Procuraduría de la Administración

Cuaderno Administrativo

Mayo–Agosto, **2023**

Número **36**

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Anasiris Anabel Polo Arroyo
Subsecretaria General

Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Demetrio Dobras Ramos
Jefe del Departamento

Dalquis Lurde Stanziola
Elenis Rosibell Tapia
Kiria Gutiérrez Ortega
Poroye Campbell Carrera

Diagramación y Diseño
Joice Escala Melgar
Oficina de Relaciones Públicas

Contenido

Sección I. Estudios

- GUTIÉRREZ, Kiria Oralia: La inactividad de la Administración pública 4

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-LS-002-23 (De interés general): Posible situación de nepotismo de funcionarios que trabajan en una misma unidad administrativa..... 12
- CONSULTA C-CH-007-23 (De interés local): Validez de las certificaciones de derechos posesorios en áreas protegidas 13
- CONSULTA C-SAM-019-23 (De interés local): Presentación de declaración jurada de intereses por miembros de un patronato..... 15

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 30 de marzo de 2023 (Sala Tercera): Nulidad de los actos de ascenso que desconocen el principio de legalidad..... 17
- SENTENCIA de 13 de abril de 2023 (Sala Tercera): Toma de posesión como requisito ineludible para ejercer un cargo público 18

Sección IV. Orientación al ciudadano

- GUTIÉRREZ, Kiria Oralia: Programa de voluntariado empresarial para el mejoramiento de la formación estudiantil 20

Sección V. Panorama local

- PNUD Panamá: Proyecto que promueve la modernización del Estado mediante la gestión basada en resultados..... 22

Sección VI. Buenas prácticas

- Oficina de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres del MEDUCA 23

Sección I. Estudios

La inactividad de la Administración pública

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

Introducción

La Administración pública, tal como la conocemos hoy, debe su origen a la manifestación temprana de formas diversas de administraciones que a lo largo de la historia humana se fueron desarrollando en las primeras civilizaciones de la antigüedad (en particular Sumeria, Babilonia, Egipto, Grecia, Roma, China). La contribución de estas civilizaciones a la actividad pública gubernamental —observada, principalmente, a través de los procesos de inventario, los registros de venta, la creación de la división del trabajo, el control administrativo del cobro de impuestos, el orden jerárquico de los gestores o magistrados de la administración, la especialización y selección del personal, etc.— fue moldeando, en los siglos posteriores, las estructuras administrativas y de organización del personal asignado (Rodríguez García, 2018), las cuales progresivamente se fueron ajustando a la esencia de la función pública, en lo tocante al interés social y al beneficio colectivo. Sin embargo, algunos componentes de la función pública no siempre fueron efectivos y eficientes, de cara a las expectativas de la sociedad, debido a las manifestaciones del poder absoluto, el nepotismo o la corrupción. La descentralización de lo político y económico trajo consigo importantes cambios en la estructura de la función pública en general.

Esta nueva administración de lo público, entendida como el conjunto conformado de organismos y personas dedicadas al gobierno de los asuntos del Estado, no completaría su propósito sino mediante la consolidación de un control sobre el poder, cuyos orígenes se remontan, según la doctrina, a los primeros años de la aparición del derecho administrativo, que surge con la Revolución Francesa y se afianza gracias al principio de separación de poderes y al control de la administración, que sería ejercido por un juez especial. De modo que, las organizaciones públicas tienen la tarea de ejecutar actividades en representación del Estado, facultadas con poderes para repercutir sobre la comunidad de individuos, con la responsabilidad de desarrollar dichas actividades con la calidad y eficiencia conforme a su desempeño.

Aunque ha habido un significativo aumento, tanto de las organizaciones estatales como de sus funcionarios, actividades y servicios públicos, existe la posibilidad de que las necesidades de la colectividad no se satisfagan cuando la actuación de la Administración, obligada a cumplir con los fines del Estado, en beneficio del interés general, se vea interrumpida. En todo caso, la actividad pública del Estado conectada hacia el interés general estará supeditada plenamente a la Constitución Política, la ley y el ordenamiento jurídico (Mora Espinoza, 2009, p. 54).

¿Qué se entiende por actividad administrativa?

La actividad administrativa es la función principal del Estado y se manifiesta de forma concreta, inmediata, continua, práctica y normalmente espontánea, a fin de alcanzar de manera directa la realización de los cometidos estatales, de los fines y necesidades de la comunidad y de los individuos que la integran (Escola, 1989, p. 40).

La adecuada prestación de los servicios públicos que brinda el Estado se obtiene con el mejoramiento de las distintas instituciones que regentan las actividades relacionadas con los servicios públicos. El ordenamiento jurídico por el cual actúan estas instituciones debe ser correctamente interpretado por quienes intervienen en la realización de las actividades de prestación de servicios públicos, manteniendo la coherencia en la aplicación del marco jurídico, desarrollado para la óptima prestación de los servicios públicos a cargo de la Administración y de los agentes del sector privado que brinden estos servicios. Sin embargo, la actividad administrativa del Estado no se agota con la sola prestación de los servicios públicos, esta actividad está compuesta también por la llamada función pública administrativa, consistente en el papel del Estado en cuanto a regular los distintos servicios que presta y dar respuesta a los requerimientos de los administrados, mediante la adopción de decisiones de tipo jurídico-formal y con la aplicación de normas de derecho administrativo, esto es, el acto administrativo en sus dos manifestaciones: el acto administrativo con efecto generales y el acto administrativo con efectos particulares.

