Procuraduría de la Administración

Cuaderno Administrativo

enero - abril 2022

Número 32

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Anasiris Anabel Polo Arroyo
Subsecretaria General

Diagramación y Diseño
Joice Escala Melgar
Oficina de Relaciones Públicas

Contenido

Sección I. Estudios

- STANZIOLA, Dalquis Lurde: La legislación del uso del agua en Panamá y su impacto en la sostenibilidad de los recursos naturales **4**

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-168-21 (De interés general), Doble beneficio de seguridad social: subsidio por enfermedad y pensión de vejez **12**
- CONSULTA C-SAM-008-21 (De interés local), Actuaciones de los secretarios de los concejos municipales en calidad de notarios **14**
- CONSULTA C-058-21 (De interés general), Competencia para conocer de procesos sancionatorios que se le siguen al CONADES **14**

Sección III. Jurisprudencia

- AUTO de 6 de octubre de 2021 (Sala Tercera). Solicitud de certificación de silencio administrativo **17**
- SENTENCIA de 30 de noviembre de 2021 (Sala Tercera). Desbalance presupuestal por exoneración del cobro de impuestos municipales **18**

Sección IV. Orientación al ciudadano

- GUTIÉRREZ, Kiria Oralia: Programa de atención médica integral domiciliaria para personas con discapacidad severa **20**

Sección V. Panorama local

- PNUD PANAMÁ: Impacto del COVID-19, desde las voces de las mujeres **22**

Sección VI. Buenas prácticas

- La gestión integral de los residuos sólidos **23**

Sección I. Estudios

La legislación del uso del agua en Panamá y su impacto en la sostenibilidad de los recursos naturales

Dalquis Lurde Stanziola
Analista jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Palabras clave: agua, derechos humanos, saneamiento, abastecimiento, accesibilidad, recursos hídricos, sostenibilidad y agua potable.

Introducción

El agua es indispensable para la vida y la salud humana, y es fundamental para que toda persona viva dignamente. El acceso al agua y al saneamiento se ha convertido en una prioridad internacional, lo cual se ve agravado por la pobreza, la desigualdad, el crecimiento urbanístico acelerado, la contaminación, el cambio climático y la escasez de los recursos hídricos.

El derecho al agua potable y el saneamiento, ha sido reconocido en el marco de los derechos humanos, y cuenta con protección constitucional en varios países, donde se enuncia la responsabilidad del Estado, de asegurar a todas las personas, el acceso al agua potable y servicios de saneamiento de calidad.

Este derecho abarca el acceso al agua necesaria para cubrir necesidades básicas, de salud, industriales, entre otros fines.

El derecho al agua en el marco del sistema internacional de derechos humanos

El derecho al agua ha sido preconizado y desarrollado en el derecho internacional desde la Declaración de Estocolmo, sobre el medio ambiente humano, de 1972, la cual, entre sus principios, dispone que los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación según convenga. Esta declaración fue el evento que convirtió al medio ambiente en un tema relevante a nivel internacional.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en marzo de 1977, reconoció por primera vez, en su Plan de Acción, que el agua es un derecho humano, y declaró que todos los pueblos tienen derecho al acceso a agua potable en cantidad y calidad, acorde a sus necesidades básicas, sin importar su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales.

En el marco de la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible, Conferencia de Dublín, de 1992, en su principio 4 se enuncia que es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible.

Posteriormente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Cumbre de Río, junio de 1992, refrenda lo reconocido en la Conferencia del Mar del Plata, sobre el agua, en el sentido de señalar que todas las personas tienen derecho al acceso al agua potable (capítulo 18 del Programa 21).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación 15/2002, estableció que el agua es un recurso limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. Señaló, además, que los Estados Partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, como se establece en la presente observación.

La Observación General n.° 15 define el derecho al agua como el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico (Naciones Unidas, 2014).

Características que abarca el derecho humano al agua:

- **Suficiente**: El abastecimiento del agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico.
- Saludable: Debe estar libre de microorganismos, sustancias químicas y peligrosas que constituyan una amenaza para la salud humana.
- **Aceptable**: El agua ha de presentar un color, olor y sabor aceptables para ambos usos.
- **Accesible**: Todo el mundo tiene derecho a servicios de agua y saneamiento accesibles físicamente dentro o situados en la inmediata cercanía del hogar.
- **Asequibles**: El agua y los servicios de instalaciones de acceso al agua deben ser asequibles para todos.

Este derecho ha sido vinculado con el derecho al medio ambiente sano y equilibrado y con los mecanismos de gestión y gobernanza del propio recurso.

El 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Resolución 64/292, reconoció que "el derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos" (Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación [UNW-DPAC] y Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento [WSSCC], 2011)

Esta Resolución exhorta a los Estados y a las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y al saneamiento.

Igualmente, mediante la Resolución 33/10 del 29 de septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce que los derechos humanos al agua potable y el saneamiento son componentes del derecho a un nivel de vida adecuado y esencial para el pleno disfrute del derecho a la vida y de todos los derechos humanos. Afirma, además, que los derechos humanos al agua potable y el saneamiento están estrechamente relacionados entre sí, pero tienen características que justifican un trato distinto en su aplicación.

El derecho al agua y al saneamiento en Panamá

El cuanto al reconocimiento constitucional del derecho humano al agua, nuestra carta fundamental, en el Título I, Capítulo 7, "Del Régimen Ecológico", señala lo siguiente:

> **Artículo 118**. Es deber fundamental del Estado garantizar, que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.
>
> **Artículo 120**. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

Es importante destacar el deber del Estado, de garantizar y proteger el uso del agua y la importancia de la misma para el desarrollo adecuado de la vida humana.

Cabe resaltar que de acuerdo a la Constitución nacional, se reconoce el agua como bien del Estado, de uso público y no apropiable.

Mediante el Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, publicado en la Gaceta Oficial 15725, "Que reglamenta el uso de las aguas", se señala

que el aprovechamiento del agua se hará conforme al interés social, procurando el máximo bienestar público en la utilización, conservación y administración de las mismas.

De igual manera, en su artículo 2, se establece que son bienes de dominio público del Estado, todas las aguas fluviales, lacustres, marítimas, subterráneas y atmosféricas, comprendidas dentro del territorio nacional, continental e insular, el subsuelo, la plataforma continental, submarina, el mar territorial y el espacio aéreo.

De acuerdo al Decreto Ley 35 de 1966, se estipula que se comprende por usos provechosos de aguas, aquellos usos para fines domésticos y de salud pública, agropecuarios, industriales, minas y energías, y los necesarios para la vida animal y fines de recreo.

Del mismo modo, la ley General de Ambiente, Ley 41 de 1 de julio de 1998, publicada en la Gaceta Oficial 23578, en su artículo 81 señala que el agua es un bien de dominio público en todos sus estados. Su conservación y uso es de interés social. Sus usos se encuentran condicionados a la disponibilidad del recurso y a las necesidades reales del objeto al que se destinan.

Cabe destacar que el Decreto Ley 2 de 7 de enero de 1997, publicado en la Gaceta Oficial 23201, “Que dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario”, señala que la prestación de los servicios de agua y alcantarillado sanitario será ejercida por entidades públicas, privadas o mixtas.

