes de paz y salvo, y estados de cuentas.

“Panamá en línea” constituye un componente importante del proyecto denominado “Panamá sin papel”, el cual tiene previsto implementar e integrar nuevos componentes y servicios de información al sistema de gestión de trámites, tales como: acceso a través de dispositivos móviles, medios de pago electrónico, firmas electrónicas, certificados digitales y centros tecnológicos de atención virtual.

Enlace:

<https://panamaenlinea.gob.pa/panamaenlinea/>



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración

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