Desde esta óptica, en el concepto de actividad administrativa estarían incluidas, entre otras ideas de relevancia, las que a continuación se exponen:

> … la gestión de los asuntos públicos para la satisfacción de los intereses generales según los fines del Estado. La acción administrativa tiende, en todo caso, a manifestarse en dos formas típicas: concretándose en una situación jurídica especial en que se fija la expresión directa y final de la voluntad de la Administración Pública, que es el acto administrativo, o bien dando como resultado el servicio público, que es el producto acabado de la acción administrativa, para satisfacer en forma armónica y general, las necesidades de carácter social que son de su cargo. (Lancís y Sánchez, 1952, p. 47)

Principios de la actividad administrativa

Para que la actuación de la Administración pública quede sometida plenamente a la Constitución y las leyes, es fundamental que esta actuación se ciña a una serie de principios. El rol de los principios debe entenderse en “relación con un orden jerárquico normativo funcional y de carácter informador con el ordenamiento jurídico como soporte estructural de dicho ordenamiento, permitiendo dar cohesión al sistema normativo en conjunto” (Nettel Barrera, 2013, p. 51). De igual forma, los principios cumplen una función interpretativa ante un conflicto de aplicación de normas vigentes y, al mismo tiempo, una función supletoria, solo en el caso de presentarse defectos y lagunas en las leyes. Pero en ningún caso deben los principios desplazar las normas. Estos principios pueden evaluarse en el contexto de la inactividad administrativa.

Según Nettel Barrera (2013), la actividad administrativa se rige por los siguientes principios (pp. 51-63):

1. *Principio de legalidad*. La esencia del Estado de Derecho se inclina en la constitucionalidad y legalidad de la actividad administrativa.
2. *Principio de seguridad jurídica*. Proporciona a lo jurídico estabilidad, certeza y previsibilidad que facilita la convivencia armónica y congruente, la expectativa, en juego de relación, que tiene el ciudadano de conocer cuál será la actuación del poder en la aplicación del derecho.
3. *Principio de sumisión al procedimiento*. La actividad administrativa o el acto administrativo sometido al procedimiento que regula la ley.
4. *Principio de la interdicción de la arbitrariedad*. impide la actuación arbitraria de la autoridad o servidor público, y en el marco de la inactividad administrativa, reconduce a una interpretación estricta de la obligación de resolver exigiéndose su cumpli-

miento y recordando a las administraciones públicas que no pueden eludir por voluntad ,su obligación en ningún caso'

5. Principio de motivación. En conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad y como medio de control, la motivación es establecida como requisito del acto administrativo, exige la existencia de una resolución expresa, incompatible con la inactividad administrativa procedimental.
6. *Principio de eficacia*. Legitima las normas jurídicas que otorga a la administración pública de las herramientas de buen gobierno, limitándola de la inactividad y en relación directa con las expectativas ciudadanas.
7. *Principio de eficiencia*. El empleo correcto de los medios públicos por parte de la Administración, a fin de cumplir con sus obligaciones, garantizando el ahorro de tiempo y del gasto público, simplificando los procedimientos dentro de los parámetros de la ley'
8. *Principio de celeridad*. Del criterio de la ordenación del procedimiento administrativo que motivará el impulso de oficio de los trámites.
9. *Principio de objetividad*. La imparcialidad de la actuación administrativa se conjuga con el principio en servicio a los intereses generales.
10. *Principio de confianza legítima*. Principio derivado del principio de seguridad jurídica, según el cual la Administración pública no puede defraudar las expectativas que han creado sus normas y decisiones, sustituyéndolas inesperadamente por otras de signo distinto.
11. *Principio de la buena administración*. La obligación con los administrados viene dada por la Constitución y las leyes, y de igual manera, por los tratados internacionales. La buena administración conlleva que la misma deba someterse a controles internos para garantizar la calidad en los servicios que presta, lo que se refleja en nuevas transformaciones en su organización, el régimen de su actividad y su control en general. La buena administración guarda relación con el principio de legalidad y el principio de eficacia.

Inactividad de la Administración

En el derecho administrativo, el silencio administrativo es la figura más común y la más utilizada para explicar el fenómeno de la inactividad administrativa. No obstante, la pasividad de la Administración pública no se limita o determina únicamente en el silencio, ya que, según el tratadista Sánchez Morón, "en los últimos tiempos va adquiriendo mayor importancia para el Derecho la inactividad de la Administración en sí, cuando es contraria a Derecho, pues constituye una vulneración no sólo del principio de legalidad sino también al de buena administración. De ahí que podamos deducir de los principios generales del ordenamiento jurídico: la legalidad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la interdicción de la arbitrariedad, la eficacia administrativa, un derecho general del ciudadano a la actividad administrativa en los términos en que venga exigida por las normas aplicables" (Medina Garnes, s. f.).

Ahora bien, para entender el alcance y el significado de la inactividad administrativa, la doctrina ha identificado dos tipos de inactividad en las que puede incurrir la Administración pública: la inactividad formal y la inactividad material. Como se verá más adelante, el primer tipo de inactividad —la formal— guarda relación con la pasividad de la Administración en un procedimiento administrativo, en tanto que el segundo —la material— se refiere al incumplimiento por parte de la Administración de sus distintas competencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante destacar que la actividad de la Administración pública debe ceñirse a los presupuestos establecidos en las disposiciones de carácter general y de naturaleza reglamentaria, en los actos administrativos unilaterales que hubiese

emitido y en los actos bilaterales, contractuales o convencionales que hubiese celebrado. Siendo esto así, la inactividad administrativa vendría a ser la omisión jurídica o material ante la existencia de un deber de actuar fijado en la ley, o deducible directamente del texto constitucional, cuando la falta de actuación de la Administración determine con seguridad o un alto grado de certeza, la vulneración de un derecho constitucional o legal.

Para Alejandro Nieto, "el concepto de inactividad material se corresponde con la idea ordinaria de… una pasividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias. La inactividad puede ser material o formal. La inactividad formal se refiere, por su parte, a la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento, es la simple no contestación a una petición de los particulares", en virtud de "la exigencia legal y jurisprudencial de que la intervención jurisdiccional ha de condicionarse a un acto previo de la Administración, se refiere exclusivamente a un acto en sentido formal indicado, y no a un acto material, siendo admisibles, por tanto, los recursos contra la actividad material de la Administración" (Chinchilla Marín, 1989). Por este motivo, la "inactividad se ha considerado de igual manera desde la perspectiva de la desviación del poder por entenderla como el ejercicio de las potestades administrativas para fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico cuando este establecía una obligación especifica de actuación positiva, cuyo cumplimiento no permite lograr el interés público por causa de la inactividad imputable a la Administración" (Chinchilla Marín, 1989).