En su artículo 3, numeral 1, se establece que se entiende por servicio público de abastecimiento de agua potable: la producción de agua potable, que comprende la captación de aguas superficiales o subterráneas; la potabilización o el tratamiento de agua cruda, incluyendo los barros producidos durante el tratamiento; y la conducción principal de agua cruda o tratada, inclusive su bombeo desde la fuente de agua hasta los límites de las áreas de consumo. La distribución de agua potable comprende la conducción del agua dentro de las áreas de consumo, hasta la entrega en el inmueble del cliente, inclusive el bombeo y el almacenamiento del agua dentro de la ciudad.

El Decreto Ley 2 de 1997 señala que el Ministerio de Salud estará a cargo de la formulación y coordinación de políticas del subsector de agua potable y planificación a largo plazo, y vigilará la calidad de agua potable abastecida a la población. Además, se establece que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos tendrá a su cargo la regulación, control, supervisión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario.

El servicio de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado sanitario es de competencia del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), el Ministerio de Salud (MINSA) y la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP).

En Panamá, la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable para consumo humano lo ejerce el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).

La Ley 77 de 28 de diciembre de 2001, publicada en la Gaceta Oficial 24461-A, “Que reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y dicta otras disposiciones”, señala que:

> **Artículo 4**. El agua pertenece al Estado y este establecerá las políticas para su uso y explotación. De igual manera, fijará las prioridades para la explotación y uso de este recurso. No obstante, el IDAAN está facultado para estructurar todo lo relacionado con el uso e instalación de sus facilidades, los servicios de agua, alcantarillado sanitario u otros servicios prestados o suministrados por la entidad en el territorio nacional.
>
> El uso del agua destinada para el consumo humano prevalecerá sobre cualquier otro.

[….]

Artículo 46. El IDAAN tiene la responsabilidad de garantizar a sus usuarios la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario en forma continua, eficiente y segura, para lo cual deberá cumplir con las metas de desempeño y calidad de servicios establecida.

Como quiera que el acceso al agua es un servicio público, su disponibilidad debe estar al alcance de todas las personas, ya sean naturales o jurídicas.

La prestación del servicio de suministro de agua potable tiene especial protección a través de la garantía del derecho al agua o acceso al agua potable.

Por otra parte, entre las acciones llevadas a cabo por el Estado panameño para asegurar el recurso hídrico, contamos con la Ley 44 de 5 de agosto de 2002, "Que establece el régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá", publicada en la Gaceta Oficial 24613 y reglamentada por el Decreto Ejecutivo 479 de 23 de abril de 2013 (Gaceta Oficial 27273-A). La mencionada ley tiene como objetivo principal establecer en el país un régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas, que permita el desarrollo sostenible en los aspectos sociales, culturales y económicos, manteniendo la base de los recursos naturales para las futuras generaciones, con fundamento en el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica.

Dicha ley define la cuenca hidrográfica como un área con características físicas, biológicas y geográficas debidamente delimitadas, donde interactúa el ser humano, en la cual las aguas superficiales y subterráneas fluyen a una red natural mediante uno o varios cauces de caudal continuo o intermitente, que confluyen a su vez en un curso mayor que puede desembocar en un río principal, en un depósito natural o artificial de agua, en un pantano o directamente en el mar.

De acuerdo con la Ley 44 de 2002, se entiende por plan de manejo, desarrollo, protección y conservación de la cuenca hidrográfica, un conjunto de normas técnicas que establece, los procedimientos y actividades que se debe realizar para garantizar el desarrollo, protección y conservación de los recursos naturales de las cuencas hidrográficas, así como las actividades económicas, culturales y sociales que se desarrollan en ellas, de tal forma que se minimicen los efectos negativos creados por la acción humana y/o de la naturaleza y se potencien los efectos positivos, a fin de que se mejore la calidad de la vida de los asociados dentro del concepto de desarrollo sostenible. A su vez, el plan de ordenamiento ambiental territorial de la cuenca hidrográfica comprende los procesos de planificación, evaluación y control, dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales del territorio de la cuenca hidrográfica, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, así como garantizar el bienestar de la población presente y futura.

El Ministerio de Ambiente es el ente público encargado de diagnosticar, administrar, conservar y manejar las cuencas hidrográficas dentro del país, por lo cual es importante tener en cuenta que todos los permisos y concesiones otorgados por las autoridades competentes para la explotación y usufructo de los recursos naturales existentes en las cuencas hidrográficas, así como todas las actividades realizadas por personas naturales o jurídicas en fincas particulares deben cumplir con el plan de manejo, desarrollo, protección y conservación de cada cuenca hidrográfica y, con el plan de ordenamiento ambiental territorial, aprobados por el Ministerio de Ambiente.

Para concluir, es importante tener en cuenta que Panamá adoptó el "Plan de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua para Todos", basado en los

Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el recurso agua. Este Plan contiene un diagnóstico sobre la situación de los recursos hídricos en el país y los retos que debe enfrentar para garantizar la provisión de agua en calidad y cantidad aceptable para todos los usuarios. Para lo cual se han establecido cinco metas alcanzables en un horizonte de 35 años:

Meta n.° 1. Acceso universal a agua de calidad y servicios de saneamiento. Tiene como propósito lograr que cada persona de este país cuente con acceso sostenido a agua de calidad y sanidad básica y suficientemente segura como para llevar una vida digna, limpia, sana y productiva.

Meta n.° 2. Agua para el crecimiento socioeconómico inclusivo. Realizar las inversiones necesarias para asegurar que contamos con la disponibilidad de agua que nuestros sectores productivos requieren.

Meta n.° 3. Gestión preventiva de los riesgos relacionados con el agua. Implica que la toma de decisiones en la gestión del agua dependerá de la capacidad para estimar su disponibilidad para satisfacer las demandas presentes y futuras y tomar las medidas preventivas para mitigar los impactos y aumentar la resiliencia de personas e infraestructuras.

Meta n.° 4. Cuencas hidrográficas saludables. La protección de las cuencas de aguas es un elemento esencial de la seguridad hídrica para todos los usos.

Meta n.° 5. Sostenibilidad hídrica. Implica mejorar la gobernabilidad del agua sustentada en una efectiva coordinación interinstitucional.

Jurisprudencia nacional

La Corte Suprema de Justicia, en su sentencia de 25 de mayo de 2017, dictada dentro de una acción de amparo de garantías fundamentales, se refirió al derecho al agua en los siguientes términos:

> Para los efectos de su operatividad, debe entenderse que este derecho resguarda tanto la prestación del servicio de suministro de agua, en condiciones de calidad, equidad, sostenibilidad, regularidad y continuidad, como también respalda la garantía y protección ambiental de recurso hídrico.
>
> En Panamá, debe reconocerse que pese a la falta de una norma constitucional que expresamente aluda a este derecho, el mismo encuadra en nuestro ordenamiento de conformidad con lo establecido en el artículo 4 ("Panamá acata las normas del Derecho Internacional") y en el segundo párrafo del artículo 17 del Texto Fundamental ("derechos y garantías que consagra la Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros"), disposiciones que remiten a los instrumentos internacionales de derechos humanos a efecto de complementar e integrar el núcleo duro de los derechos y garantías previstos en el Texto Constitucional.
>
> Otro aspecto a resaltar, es que mediante Auto de 12 de julio de 2011 este Pleno hizo una primera aproximación a este derecho fundamental, al señalar que el derecho al agua potable es un derecho colectivo o difuso relacionado con las obligaciones del Estado en materia de salud pública.
>
> Pero, además, como señala la doctrina nacional, cabe entender que el derecho al agua encuentra fundamento en nuestro medio, en virtud de que los elementos que resguarda (que son, como se ha dicho, la garantía de disponibilidad, calidad y acceso físico y asequible al servicio) se hallan explicitados en distintas normas constitucionales. (cfr. Mitre Guerra, E. "La Tutela Jurídico Penal de los Recursos Hídricos en Panamá". En *Derecho de aguas*, t. VII. Universidad Externado de Colombia: Bogotá)."