Tipos de inactividad administrativa

Como ya se hizo notar más arriba, la inactividad de la Administración puede ser formal y material. Veamos en qué consiste cada una.

1. *Inactividad formal*. Este tipo de inactividad vendría a ser "la indiferencia o inmovilidad de la administración dentro del procedimiento administrativo. Es la no contestación a un requerimiento de un administrado...es la omisión a una obligación legal que tiene la administración de obrar o actuar" (Rodríguez Lozano, 2017). Entra aquí el denominado silencio administrativo, expresado en dos vertientes: el silencio administrativo negativo y el silencio administrativo positivo. El primero "caracterizado por el efecto que se le da a la negativa de responder las peticiones el cual tiene un carácter de desestimación a lo solicitado por el peticionario", mientras que el segundo, "el silencio positivo consiste en un acto administrativo presunto, el legislador buscó establecer una equivalencia respecto del acto administrativo que fuese equiparable a la autorización expresa que suple, pero como el acto carece de legitimidad produce inseguridad jurídica para el administrado" (Rodríguez Lozano, 2017).
2. *Inactividad material*. Es la pasividad de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias. Se refiere a la ausencia de una actuación de carácter prestacional o a la inejecución material de decisiones ya adoptadas. En este tipo de inactividad se distinguen dos subtipos: la inactividad material positiva y la inactividad material negativa. Es positiva la inactividad cuando la Administración muestra pasividad respecto de una actividad ilegal. Podemos añadir que "cuando se habla de inactividad por falta de una prestación, es cuando la misma se produce en el ámbito de la inexistencia de un servicio o acción específica y concreta que tiene que desplegar la Administración pública a uno o varios administrados, y es aquí donde introducimos la figura de la inactividad material por tratarse de acciones materiales que han sido omitidas por los entes administrativos" (Mora Espinoza, 2009).

Desde el punto de vista del jurista panameño Javier Ernesto Sheffer Tuñón (2009), la inactividad material del Estado puede ser clasificada de la siguiente forma:

a) La inactividad material en relación con la inejecución de actos administrativos propios de la Administración: Sucede cuando la Administración omite la expedición del acto luego de realizada la petición por parte del administrado, conocido como silencio administrativo sustantivo, o al resolver un recurso, en este caso, silencio administrativo procesal.
b) La inactividad material ante deberes o prestaciones de obrar por parte de la Administración pública, en donde no exista un acto administrativo previo de obligatorio cumplimiento. En este tipo de inactividad incurre el órgano competente de reglamentar las leyes emitidas por el Órgano Legislativo, cuando omite expedir la norma de carácter general. Para evitar dicha omisión, el legislador, en el artículo que señala la obligación de reglamentar la ley, establece un plazo dentro del cual el Ejecutivo debe reglamentar o desarrollar la ley, sin que al hacerlo se aleje de su espíritu, conforme lo ordena la Constitución. Cabe mencionar como parte de esta inactividad, la que omite la prestación de un servicio público.
c) La inactividad en la creación de organismos públicos: Es aquella producto de la no creación de organismos necesarios para el cumplimiento de las tareas públicas relacionadas con la discrecionalidad pública o por la imposición de obligaciones a las partes de los convenios o tratados internacionales que repercuten en la Administración.
d) La inactividad en la defensa de derechos e intereses como resultado del deber de la Administración en la protección de los denominados derechos difusos.
e) La inactividad en la ejecución de sentencias judiciales: Opera cuando la Administración no solo omite dar cumplimiento a las sentencias contenciosas, sino que antepone lo que a su criterio viene a ser una validación u homologación de lo resuelto por el máximo tribunal, a través de trámites internos que genera un nuevo proceso como secuela de la ilegal homologación
f) La inactividad de tipo político: Se presenta cuando el presidente no designa al ministro respectivo, ejemplo de la legislación colombiana. En esta inactividad la omisión podrá ser ejercida por el ente ejecutivo y, por los organismos públicos y personas privadas, en ejercicio de funciones administrativas.

Responsabilidad patrimonial de la Administración

Es importante destacar que cabe, la posibilidad de que la actuación pasiva de la Administración genere algún tipo responsabilidad, particularmente de carácter patrimonial, en virtud de la cual, la Administración tendría el deber legal de reparar los daños y perjuicios causados a otros sujetos de derecho, que deriven de sus actividades. Empero, no toda inactividad administrativa provoca una reparación patrimonial, pues para ello tendrán que cumplirse los requisitos de forma y de fondo de la responsabilidad.

La responsabilidad constituye pues, el mecanismo de protección y garantía patrimoniales de los ciudadanos frente a la acción del poder público administrativo. Su justificación radica en la garantía constitucional misma de la propiedad en su vertiente concretada y subjetiva, con prohibición de toda confiscación y de la imposición de prestaciones personales y patrimoniales no previstas por la ley, en relación con los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; y, en último término, en el principio del obligado respeto a los derechos de los demás, que tiene su fundamento en el orden

público y la paz social.

Control jurisdiccional de la inactividad administrativa

Las decisiones o actos de la Administración pueden ser controlados por el Poder Judicial a través de la revisión llevada a cabo en un proceso contencioso administrativo.

El proceso contencioso administrativo es aquel dirigido a resolver la contienda en contra del acto administrativo que no se ajuste a la ley o aquel que busca someter el acto al control de la ley. Este proceso, en la actualidad, cumple un rol garantista de reconocimiento de derechos y libertades, que proscribe las vías de hecho y la no conformidad de las acciones u omisiones de la Administración y sus autoridades a la juridicidad.