Como bien se señala en la citada sentencia, a pesar de que Panamá no cuenta con una normativa en la cual se reconozca el derecho humano al agua, este derecho tiene pleno reconocimiento

y aplicación en nuestro ordenamiento jurídico en aplicación del principio de convencionalidad.

Jurisprudencia comparada

A. Colombia

Sentencia T-740/11 de la Corte Constitucional de la República de Colombia

> De otro lado, el agua se considera, también como un derecho fundamental y, se define, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como "el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico".
>
> El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. Esta necesidad es universal, por cuanto todos y cada uno de los hombres y mujeres, independientemente de la raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, del lugar que se encuentre o la posición social que tenga, requiere de este recurso para su subsistencia; es inalterable, pues nunca se logrará hacerla desaparecer, ni tampoco reducirla más allá de los topes biológicos y es objetiva, ya que no tiene que ver con la percepción subjetiva del mundo o está ligado a un concepto indeterminado preestablecido, sino que se instituye como condición ineludible para cada una de las personas que integran el conglomerado social, lo cual la erige como una necesidad normativa y por tanto se constituye el fundamento del derecho fundamental al agua.
>
> Así lo ha reconocido esta Corporación en las sentencias T-578 de 1992, T-140 de 1994 y T-207 de 1995 en las que manifestó: "el agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas, salubridad pública o salud, es un derecho constitucional fundamental y como tal debe ser objeto de protección a través de la acción de tutela". En este mismo sentido, en otra oportunidad, señaló que: "Así la falta de prestación [del servicio de acueducto] también está llamada a constituir una posible violación de derecho que tienen todas las personas a vivir una vida digna" (negrillas fuera del texto).

B. Chile

Sentencia de la Corte Suprema, de 18 de enero de 2021

> En relación con el reconocimiento del derecho humano al agua, la Corte Suprema a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo reconoce y lo considera como parte de la vida digna cuestión que permite incorporarlo al sistema de derechos constitucionales vía artículo 5 de la Constitución Política de la República. En su resguardo hace procedente el recurso de protección, una acción constitucional, rápida, desformalizada, que no requiere abogado y que por la gravedad de los derechos reclamados y bajo texto expreso se habilita a la Magistratura para adoptar "de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado", cuestión que habría permitido a la Corte Suprema ordenar medidas a un organismo público no emplazado por dicha acción (la Municipalidad de Nogales), lo que sería consistente con fallos anteriores en que afirmó la doctrina de las facultades conservadoras para asegurar el respeto de las garantías y derechos que la Carta Fundamental contempla. No obstante, es llamativo que en esta oportunidad la Corte Suprema se limita a ordenar medidas, sin fundamentar por qué puede requerir a un Municipio que no fue directamente parte y se limitó a informar.
>
> (ii) La importancia de integrar al bloque constitucional el Derecho Humano al Agua no solo es adjetiva. La Corte Suprema ratifica una interpretación de las normas del Código de Aguas por la que no se limita a proteger a los titulares de los derechos de aprovechamiento de agua inscritos, sino que considera la afectación y protección de las personas que habitan la comunidad de Nogales, quienes sin ser titular de tales derechos de aprovechamiento, son usuarios del

agua y, desde ahora, titulares de un Derecho Humano al Agua, consagrado en los Tratados Internacionales firmados por Chile.

(iii) En esta sentencia la Corte Suprema fija además ciertos parámetros sustantivos de la garantía, conforme a la observación n.° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC): Disponibilidad (100 l/s), accesibilidad (a distancia razonable), calidad (salubre) e información (cabal y completa sobre el recurso en la comunidad) y enfatiza una regla de igualdad que considere a los grupos especialmente vulnerables. En este sentido, precisa que, tal derecho consiste en "disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico (…) sólo [para] los usos personales y domésticos, esto es, consumo, lavado de ropa, preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. No considera el agua necesaria para la agricultura y el pastoreo, la que está comprendida en el derecho a una alimentación adecuada". Tales estándares definidos en la sentencia para la protección del derecho humano al agua permitirán un cambio de paradigma en el modelo de gestión que, desde ahora, no podrán limitarse a asegurar el mejor balance hídrico entre los usos y la disponibilidad del recurso. En efecto, dicho balance podrá realizarse luego de asegurar el acceso humano al agua, lo cual podría significar perfectamente, la paralización de actividades productivas cuando el respeto del derecho humano al agua lo exija, dados los parámetros fijados por la Corte. Sentencia de la Corte Suprema dictada en causa "Gallardo con Anglo American Sur, S.A.", Rol n.° 72.198-2020, de 18 de enero de 2021.

Conclusiones

1. El derecho humano al agua y al saneamiento debe constituir una prioridad para los Estados y tema central de debate en la comunidad internacional, cuyo objetivo principal debe estar orientado a construir modelos de gestión pública, participativa y transparente en torno al concepto de agua como bien común, y desde la perspectiva socio-económica de la gestión del agua como recurso natural, de los ecosistemas acuáticos.
2. Debe destacarse la importancia de la titularidad pública de los operadores de los servicios urbanos de agua potable y la necesidad de conservar el carácter público de estos servicios.
3. Se deben establecer políticas y programas que promuevan el uso racional de los recursos naturales, a fin de promover su regeneración para las presentes y futuras generaciones.
4. La sostenibilidad de los recursos naturales garantiza un ecosistema que provee calidad de agua a través del mantenimiento de los bosques, calidad del aire, mitigando los niveles contaminantes. Las medidas de conservación de los recursos naturales son relevantes para la economía.
5. Dentro de las políticas de protección y promoción de los recursos naturales se debe incluir a la población en general. Estas políticas deben tener un enfoque ético en el cual se considere que el desarrollo sostenible impacta en diversas dimensiones, ya sean sociales, económicas, ambientales y culturales, por lo cual se debe buscar la equidad dentro de las mismas.

Referencias bibliográficas

Constitución Política de la República de Panamá.

Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica. (2016). *Plan nacional de seguridad hídrica 2015-2050: Agua para todos*. Consejo Nacional del Agua. https://acortar.link/m6QqMU

Mitre Guerra, J. E. (2012). *El derecho al agua: Naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacionales*. Editorial Iustel.

Naciones Unidas. (7 de febrero de 2014). *El derecho humano al agua y al saneamiento | Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida" 2005-2015*. https://acortar.link/qZUwHB

Consejo de Derechos Humanos. (29 de septiembre de 2016). *Resolución 33/10. Los dere-*

chos humanos al agua potable y el saneamiento. https://acortar.link/S9o1QC

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (8 de febrero de 2017). *Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050 Agua para Todos*. https://acortar.link/g0ApYv

Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación. (2011). *El derecho humano al agua y al saneamiento. Hitos*. https://acortar.link/XbU5cW

Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación y Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento. (2011). *El derecho humano al agua y al saneamiento* [Nota para los medios]. https://acortar.link/HGGC0E

Algunos hitos fundamentales en la evolución del derecho al agua y al saneamiento

Marzo 1977

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata

Dato: El Plan de Acción de la Conferencia reconoció por vez primera el agua como un derecho humano.

Enero 1992

Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible. Conferencia de Dublín

Dato: El Principio 4 establece el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible.

Noviembre 2002

Observación General n.º 15. El derecho al agua

Dato: La Observación establece de forma clara las obligaciones de los Estados parte en materia de derecho humano al agua, y define qué acciones podrían ser consideradas como una violación de ese derecho.

Marzo 2008

Naciones Unidas, CDH Resolución 7/22

Dato: El Consejo de Derechos Humanos decide nombrar, por un período de tres años, a un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento.

Julio 2010

Naciones Unidas, AG Resolución A/RES/64/292

Dato: Reconoce oficialmente, por primera vez, el derecho humano al agua y al saneamiento, y establece que el agua potable pura y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

Septiembre 2010

Naciones Unidas, CDH Resolución A/HRC/RES/15/9

Dato: Afirma que el derecho al agua y al saneamiento es parte de la actual ley internacional, y confirma que este derecho es legalmente vinculante para los Estados.

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés general

Doble beneficio de seguridad social: subsidio por enfermedad y pensión de vejez

CONSULTA C-168-21, DE 13 DE OCTUBRE DE 2021

La presidenta de la Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá consulta a la Procuraduría de la Administración acerca de si se puede considerar un doble beneficio, el subsidio otorgado por la Caja del Seguro Social en concepto de enfermedad o riesgo profesional, a aquellas personas o funcionarios que gozan de una pensión por vejez, pero que siguen laborando y, por ende, cotizando, conforme la Ley 51/2005, y a quién le corresponde asumir dicho periodo por enfermedad en caso de no ser asumido por la Caja del Seguro Social.

Al respecto, la Procuraduría de la Administración sí considera como doble beneficio, el subsidio que pudiese ser otorgado por la Caja de Seguro Social en concepto de enfermedad o riesgo profesional, a aquellas personas o funcionarios que a pesar de continuar laborando, gozan de una pensión por vejez; no obstante, si este beneficio llegara a otorgarse, estará condicionado y/o supeditado a los lineamientos establecidos en el artículo 188 de la Ley 51/2005, por lo que corresponderá a la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social valorar cada caso en particular, con el objetivo de determinar si procede o no, el pago simultáneo de ambas prestaciones económicas.

Para arribar a esa conclusión, la Procuraduría inicia haciendo una relación de las distintas disposiciones que regulan la materia en la Ley 51/2005, "Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones".

En ese sentido, cita en primer lugar la definición que aparece recogida en el numeral 27 del artículo 1 de la Ley 51/2005, según la cual se entiende por «subsidio» la “prestación económica de carácter transitorio, que se concede cuando existe incapacidad para trabajar y que sustituye en parte el salario que deja de percibir, durante ese periodo, el trabajador incapacitado o la asegurada en concepto de su licencia por maternidad”.

Acerca de la administración, planificación y control de las contingencias de la seguridad social panameña, cubiertas de conformidad con la citada Ley 51/2005, la Procuraduría explica que tales contingencias están a cargo de la Caja de Seguro Social; por lo tanto, esta institución tiene como objetivo garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia frente a cualquier contingencia que los pueda afectar, en los casos de retiro por vejez, enfermedad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, entre otros.

Con respecto a las prestaciones económicas que la Caja de Seguro Social concede a sus asegurados y dependientes, hace hincapié en que el numeral 2 del artículo 136 de la Ley 51/2005 deja claramente establecido que la Caja de Seguro Social concederá el pago de un subsidio a los empleados y trabajadores que sufran una enfermedad o lesión que les produzca incapacidad temporal para el trabajo, siempre que esta enfermedad o lesión no sea ocasionada por una enfermedad o accidente laboral.

En ese orden de ideas, también se refiere al artículo 144 de la Ley 51/2005, el cual dispone que la Caja de Seguro Social concederá como pres-

tación económica a los empleados incorporados al régimen obligatorio y a las personas incorporadas al régimen voluntario, un subsidio diario de enfermedad, siempre que la enfermedad produzca incapacidad para el trabajo.

Sobre el pago de dicho subsidio, explica que la Caja de Seguro Social no realizaría dicho pago en el caso de los asegurados cubiertos por este riesgo, mientras subsista la obligación del empleador de cubrirlos, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

Luego de revisar los parámetros y condiciones en los cuales una persona puede ser beneficiaria de un subsidio por enfermedad o de una pensión de retiro por vejez, según la Ley 51/2005, la Procuraduría considera ineludible y fundamental referirse, en el caso concreto de la incompatibilidad de prestaciones económicas de manera simultánea, a lo dispuesto en el artículo 188 de la señalada Ley 51/2005, cuyo tenor literal señala:

> **Artículo 188**. Incompatibilidad de prestaciones económicas en el subsistema exclusivo de beneficio definido. Es incompatible la percepción de más de una prestación en dinero por un mismo beneficiario, concedida de conformidad con esta ley. En caso de concurrencia, se pagará la más beneficiosa para el asegurado.
>
> Se considerará que hay concurrencia cuando un mismo asegurado, de forma simultánea o sucesiva, genera el derecho a dos o más prestaciones en dinero, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.
>
> No obstante lo anterior, se permitirá el pago simultáneo de prestaciones en dinero, sumando ambas prestaciones, sin que la totalidad exceda la cantidad de mil quinientos balboas mensuales, en los siguientes casos:
>
> 1. El del pensionado por incapacidad permanente parcial por Riesgo Profesional que posteriormente llegase al goce de una Pensión de Retiro por Vejez.
> 2. El goce de un subsidio por enfermedad o por Riesgo Profesional y el goce de una Pensión de Viudez.
> 3. El goce de la jubilación o pensión por derecho propio y el goce de la Pensión de Viudez serán simultáneos, por el periodo de cinco años debe contarse desde la fecha del fallecimiento del causante.
> 4. El goce de una pensión por incapacidad parcial permanente y el goce de un subsidio por maternidad.
> 5. El del pensionado de vejez que vuelva a trabajar y genere derecho a un subsidio o indemnización por Riesgo Profesional.

Del artículo transcrito se coligen los siguientes aspectos: 1) por regla general, una misma persona no puede percibir más de una prestación económica; 2) en caso de concurrencia de prestaciones, se pagará la más beneficiosa para el asegurado; y 3) se establecen cinco excepciones en las cuales la norma permitiría el pago simultáneo de prestaciones económicas a un mismo beneficiario, siempre y cuando la suma total de ambas no exceda o supere la cantidad de mil quinientos balboas mensuales.