Tradicionalmente, el control judicial de la Administración por la jurisdicción contencioso administrativa se fundamentaba en el principio del acto previo. En otras palabras, el control era posible cuando se dictaba un acto administrativo, contra el cual podía el administrado interponer los recursos impugnativos correspondientes. Si no había acto previo, no cabía recurso, no cabía control judicial. Esto trajo como resultado que todos los supuestos de inactividad de la Administración quedaran fuera del control, y si esta no contestaba las solicitudes de los particulares o no iniciaba de oficio procedimientos susceptibles de producir actos favorables a los administrados, no había posibilidad de acudir a la vía judicial. Este vacío que se dejaba en el control de la Administración fue suplido por el silencio administrativo.

Para Javier Scheffer Tuñón, la regla de la decisión previa está vigente en nuestro derecho para el agotamiento de la vía administrativa, especialmente como requisito *sine qua non* antes de acudir, mediante una demanda de plena jurisdicción, a la jurisdicción contencioso administrativa, por violación de un derecho subjetivo o interés legítimo.

Según Nieto, una decisión previa es aquella decisión que toma la Administración, bien sea espontáneamente, bien a petición de un interesado, antes de la interposición por este último de un recurso jurisdiccional (Sheffer Tuñón, 2009).

Por otra parte, el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, que regula las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, establece que a este órgano colegiado le compete la jurisdicción contencioso administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. Similar disposición se reproduce en el artículo 97, primer párrafo, del Código Judicial, en el sentido de indicar las atribuciones de la Sala Tercera, que es el organismo de la Corte Suprema al que la ley le ha asignado el control de legalidad de los actos administrativos.

Sobre la intervención de la jurisdicción contencioso administrativa como mecanismo de control de las actuaciones de la Administración, se ha dicho que tal mecanismo, más que una herramienta de intervención preventiva, para conjurar la omisión y obligar a la Administración a que actúe conforme a sus deberes, es un instrumento que cumple, entre otras funciones, una función resarcitoria, en la medida en que actúa como medio para reparar los daños y perjuicios ocasionados a los administrados.

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

El 31 de marzo de 2022, la Sala Tercera decidió, en el fondo, una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta a efecto de declarar parcialmente nulo, por ilegal, un decreto gerencial emitido por el

Banco Nacional de Panamá, así como la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la entidad bancaria al no dar respuesta al recurso de apelación.

El caso guarda relación con el no reconocimiento del pago de la prima de antigüedad por los años laborados del recurrente. En la pretensión del accionante se plantea la cuestión de determinar si el derecho a la prima de antigüedad podía recibirse desde el momento de la desvinculación con el banco o si debió esperar la conformación del Tribunal Administrativo de la Función Pública, conforme lo establecía el artículo 37 de la Ley 23 de 2017 sobre el contenido del artículo 10 de la propia ley.

Se explica en la sentencia, que desde la entrada en vigencia de la Ley 23 de 2017 hasta la emisión del pronunciamiento del tribunal habían transcurrido 4 años sin que se hubiera conformado el Tribunal Administrativo de la Función Pública; advirtiéndose, además, que el incumplimiento en la instauración de dicho tribunal no podía atribuirse al demandante, pues obedeció a la inactividad de la Administración, que es la obligada, por ley. De suerte que, se configura la pasividad de la Administración con relación a una prestación o actuación concreta que debía ejecutar.

La Sala, al reiterar la constante posición en precedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia y en múltiples fallos emitidos por la misma Sala, cita al jurista argentino Pablo Esteban Perrino, quien explica la inactividad de la Administración en los siguientes términos:

> De modo tal que para que medie inactividad administrativa deben reunirse las siguientes tres condiciones: a. La existencia de una obligación de obrar normativamente impuesta. Es preciso que la omitida sea una obligación, un deber concreto, y no un deber que opere en forma genérica o difusa.

Si bien corresponde al legislador y a la propia Administración dictar las normas que fijen las pautas o criterios a los que ella debe someterse y cuyo quebrantamiento generará su deber de responder, ello no siempre es así.

La ausencia de regulaciones específicas y concretas que fijen la forma en que la Administración deberá llevar a cabo su quehacer como también los niveles mínimos del servicio, ocasiona un delicado problema para los jueces al momento de evaluar si el comportamiento administrativo fue regulador o irregular y, por ende, configuró una falta de servicio.

En tales casos, la Administración responderá cuando transgreda o no alcance los estándares medios y comparativos de actuación que deberán ser fijados por los tribunales, lo cual trae aparejado un serio riesgo, pues si se fijan ficticiamente los niveles de normalidad de los servicios por encima de lo que acontece en la realidad, se producirá la admisión generalizada de la responsabilidad estatal, y si, por el contrario, el parámetro se determina muy por debajo del rendimiento real, la responsabilidad pasará a ser algo excepcional.

Por tal motivo, para la determinación de estos estándares de rendimiento medio del servicio ,deben ponderarse factores que varían en cada época, según el grado de sensibilidad social y de desarrollo efectivo de los servicios públicos.

Es evidente, entonces, que no existe una pauta fija y única aplicable en todos los tiempos y lugares. b. El incumplimiento de la actividad debida por la autoridad administrativa, lo cual puede deberse a la total pasividad de la Administración (omisión absoluta), como al carácter deficiente o insuficiente del obrar administrativo (omisión relativa). c. Que la actividad que la Administración omitió desarrollar era materialmente posible, pues como dice Nieto: 'el derecho se detiene ante las puertas de lo imposible'. Para que nazca el

> deber de responder es preciso que la Administración haya podido evitar la producción del daño mediante el ejercicio de sus funciones de policía. Es preciso, en suma, que surja la posibilidad de prever y evitar el perjuicio que otro sujeto causa.

En adición a la cita anterior, la Sala expresó que la doctrina especializada ha hecho particular distinción, entre los tipos de inactividad de la Administración, de aquella que guarda relación con el proceso de ejecución de leyes, tal y como ocurre en el caso que ocupa la atención del tribunal. Sobre el particular, la tratadista María Jesús Montoro Chiner señala que:

> ... la ausencia de actividad rompe el núcleo del comportamiento administrativo de ejecución de la ley, posición irrenunciable por parte de la Administración, puesto que ésta debe generar la actividad de prestación-ejecución que la ley en todo momento le exige. Desde el enfoque del Estado de Derecho, la conducta sometida a la ley entraña no solo el sometimiento a la legalidad, sino también actuación externa conforme al orden previsto.

Sobre la base de lo expuesto, la Sala Tercera llega a la conclusión de que el caso objeto de examen es el típico caso de inacción administrativa en el proceso de ejecución de la ley, puesto que la Administración, estando obligada por una disposición legal, acto, contrato o por cualquier otro medio admitido en derecho —en el caso concreto, por una ley—, a una determinada prestación de dar o de hacer —en el supuesto específico en estudio, la obligación de conformar el Tribunal de la Función Pública—, hace caso omiso de dicha obligación legal.

Referencias bibliográficas

Chinchilla Marín, Carmen. (1989). *La desviación de poder*. Madrid: Civitas.

Escola, Héctor Jorge. (1989). *El interés público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma.

Lancís y Sánchez, Antonio. (1952). *Derecho administrativo. La actividad administrativa y sus formas*. Cuba: Cultural, S.A.

Medina Garnes, Fabiola. (s. f.). «Responsabilidad por inactividad de la Administración». *Medina Garnes Abogados*. Recuperado (https://shorturl.at/vwAW6).

Mora Espinoza, Álvaro Enrique. (2009). *El deber de hacer de la Administración*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, S.A.

Nettel Barrera, Alina del Carmen. (2013). *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*. Barcelona, España: Atelier.

Rodríguez García, Álvaro J. (2018). «Historia de la Administración». *Sutori*. Recuperado (https://shorturl.at/chMZ4).

Rodríguez Lozano, Luis Gerardo. (2017). «La inactividad administrativa en la Administración pública». *Revista de Derecho* 18(1):237-261.

Sheffer Tuñón, Javier Ernesto. (2009). «Inactividad de la administración y su control judicial». En *Derecho administrativo iberoamericano (Discrecionalidad, justicia administrativa y entes reguladores)*. Vol. 2. San José, Costa Rica: Congrex, S.A.

JuriSis
Jurisprudencia Sistematizada
Acceda a nuestro sistema de información haciendo clic aquí

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés general

Posible situación de nepotismo de funcionarios que trabajan en una misma unidad administrativa

CONSULTA C-LS-002-23 de 24 de abril de 2023

A través de la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, el subcoordinador de Herrera y Los Santos de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre solicitó a la Procuraduría de la Administración dar respuesta a su nota sin número, fechada del 13 de abril de 2023 y recibida el 19 de abril de 2023, mediante la cual buscaba que se le indique y responda la siguiente consulta sobre el nepotismo: "Mi consulta es en base al nepotismo que me explique si un cuñado de un director provincial que tiene mando y jurisdicción puede trabajar en la misma unidad de dicha institución".

Luego del análisis del contenido de la nota, la Procuraduría empieza explicando que el nepotismo ha sido definido por el jurista argentino Guillermo Cabanellas de la Torre, de la siguiente manera:

> Nepotismo. Corruptela política caracterizada por el favoritismo familiar; por prebendas a los parientes y amigos. El origen de esta actitud poco recomendable, aunque tan humana, parece estar en los Papas, antaño muy inclinados a proteger a los miembros de su familia; en especial, a sus sobrinos, de cuya voz latina (nepos) proviene esta amalgama del factor privado con el desempeño de los puestos públicos o, cuando menos, el nombramiento para ellos, el disfrute de sus honores y la percepción de sus emolumentos. …

En el marco de lo indicado, la Procuraduría destaca que el nepotismo es una conducta que no debe regir en la Administración pública, ya que se aparta de los preceptos éticos.

En ese sentido, el artículo 2 del Texto Único la Ley 9 de 20 de junio de 1994 señala al nepotismo como la falta administrativa en que incurre la autoridad nominadora que beneficia con nombramientos en puestos públicos a su cónyuge, pareja de unión consensual u otros parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad. También incurre en nepotismo el servidor público que, sin notificarlo oportunamente a su superior jerárquico inmediato, ejerza la función pública en la misma unidad administrativa, o en unidades administrativas que mantengan entre sí relaciones de control y fiscalización en las que compartan los mencionados lazos de parentesco, original o sobreviviente.

Por otro lado, de acuerdo al numeral 13 del artículo 145 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, es prohibido al servidor público incurrir en nepotismo.

Cabe destacar que el Decreto Ejecutivo 246 del 15 de diciembre de 2004, "Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del Gobierno central", que es de estricto cumplimiento para todos los servidores públicos del Gobierno central entidades autónomas, semiautónomas y gobiernos locales, en su artículo 41 indica:

> *Nepotismo*. El servidor público deberá abstenerse de beneficiar con nombramientos en

> puestos públicos a su cónyuge, pareja de unión consensual u otros parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

El servidor público también deberá abstenerse de ejercer la función pública en la misma unidad administrativa o en unidades administrativas que mantengan entre si relaciones de control o fiscalización, y en las que laboren personas incluidas en los mencionados vínculos de parentesco, ya sean originales o sobrevivientes, sin notificar tal situación oportunamente a su superior jerárquico.

De igual manera, la Resolución 2-JD-2002-04 -22 del 2 de febrero de 2002, por medio de la cual se aprueba el Reglamento Interno de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, establece, en su artículo 39, lo siguiente:

> Artículo 39: *Del nepotismo*. No podrán trabajar en la misma unidad administrativa servidores públicos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
>
> En el caso de nepotismo sobreviniente, se reubicará a uno de los dos servidores para evitar que preste funciones en la misma unidad administrativa o en unidades con funciones de dependencia relacionada una a la otra.