En relación con el debate del pago del doble beneficio (el subsidio), la Procuraduría de la Administración cita un extracto de la sentencia de 26 de abril de 2017, y otro de la sentencia de 28 de marzo de 2016, de los cuales destaca los siguientes aspectos

a) La pensión de vejez normal (distinta a la anticipada) y el subsidio por enfermedad que se paga a los trabajadores activos, no se refieren a dos prestaciones diferentes, por lo tanto la primera circunstancia obvia la segunda, permitiendo la aplicación del artículo 188 de la Ley 51/2005, la cual en forma taxativa expresa la incompatibilidad en la prestación de dinero por un mismo beneficiario en el establecido Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido.
b) La pensión, al haber sido concedida, tiene carácter de definitiva, y la misma norma por la cual se concedió disponía que no se produciría más carga financiera.
c) El citado artículo 188 establece que, en caso

de concurrencia de prestaciones, se pagará al asegurado la más beneficiosa de estas, y a su vez enumera una serie de excepciones, en las cuales se podrá permitir el pago de prestaciones simultáneas, sin que la totalidad de la suma de ambas prestaciones no exceda la cantidad de mil quinientos balboas (B/. 1,500.00) mensuales.

De interés local

Actuaciones de los secretarios de los concejos municipales en calidad de notarios

CONSULTA C-SAM-008-21, DE 3 DE MARZO DE 2021.

La presidenta del Colegio de Notarios Públicos de Panamá solicita el criterio de la Procuraduría de la Administración en lo referente a las actuaciones como notarios de los secretarios de los concejos municipales de algunos distritos del territorio nacional.

Para responder a la interrogante planteada por la consultante, la Procuraduría de la Administración expresa su criterio destacando que el secretario del concejo municipal podrá ejercer funciones como notario, únicamente en los casos establecidos en los artículos 1718 y 1719 del Código Civil, artículo 88 del Código de Familia, artículo 2116 del Código Administrativo, la Ley 62/1958 y el artículo 21 del Decreto Ley 2/1955, modificado por el artículo 60 de la Ley 129/2013; es decir, en los lugares que no sean cabecera de circuito notarial o en los lugares donde no haya notario.

Detallado lo anterior, la Procuraduría deja claro que no es que se le estén otorgando otras funciones al secretario del concejo municipal, sino que la normativa es clara el establecer que el secretario ejercerá las funciones de notaría en situaciones excepcionales y en los lugares que no sean cabecera de circuito notarial o en donde no haya notario, o en los casos en los que, por determinada razón, alguien deba presentar un escrito y no pueda trasladarse al lugar respectivo.

En síntesis, el ordenamiento jurídico muestra los casos en que única y exclusivamente el secretario del concejo municipal puede ejercer funciones de notario, e incluyen excepcionalmente, cuándo pueden ejercer esas atribuciones especiales, siendo el factor determinante en los lugares que no sean cabeceras de circuitos notariales o a falta de notario.

De interés general

Competencia para conocer de procesos sancionatorios que se le siguen al CONADES

CONSULTA C-058-21, DE 6 DE MAYO DE 2021

El señor ministro de Ambiente consulta a la Procuraduría de la Administración si le corresponde a dicho ministerio continuar conociendo los procesos por presuntas infracciones ambientales que se le siguen, y que en el futuro se inicien, al Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES).

La Procuraduría observa que la interrogante surge luego de que mediante el Decreto Ejecutivo 588 de 23 de septiembre de 2020 se traslada a dicho Ministerio el CONADES y la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible.

Con respecto a las motivaciones que dieron origen al Decreto Ejecutivo 588/2020, se advierte que se fundamentaron en reordenar y reformular presupuestaria y administrativamente algunas unidades administrativas o secretarías que se encontraban dentro de la estructura del Ministerio de la Presidencia a fin de lograr su desconcentración funcional y operativa.

A pesar de lo anterior, se indica que el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 588/2020, que modificó el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 163/1996, man-

tiene al Presidente de la República como la persona que presidirá el CONADES, lo que deja ver que mediante el señalado Decreto Ejecutivo 588/2020 no se traslada, precisamente, la titularidad o la representación legal de este organismo a MiAmbiente, sino que se trasladan solo facultades administrativas y presupuestarias con la finalidad de que, desde este Ministerio, se puedan ejercer las funciones y competencias para las cuales el CONADES fue creado.

En lo referente a la consideración de MiAmbiente, sobre facultar al secretario técnico de CONADES para que represente a dicho organismo en los procesos por presuntas faltas ambientales que se le sigan en dicho Ministerio, la Procuraduría hace notar que el reciente Decreto Ejecutivo 588/2020 ha hecho alusión a la figura del secretario técnico como aquel designado por el Órgano Ejecutivo para participar en las reuniones del CONADES con derecho a voz.

De la investigación de las recientes normas emitidas por MiAmbiente se colige que el Ministerio, en atención al artículo 5 del precitado Decreto Ejecutivo 588/2020, ha delegado incluso funciones en el secretario técnico, en materia de contrataciones públicas, lo cual igualmente hace viable que se delegue la representación del CONADES ante los procesos interpuestos y que se interpongan en contra de este organismo ante MiAmbiente.

En base a todo lo anterior, Procuraduría concluye que si las funciones en materia ambiental a las que hace alusión el artículo 1 de la Ley 8/2015 son privativas de MiAmbiente en lo que se refiere a su competencia y jurisdicción, y no pueden ser transferidas a cualquier otra entidad, resulta entonces que al declararse dicho Ministerio impedido para conocer de los procesos por presuntas infracciones ambientales que se le sigan al CONADES, no habría otra entidad facultada para investigar dichas faltas.

En ese mismo hilo de ideas, arriba a la conclusión que si los artículos 36 y 37 de la Ley 38/2000 establecen que ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos, es claro que ninguna otra autoridad o entidad administrativa le correspondería conocer los procesos por presuntas infracciones ambientales que se le siguen al CONADES.

Por otro lado, se señala que de acuerdo al artículo 3 del Decreto Ejecutivo 163/1996, el ministro de Ambiente formará parte del CONADES como otro miembro más.

Finalmente, consideramos, podrá el actual representante legal de CONADES, figura que recae en el Presidente de la República, facultar al Secretario Técnico de CONADES para que represente a dicho organismo en los procesos por presuntas faltas ambientales que se le sigan en el Ministerio de Ambiente, única persona jurídica estatal, competente para conocer los procesos ¨ut supra¨, en contra del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible.

Sobre lo consultado, la Procuraduría es del criterio que en atención al artículo 5 del Decreto Ejecutivo 588/2020, el Presidente de la República, actual representante de CONADES, según el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 24/2004, podrá facultar al secretario técnico del CONADES para que represente a dicho organismo en los procesos por presuntas faltas ambientales que deberá continuar conociendo en el Ministerio de Ambiente, como única persona jurídica estatal competente para conocer de tales los procesos en contra del CONADES.