En el caso particular objeto de la consulta, la Procuraduría concluye que ningún servidor público debe ejercer la función pública en la misma unidad administrativa o en unidades administrativas que mantengan entre sí relaciones de control o fiscalización, y en las que laboren personas incluidas en los mencionados vínculos de parentesco, sin notificar tal situación oportunamente a su superior jerárquico.

De interés local

Validez de las certificaciones de derechos posesorios en áreas protegidas

Consulta C-CH-007-23 de 29 de marzo de 2023

El defensor público del Instituto de la Defensa Pública del Órgano Judicial de la provincia de Chiriquí, mediante oficio n.° 524 de 21 de marzo de 2023, solicita opinión jurídica sobre: "¿Cuál es el efecto o validez de las certificaciones de los derechos posesorios en áreas protegidas que fueron emitidas por la Reforma Agraria (Catastro Rural) y la Autoridad Nacional de Administración de Tierra, Dirección Nacional de Administración de Tierras, Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos, Departamento de Estudios Tenenciales (ANATI), antes de la creación del Ministerio de Ambiente?" .

En base a la consulta formulada, es esencial citar, a manera de definición conceptual, lo dicho por Cabanellas (2000) en su obra denominada *Diccionario jurídico elemental*, cuando señala, con relación a la palabra «posesión», que: "Estrictamente el poder de hecho y de derecho sobre una cosa, constituido por el elemento intencional o ánimus. Goce o ejercicio de un derecho, bien o cosa poseída".

Por otro lado, a través de la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, en su artículo 415, sobre la posesión, se determina lo siguiente:

> Artículo 415. Se llama posesión la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño; y tenencia la retención o el disfrute sin ese ánimo.

Además, sobre la adquisición de la posesión, el Código Civil de Panamá indica, en su artículo 423, que: "La posesión se adquiere por la ocupación material de la cosa o derecho

poseído, o por el hecho de quedar estos sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por los actos propios y formalidades legales establecidas para adquirir tal derecho".

En la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, publicada en Gaceta Oficial n.° 26,438-B, "Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones", utiliza, en su artículo 2, los siguientes términos:

> …
>
> 2. *Posesión*. Dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por el periodo que establece esta Ley, debidamente probado por quien lo alega, sobre bienes patrimoniales y baldíos de la Nación, zonas costeras y el territorio insular.".

Cabe resaltar la excepción contenida en el artículo 10 de la referida excerta legal, que indica lo siguiente:

> No serán objeto de titulación las zonas de manglares, los territorios indígenas y comarcales, las áreas protegidas y cualquier otro territorio sujeto a restricciones legales de apropiación privada. Las autoridades correspondientes podrán identificar dichas áreas y territorios para los fines previstos en las normas respectivas.
>
> En las áreas protegidas no se harán reconocimientos de derechos posesorios, salvo que esto se hayan iniciado con anterioridad a la fecha de la declaratoria de dichas áreas. En este caso, para el aprovechamiento del predio, el titular se sujetará a la normativa ambiental o reglamentaria aplicable.

Como se puede apreciar de la normativa jurídica citada, cuando estamos ante áreas protegidas, no se reconocerán derechos posesorios. No obstante, la propia ley prevé que los derechos posesorios otorgados con anterioridad a la creación o a la constitución de un área considerada como zona protegida, tienen un amparo con base en el ordenamiento positivo vigente. Sin embargo, se debe tener presente que no estamos bajo la figura jurídica de adjudicación, sino la del reconocimiento de una posesión, que podrá estar sujeta al control de las normas ambientales.

Cabe considerar, por otra parte, que la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, publicada en la Gaceta Oficial n.° 26,638-A, "Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y dicta otras disposiciones", en sus artículos 33 y 39, expone que:

> Artículo 33. La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, terreno insular y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.
>
> Artículo 39. La Autoridad podrá crear un inventario de derechos posesorios en el cual se podrán registrar los derechos posesorios que hayan sido reconocidos por los municipios y por las autoridades correspondientes antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, o por la Autoridad después de entrar en vigencia está Ley.

Con base en el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, publicado en la Gaceta Oficial n.° 26,556-A, se decretan puntos que guardan relación con lo consultado, entre ellos están los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios.

Podemos determinar cómo a nivel del precepto reglamentario se establecen los parámetros para el otorgamiento de una certificación por parte de la autoridad competente sobre

derechos posesorios, siempre y cuando se cumplan con los requisitos y el procedimiento previamente establecido.

Por otro lado, mediante el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, publicada en la Gaceta Oficial n.° 28,131-A, en su artículo 2, se establece que:

> Artículo 2. Para efectos de la presente Ley y sus normas complementarias y reglamentos, los siguientes términos se entenderán así:
>
> …
>
> 5. Área protegida. Área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales.

Cuando la autoridad competente, mediante un acto administrativo, otorga el reconocimiento de un derecho posesorio, es porque se han cumplido con todos los requerimientos normativos y procedimentales vigentes en el tiempo de su emisión; causando con ello un efecto jurídico amparado bajo la presunción de legalidad y, por lo tanto, se consolida su validez hasta tanto pase por un control judicial y se determine lo contrario.

Sobre la interrogante planteada en la consulta, se reitera que, en el momento en que la autoridad competente, con base en la norma y la jurisprudencia, emite un acto administrativo —y en el caso que nos ocupa, una certificación de reconocimiento de derechos posesorios—, dicho acto tiene validez y efectos jurídicos. No obstante, es importante resaltar que por tratarse de áreas protegidas, el que ostenta la posesión deberá acatar y cumplir con el ordenamiento jurídico que gravita sobre estas zonas. Esto sin dejar a un lado que a pesar de que en el año 2010 se crea el Ministerio de Ambiente, de igual manera existió la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y sobre ella recaían responsabilidades relacionadas al cumplimiento de normas de protección ambiental.

De interés local

Presentación de declaración jurada de intereses por miembros de un patronato

Consulta C-SAM-019-23 de 21 de abril de 2023

A través de la nota PNM-100/2023 de 5 de abril de 2023, la directora general del Parque Natural Metropolitano consulta a la Procuraduría de la Administración sobre si la Ley 316 de 2022 es aplicable al Patronato del Parque, dado que sus miembros brindan una actividad honoraria en beneficio del interés público al administrar un bien público, como lo es el Parque Natural Metropolitano.

El objeto de la consulta guarda relación con la Ley 8 de 5 de julio de 1985, “Por la cual se establece el Parque Natural Metropolitano”, y la Ley 316 de 18 de agosto de 2022, “Que regula situaciones de conflicto de intereses en la función pública,” que, además, tiene por objeto establecer medidas para prevenir y regular situaciones de conflicto de intereses en el ejercicio de las funciones públicas. En ese sentido, se observa que los miembros del Patronato que administran y dirigen el parque (un bien del Estado), al recibir fondos del Gobierno o de personas naturales o jurídicas nacionales, tal como se ha indicado en la consulta, no están exentos de cumplir con lo preceptuado en la Ley 316 de 2022, a fin de actuar con objetividad, transparencia y honradez, evitando así que sus intereses particulares influyan indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades.

De acuerdo con lo anterior, la Procuraduría expone que a la vigencia de Ley 316 de 18 de agosto de 2022, según el numeral 6 del ar-

tículo 2, son sujetos obligados a presentar una declaración jurada de intereses particulares, todas las personas naturales que ejercen una función pública.

En ese sentido, en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 316 de 2022 se enlista un conjunto de cargos públicos, que, además, incluye a los miembros de las juntas directivas que manejen fondos públicos o tomen decisiones al respecto, miembros de juntas directivas encargadas de administrar instituciones públicas, las juntas directivas de instituciones de las asociaciones público-privadas, las juntas directivas de los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado, entre otros.

En el artículo 5 de la Ley 8 de 5 de julio de 1985, se determina que el "Patronato" es una entidad de interés público y social, sin fines de lucro, con personería jurídica, patrimonio y autonomía en su régimen administrativo, financiero y funcional, que se regirá por dicha ley.

Aunado a lo anterior, el artículo 12 de la Ley faculta al Patronato para "recibir las subvenciones, asignaciones, y donaciones que le otorgue el gobierno, entidades públicas o privadas, personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, destinadas a la ejecución de los programas relativos a la administración y manejo del Parque". Es decir, en cualquier momento puede recibir asignaciones de fondos públicos.

En atención a lo expuesto, se infiere que los miembros del Patronato del Parque Natural Metropolitano se enmarcan dentro de la regulación de la Ley 316 de 2022, al incluir a las juntas directivas de los organismos que hayan recibido fondos, capital del Estado, esto sin especificar si dichos fondos fueron dejados de percibir hasta una fecha en específica.

Analítico de consultas

MATERIA	N.°
Fuero electoral laboral	C-CH-009-23
Declaración jurada de intereses por miembros de la junta directiva	C-081-23
Presunción de legitimidad y fuerza obligatoria de un reglamento	C-080-23
Cobro de cuotas por uso de certificados de operación	C-077-23
Presentación de solicitudes de registro sanitario a través de abogado	C-074-23
Publicación de liquidaciones forzosas de aseguradoras	C-072-23
Estructura de personal y acciones de personal	C-SAM-025-23
Camino real, servidumbre pública y vía pública	C-VE-003-23
Tiempo compensatorio por trabajo a disponibilidad los fines semana	C-066-23
Pago de prestaciones laborales a ex servidor público inhabilitado	C-065-23
Ascenso de miembros juramentados de la Policía Nacional	C-061-23
Pago de la prima de antigüedad	C-059-23
Aplicación del equilibrio contractual en concesión administrativa	C-053-23

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

Nulidad de los actos de ascenso que desconocen el principio de legalidad

Sala Tercera. Sentencia de 30 de marzo de 2023.

Demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal 008 de 24 de enero de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende a rango de teniente a un miembro del Servicio Nacional Aeronaval.

Análisis de la Sala Tercera. A juicio de la Sala Tercera, el resuelto de personal objeto de reparo vulneró el artículo 49 de la Ley 93 de 9 de noviembre de 2013, puesto que fue emitido únicamente por el Ministerio de Seguridad Pública, cuando este no tiene la prerrogativa para ascender a los miembros del Servicio Nacional Aeronaval, sin la aprobación del Presidente de la República, requisito que claramente no se cumplió en el presente caso. Además, en el ascenso al grado de teniente no se cumplieron los requisitos que se han de exigir en el nivel de oficial, ni se observa que el beneficiado con el ascenso hubiera aprobado las evaluaciones que exigen los artículos 176, 178, 180 y 182 del Decreto Ejecutivo 2019 de 13 de mayo de 2014.

En virtud de lo anterior, la Sala Tercera estima que el principio de legalidad administrativa, por medio del cual deben efectuarse las actuaciones administrativas, ha sido quebrantado con el ascenso al rango de teniente, puesto que la entidad pública demandada emitió tal acción de personal desatendiendo lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Sobre el principio de legalidad administrativa, orientador del derecho administrativo, explica el tribunal que este principio es uno de los controles y garantías a los que se supeditan las actuaciones de las autoridades y funcionarios de la Administración pública, a fin de lograr la satisfacción del interés general. Implica, por tanto, adecuar el ejercicio de funciones administrativas a lo preceptuado en el ordenamiento jurídico que las fundamenta, es decir, dar fiel cumplimiento a las normas (constitucionales y legales) que gobiernan la actuación administrativa.