InfoJurídica
Acceda a nuestro sistema de información de normas

Analítico de consultas de la Procuraduría de la Administración

MATERIA	N.°
Pago de vacaciones a funcionarios de elección popular	C-SAM-007-22
Notificación de acciones de personal	C-027-22
Validez y aplicabilidad de una norma derogada	C-025-22
Uso de los gastos de movilización en la ley de descentralización	C-SAM-005-22
Modificación a la ley sobre régimen municipal	C-SAM-004-22
Nombramiento y ratificación de los tesoreros municipales	C-SAM-003-22
Creación de un instituto superior de Administración pública	C-015-22
Presunción de legalidad de un acto administrativo	C-016-22
Jerarquía normativa de leyes y resoluciones	C-014-22
Potestad reglamentaria y reglamento de ejecución	C-009-22
Juez de paz nombrado de manera transitoria	C-CH-004-22
Impuesto municipal a la comercialización de gas licuado	C-SAM-001-22
Juez de paz nombrado sin cumplir los requisitos legales	C-CH-003-22
Nombramiento transitorio de personal con licencia con sueldo	C-002-22

MATERIA	N.°
Procedimiento para el reintegro de una ex servidora pública	C-225-21
Tiempo retribuido recuperable en casos de despidos	C-226-21
Titulación de derechos posesorios en fincas patrimoniales	C-227-21
Pago de prima de antigüedad a ex servidores públicos	C-221-21
Reintegro y pago de salarios caídos	C-222-21
Reconocimiento de bonificación por antigüedad	C-223-21
Refrendo de acuerdos que no comprometen erogaciones presupuestarias	C-217-21
Escritura de aceptación de áreas de uso público de urbanizaciones	C-213-21
Procedimiento en relación con el cobro indebido de salario	C-211-21
Sanción por infracción al derecho constitucional de petición	C-209-21
Rescisión de contrato administrativo por incumplimiento	C-208-21
Otorgamiento de licencias para representar a la institución	C-205-21
Actividad de alquiler de cupos de taxi por personas jurídicas	C-206-21

Haga clic sobre el número de la consulta para acceder al texto de la consulta

Sección III. Jurisprudencia

Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

Solicitud de certificación de silencio administrativo

SALA TERCERA. AUTO DE 6 DE OCTUBRE DE 2021.

Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el Ministerio de Obras Públicas, al no dar respuesta a la solicitud de pago de sobrecostos o compensación por la paralización del Proyecto de Rehabilitación de la Carretera CPA-Gualaca-Chiriquí Grande, objeto del Contrato n.° AL-1-14-18.

Decisión de Sala Tercera. De conformidad con el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38/2000, se colige que para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa por silencio administrativo se requiere que hayan transcurrido dos meses sin que recaiga decisión de la Administración sobre los recursos administrativos procedentes, ya sea el de reconsideración o apelación presentado. Si transcurridos los dos meses, la Administración no se ha pronunciado, el actor cuenta con un plazo de dos meses para interponer su demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.

Sobre el particular, la Sala Tercera advierte de las constancias del expediente judicial, un memorial suscrito por la Asociación Accidental C&C Gualaca y dirigido al Ministerio de Obras Públicas, en el cual solicita el pago de sobrecostos o una compensación por la paralización del Proyecto de Rehabilitación de la Carretera CPA-Gualaca-Chiriquí Grande. Esta solicitud, según manifiesta la parte actora, no ha sido resuelta por la entidad demandada.

Al respecto, se señala que si bien la recurrente alega la negativa tácita por silencio negativo en que supuestamente incurrió el Ministerio de Obras Públicas, omite aportar la certificación que permita verificar la concurrencia de dicha circunstancia, a fin de probar el agotamiento efectivo de la vía gubernativa. Aunado a lo anterior, no se advierte dentro del libelo de demanda que quien recurre haya solicitado al magistrado sustanciador que, en uso de sus facultades y previa admisión de la demanda, requiriese a la autoridad demandada que certificara la existencia de silencio administrativo, tal y como lo preceptúa el artículo 46 de la Ley135/1943, modificada por la Ley 33/1946.

Para ilustrar la necesidad de que se aporte la certificación de silencio administrativo, el magistrado sustanciador reproduce un extracto de la resolución de 30 de enero de 2020, que en lo medular señala:

> … es necesario que la parte actora aporte… copia autenticada, con la constancia del recibido de la entidad demandada, del memorial contentivo de la solicitud de certificación del silencio administrativo. Y en caso que esta última sea negada, entonces formular una solicitud al magistrado sustanciador para que el mismo, antes de admitir la demanda, pida a la institución acusada que certifique el silencio administrativo.
>
> …
>
> En efecto, la parte actora no le pidió al magistrado sustanciador que, previo a la admisión de su demanda y con fundamento en la norma legal citada, requiriese al Banco Nacional de Panamá que le informara si había resuelto o no el recurso de reconsideración…, siendo esta una omisión que no debe ser suplida por el tri-

bunal, ya que la petición de documentos, previo a la admisión de la demanda, solo procede a petición de parte.

Por lo expuesto, el magistrado sustanciador, en representación de la Sala Tercera, dispuso no admitir la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, debido al incumplimiento de ciertos requisitos de admisibilidad contenidos en la Ley 135/1943, modificada por la Ley 33/1946.

De interés local

Desbalance presupuestal por exoneración del cobro de impuestos municipales

SALA TERCERA. SENTENCIA DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2021.

Demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por P.M.G.F. para que se declare nulo, por ilegal, el artículo octavo del Acuerdo 017/2019, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Penonomé.

Fundamento de la demanda. La demandante solicita se declare nulo, por ilegal, el artículo 8 del Acuerdo 017/2019, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Penonomé, que establece una exoneración de las fiestas patronales en los corregimientos y que se cancelen o suspendan las exoneraciones señaladas en el artículo 8 de dicho Acuerdo, hasta que el Concejo Municipal de Penonomé establezca la renta sustitutiva o realice el ajuste del plan de gastos, con el propósito de mantener el principio de unidad de caja.

Decisión de la Sala Tercera. Observa la Sala Tercera, que el Concejo Municipal de Penonomé promulgó el Acuerdo 017/2019, a través del cual se otorga a todas las juntas comunales la responsabilidad de organizar y realizar las fiestas patronales, culturales, de fundación y transitorias de su corregimiento, y se establece la exoneración de las fiestas patronales en los corregimientos.

En el presente caso bajo análisis, el artículo octavo del Acuerdo 017/2019, emitido por el Concejo Municipal de Penonomé, contempla la facultad de exonerar hasta el 95% del pago de los impuestos municipales de todas aquellas actividades que lleven a cabo las juntas comunales al momento en que realicen sus fiestas patronales, siempre que estas se extiendan hasta un máximo de cuatro días. Agrega el mismo artículo, que en el caso que la junta comunal venda o ceda sus fiestas patronales a una agrupación con fines sociales, se aplicará la exoneración contemplada en el código 1.1.2.5.06.01 del Acuerdo 007/2015, del Régimen Impositivo.

Afirma la Sala Tercera, que en el presente caso no se discute si la Alcaldía tiene o no facultad de estructurar y aprobar el presupuesto del Municipio de Penonomé (lo cual evidentemente es una atribución exclusiva del Concejo Municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, numeral 2, de la Ley 106/1973), sino que el objeto central del problema jurídico planteado se circunscribe a que el Concejo Municipal de Penonomé aprobó un acuerdo exonerando del pago de los impuestos municipales, sin llegar a promulgar otro acuerdo a partir del cual el Municipio de Penonomé pueda obtener o generar nuevos ingresos.

En opinión del tribunal contencioso, a través del acto administrativo impugnado se está obligando al Municipio de Penonomé a renunciar de la recaudación de impuestos, sin poder ajustar y balancear el presupuesto de funcionamiento entre ingresos y gastos, y así lograr hacer frente a las erogaciones o gastos que se presenten dentro del Municipio, al igual que tampoco se está creando una nueva fuente de ingresos para compensar la exoneración otorgada por el Concejo Municipal.

Otro aspecto sobre el cual hace hincapié la Sala Tercera es el hecho que, si bien es cierto que el artículo 17 de la Ley 106/1973 señala que los concejos municipales tienen competencia para estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales, así como para esta-

blecer los correspondientes impuestos municipales, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales, no menos cierto es que en ninguna de las disposiciones se establece expresamente que el concejo municipal está facultado para exonerar el pago de los tributos municipales.

Por lo anterior, la Sala Tercera considera que le asiste la razón a la alcaldesa del Municipio de Penonomé, en el sentido que si el Concejo Municipal obliga a que el Municipio de Penonomé renuncie hasta el noventa y cinco por ciento (95%) del establecimiento de impuestos por todas las actividades festivas que se realicen en las juntas comunales con motivo de sus respectivas fiestas patronales, es evidente que era necesario que se hubiese promulgado un nuevo acuerdo o resolución a través del cual se pudieran recabar dichos ingresos exonerados de cobro, a fin de poder balancear el presupuesto del Municipio de Penonomé, y así hacerle frente a los gastos u obligaciones en las que se incurrirá para su funcionamiento y operatividad.

Aunque el tribunal contencioso está consciente de que el artículo octavo del Acuerdo 017/2019 no elimina el establecimiento de impuestos municipales para todas las actividades que lleven a cabo las juntas comunales con motivo de festejos patronales, tiene claro que, para efectos prácticos, la exoneración del 95% del pago de impuestos por festividades disminuirá o limitará la cantidad de ingresos que puede percibir el Municipio de Penonomé. De esta manera, al no establecerse nuevos impuestos por parte del Concejo Municipal, la Alcaldía de Penonomé se enfrentará al grave problema de no contar con suficientes ingresos para poderle hacer frente a los gastos que se generen, lo que se traducirá en un evidente desbalance del presupuesto municipal que traerá consigo la escasa o limitada gestión municipal en lo relativo al funcionamiento y el desarrollo de la comunidad.

Analítico de sentencias

Estudios de impacto ambiental	13-12-2021
Pago de salarios caídos por existencia de ley que lo autorice	22-12-2021
Contrato de compraventa	16-12-2021
Procedimiento administrativo sancionador	16-12-2021
Contribuyentes, lesión patrimonial	16-12-2021
Pago de prima de antigüedad por servicios continuos	21-12-2021
Liquidación de impuestos	16-12-2021
Tributos municipales de actividades con incidencia extradistrital	21-12-2021
Ascensos a miembros de la Policía Nacional	7-12-2021
Separación del cargo por pérdida de confianza	13-12-2021
Reintegro de servidor público que padece una enfermedad crónica	9-3-2022
Suspensión del cargo por discriminación a usuarios o pacientes	29-12-2021
Régimen especial de ingreso a la carrera migratoria	29-12-2021
Indemnización por mal funcionamiento en el servicio público	29-12-2021
Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público	23-12-2021

Sección IV. Orientación al ciudadano

Programa de atención médica integral domiciliaria para personas con discapacidad severa

Kiria Oralia Gutiérrez
Analista jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

En la edición de la Gaceta Oficial digital n.° 29428-B de 3 de diciembre de 2021 se promulgó la Ley 260 de igual fecha, por la cual se crea el Programa de Atención Médica Integral Domiciliaria para Personas con Discapacidad Severa.

¿A quiénes beneficiará el Programa?

A todas las personas de cualquier rango de edad que presenten algún tipo de discapacidad o discapacidad severa y que vivan en lugares de difícil acceso o que no posean medios de transporte para trasladarse a las instituciones de salud y de rehabilitación.

¿Qué objetivos persigue?

El Programa persigue los siguientes objetivos:

- Garantizar el acceso a los servicios de salud, la continuidad y la calidad de la atención clínica, inicial y preventiva, de manera presencial o por telesalud.
- Atender de manera integral a las personas con discapacidad o discapacidad severa, y considerando las necesidades psicosociales del paciente y su familia.
- Entregar a cuidadores y a familias las herramientas necesarias para asumir el cuidado integral de la persona con discapacidad severa.
- Resguardar la continuidad y oportunidad de atención en las instituciones de salud, y realizar las coordinaciones oportunas en caso de que el paciente requiera ser derivado.

¿En qué consiste la atención domiciliaria?

En la visita de profesionales de la salud y fisioterapeutas, por telesalud o de forma presencial, cuando así se requiera, para que las personas con discapacidad o discapacidad severa reciban atención médica para el control de las enfermedades y terapias de rehabilitación para atender las condiciones específicas de cada paciente.

¿Cuáles son los servicios médicos que ofrecerá el programa?

Los servicios médicos que ofrecerá el Programa son:

- Medicina general. Revisión física del paciente, así como la prescripción de medicamentos mediante receta.
- Rehabilitación. Terapia física.
- Laboratorio. Extracción de muestras de sangre y recolección de otros tipos de muestra.
- Enfermería. Curaciones.
- Orientación a los familiares sobre el cuidado especial de personas encamadas.
- Odontología. Revisión bucal general y colocación de flúor.
- Nutrición. Recomendaciones sobre la alimentación saludable del paciente.
- Salud mental. Atención para el bienestar emocional, psicológico y social.

¿Cómo se realizará el proceso de registro y empleará la información suministrada?

El proceso de registro del paciente se efectuará a través de la página web del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social. La información

suministrada por el paciente será recibida y tramitada por personal idóneo: médicos, enfermeras, fisioterapeutas y demás personal de salud. El programa garantizará la confidencialidad, veracidad y actualización de la información de sus afiliados.

¿Tendrán algún costo las atenciones y medicamentos que reciban los beneficiarios?

Las visitas médicas y los medicamentos serán gratuitos para los pacientes que se registren en el Programa.

¿Qué es la constancia de la visita?

Es el documento que deberá firmar el paciente que recibe la atención domiciliaria o su representante legal, según sea el caso, y en el que se describirá los detalles de la atención recibida, incluidos los medicamentos. En el mismo se señalarán los datos personales del paciente, el diagnóstico de la enfermedad, la condición de la discapacidad o movilidad reducida y cualquier otra información que se establezca en el reglamento de la ley. Dicho documento se archivará en el expediente del paciente.

¿Qué información constará en el registro del Programa?

El registro del Programa constará de la siguiente información:

- Cantidad de pacientes registrados o afiliados al programa.
- Diagnóstico de las enfermedades.
- Diagnóstico de las discapacidades.
- Alcance de los pacientes beneficiados con el programa.
- Data de las visitas y medicamentos distribuidos a nivel nacional.
- Áreas geográficas que cubre el programa y el porcentaje de los pacientes registrados.

¿Qué atribución se le asigna a la Secretaría Nacional de Discapacidad?

Como entidad autónoma del Estado encargada de dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias, deberá crear un programa de certificación a domicilio conforme la Ley 42/1999 y la Ley 23/2007.

Glosario

Dependencia. Estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria (Comité de Ministros. [1998]. *Recomendación (98) 9, de 18 de septiembre de 1998*. Consejo de Europa).

Discapacidad. Limitación en la actividad y restricción en la participación, que se originan en una deficiencia física, sensorial, psíquica y/o mental que afectan a una persona en forma permanente en su desenvolvimiento cotidiano y en su relación con el entorno social.

Discapacidad severa. Estado de una persona con discapacidad que presenta graves dificultades o imposibilidades en la realización de sus actividades cotidianas, requiriendo el apoyo o cuidado de otra persona, y que no logra superar las barreras del entorno físico y/o social. Este estado trae como consecuencia una condición de dependencia, que conlleva a precisar de ayuda técnica o personal para la realización de una determinada actividad.

Sección V. Panorama local

Impacto del COVID-19, desde las voces de las mujeres

PNUD Panamá

La pandemia por COVID-19 ha tenido impactos masivos en toda la población. Sus efectos se han concentrado aún más en grupos con mayores situaciones de vulnerabilidad, como las mujeres. Las mujeres que vivían en peores condiciones socioeconómicas, en lugares alejados geográficamente de servicios básicos o en condiciones de especial vulnerabilidad, son las más afectadas.

El PNUD presenta los resultados del Estudio cualitativo sobre el impacto de la crisis del COVID-19 en las mujeres de Panamá, con énfasis en su diversidad; una investigación realizada desde las voces de las mujeres. El documento compila testimonios de cómo afrontan la crisis, desde sus inicios, bajo confinamiento, hasta los desafíos de cuidados en el hogar, acompañamiento en el proceso de educación virtual y el retorno al trabajo formal, para las que aún lo conservan.

“Regularmente, el crecimiento económico del país y la mejora en los ingresos se consideró como indicadores de éxito y bienestar, sin embargo, para no dejar a nadie atrás se debe prestar atención al crecimiento del sector informal y a la importancia de incorporar a estas personas a los sistemas de protección social. La pandemia llegó sin haber logrado un acceso universal a los servicios públicos de calidad. Ahora tenemos el desafío de diseñar nuevos programas sociales inclusivos y solidarios, en un contexto de recuperación que garantice el cierre de brechas”, señala María del Carmen Sacasa, representante residente del PNUD en Panamá.

La crisis del coronavirus también tuvo su impacto sobre la disponibilidad de datos oportunos para la toma de decisiones basadas en evidencia. La Encuesta COVID-19, parte del estudio, ha permitido realizar una serie de análisis, a fin de conocer la situación de las mujeres panameñas durante el confinamiento. Los resultados no solo permiten tomar acciones de políticas públicas para los actuales impactos, sino anticiparnos antes futuras crisis para estar mejor preparados, tomando en cuenta las especificidades de cada grupo de la población.

A la crisis del COVID-19 se agrega las medidas de contención del virus que impactaron directamente en las mujeres, como las medidas de restricción de salida y, en otros casos, el miedo propio de las personas al contagio, principalmente en hospitales y centros destinados a brindar salud, donde un alto porcentaje de la fuerza laboral son mujeres.

También se hizo evidente la debilidad del sistema de protección social que principalmente estaba orientado a las personas trabajando en el sector formal. Esta segmentación deja a gran parte de la población no cubierta ante los riesgos y amenazas en su calidad de vida. “La recuperación y los nuevos planes de desarrollo requieren repensar la protección social en nuestra región”, reitera la señora Sacasa.

Para lograr la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030, requerimos tener una mirada interseccional de las condiciones de desarrollo de los países y su población. Es clave, en la adopción de decisiones, contar con las voces de la población representada en la mayor diversidad posibles, y más aún ante este tipo de crisis multidimensionales que impactan la vida de las personas de maneras muy diferenciadas en función de cuál era su situación de partida.

La promoción de la igualdad de género y el empoderamiento económico y político de las mujeres son aspectos centrales del PNUD y un principio básico que se aplica de manera transversal en todas sus iniciativas. El PNUD ejecuta programas que fortalecen las capacidades nacionales, apoyando estudios e iniciativas que analicen y brinden soluciones para contribuir a la transversalización de género y reducir las desigualdades entre hombres y mujeres.

Fuente: PNUD Panamá. (22 de febrero de 2022). *Impacto del COVID19, desde las voces de las mujeres*. https://acortar.link/Oh6X0Y

Sección VI. Buenas prácticas

La gestión integral de los residuos sólidos

La Ley 276 de 30 de diciembre de 2021, publicada en la edición de la Gaceta Oficial n.° 29445-E, tiene por objeto regular la gestión integral de residuos, defendiendo sus principios y estableciendo los derechos, las responsabilidades, las obligaciones y las atribuciones de las instituciones públicas y de la sociedad en conjunto, con la finalidad de asegurar un manejo de residuos de forma racional y sostenible, así como prevenir su generación y evitar o mitigar los impactos adversos sobre la salud humana y el ambiente.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 276, el ámbito de aplicación espacial de la ley es el territorio nacional, en tanto que al ámbito personal se refiere, por un lado, a todos los agentes intervinientes en el proceso de gestión integral de residuos para la recolección, transporte y aprovechamiento, tratamiento y disposición final de los residuos; y por el otro, a las personas naturales y jurídicas, empresas industriales, empresas privadas, instituciones estatales o municipales o a quienes por otro titulo, participen como sujetos activos en las actividades que abarca dicha ley.

En materia de gestión de residuos, los ciudadanos de la República de Panamá tienen dos importantes derechos: el derecho a recibir por parte de las entidades idóneas en la materia las capacitaciones necesarias para el correcto manejo de residuos, sobre los conceptos, técnicas y separación según su origen; y el derecho a recibir el servicio de recolección de residuos de forma oportuna y de acuerdo a sus necesidades o las necesidades de su área residencial.

De la gestión de los residuos sólidos se desprenden obligaciones para el Estado. Una de ellas es la que tiene la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario en lo que respecta a garantizar que el servicio público de limpieza de vías y espacios públicos, así como el servicio de recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos de origen domiciliario, peligrosos de origen domiciliario, comercial, de manejo especial y de actividad económica no peligrosos, se presten de forma continua, regular y permanente.

Para garantizar la eficiente ejecución de la Ley 276, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá incorporar en el Presupuesto General del Estado de cada período fiscal, recursos necesarios para los proyectos y planes de la gestión integral de residuos, no solo en el distrito capital sino a nivel nacional.

República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración

Calle 34, ave. Cuba, La Exposición
Antiguo Palacio de Bellas Artes

Centro de Capacitación e Investigación de la
Procuraduría de la Administración,
Dra. Alma Montenegro de Fletcher

Corregimiento de Ancón, Llanos de Curundu,
Calle Diana Morán

www.procuraduria-admon.gob.pa
infojuridica@procuraduria-admon.gob.pa

Teléfonos: 500-8520 / 504-3263 / 504-3248 /
504-3266 / 504-3264