En relación con la función administrativa, el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su obra *Tratado de derecho administrativo*, se refiere al principio de legalidad administrativa de la siguiente manera:

> En relación con la función administrativa, **entendemos por principio de legalidad la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial.** En este sentido, debemos observar un doble proceso de sometimiento de los órganos administrativos al derecho; el primero implicaría un acatamiento inmediato al conglomerado normativo y de principios que rigen de manera amplia y particular el actuar del engranaje estatal; el segundo sería la sumisión, de igual modo inmediata y obligatoria, a las normas y reglas que ella misma ha elaborado en ejercicio de sus competencias (Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo. Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*. 4ª ed., Universidad Externado de Colombia, abril, 2003, p. 39).

En términos generales, los autores mexicanos Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, en su obra *Compendio de derecho administrativo*, expresan:

> En consecuencia, **el principio de legalidad se manifiesta en el sentido de que la actividad estatal sólo puede efectuarse con la autorización que la ley le otorgue,** ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limite su libertad natural, excepto cuando esa libertad tenga que restringirse para salvaguardar el interés público. La voluntad general, como se indicó, es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales, como manifestación de la población crean la autoridad y facultan la actuación; por lo tanto, las libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Con base en lo anterior se expresa que **el principio de que los individuos pueden hacer todo lo que no les este prohibido, mientras que la autoridad solo podrá hacer lo que le esta permitido.**
>
> De esta manera se limita el poder de la autoridad para impedir que abuse del poder, ya que sólo podrá actuar cuando la ley lo autorice. La ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley que la crea y autoriza su actuación condicionada al respecto de los mandatos y prohibiciones que ella contiene. De acuerdo con este principio surge el Estado de Derecho (DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y ESPINOSA, Manuel. *Compendio de derecho administrativo*, 9.ª ed., Editorial Porrúa, México, 2012, p. 5).

De conformidad con lo anteriormente expuesto, resulta claro que la autoridad, en estricta observancia del principio de legalidad administrativa, no debió otorgar el ascenso al rango de teniente, ya que ni la ley ni los reglamentos respectivos la facultan para ascender a dicho funcionario.

Los argumentos expuestos bastaron para que la Sala Tercera, en atención a los principios dispositivo y de congruencia, accediera a la pretensión procesal de declarar la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal n.° 008 de 24 de enero de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solamente en lo que respecta al ascenso del miembro del Servicio Nacional Aeronaval al rango de teniente, puesto que así lo demandó la parte actora.

De interés general

Toma de posesión como requisito ineludible para ejercer un cargo público

Sala Tercera. Sentencia de 13 de abril de 2023

Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 086 de 11 de febrero de 2022, dictada por el Ministerio de Salud, por medio de la cual se declara el incumplimiento de las obligaciones contractuales referidas a la prestación de servicios de médico especialista en cirugía general, en la Región de Salud de Los Santos.

Análisis de la Sala Tercera. El apoderado judicial de la accionante aduce que el nombramiento que efectuó la entidad acusada fue emitido de manera ilegal, conculcando los artículos 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues, a su juicio, su representada, al momento de dictarse el decreto que la nombraba, aún no era idónea para ejercer la especialidad en cirugía general, y, además, de haber tomado posesión para una posición para la cual no era idónea, hubiera incurrido en un delito.

Igualmente, expresa la demandante, que el día 11 de febrero de 2022, al leer su expe-

diente de personal en Recursos Humanos se percata de la existencia del Decreto 870 de 11 de agosto de 2015 (nombramiento), el cual no le fue notificado y, por lo tanto, tampoco tomó posesión del cargo.

En cuanto a la prohibición de ejercer el cargo antes de la "toma de posesión", el artículo 253 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2015", y el artículo 255 de la Ley 69 de 24 de noviembre de 2015, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2016", señalan lo siguiente:

> Ninguna persona entrará a ejercer cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiera tomado posesión del cargo, previa autorización del nombramiento mediante decreto resuelto de personal correspondiente...
>
> … así como los médicos y odontólogos internos y médicos residentes del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social, podrán iniciar sus servicios, siempre que la entidad cuente con la asignación presupuestaria correspondiente, antes de la formalización de su nombramiento, mediante una toma de posesión provisional, en la cual conste el cargo, el número deposición, el monto de los emolumentos, la fecha de inicio de sus labores y las partidas presupuestarias correspondiente.

Observa la Sala, que en la resolución administrativa acusada de ilegal se expresa "Que mediante Decreto n.° 870 de 11 de agosto de 2015, la doctora ..., fue nombrada en la Región de Salud de Los Santos, en el cargo de médico especialista III (cirujana general), en la posición n.° 18373 …"; no obstante, en el citado decreto también se advierte que, "Para los efectos fiscales, este nombramiento regirá a partir de la toma de posesión".

Según explica la Sala, no consta en el expediente judicial ni en los antecedentes, que la accionante haya tomado posesión del cargo al que había sido nombrada, ni siquiera provisionalmente; por lo tanto, existía un desconocimiento de su condición de permanente en el Ministerio de Salud, pues tampoco se aprecia que la entidad demandada haya realizado las gestiones pertinentes para informar y notificar a la prenombrada de ese nombramiento, a fin de que tomara posesión del cargo.

Tal como advirtió la accionante, en el mes de octubre de 2015 se abrió la convocatoria para ocupar una plaza como cirujana oncológica en el Instituto Oncológico Nacional. Se aprecia, además, que la residencia en cirugía general, en la que participó, concluyó el día 31 de mayo de 2015.

De lo anterior se deduce que los seis meses que tenía el Ministerio de Salud para realizar el nombramiento de la demandante, contemplados en el artículo sexto del contrato de residencia médica, vencían en noviembre de 2015.

Adicionalmente, se observa que la doctora concursó en octubre e ingresó en noviembre, a laborar en el Instituto Nacional Oncológico, exactamente dentro de los seis meses descritos, por lo que, a juicio del tribunal, existe un eximente de responsabilidad para la demandante, ya que la entidad demandada no cumplió con el requisito indispensable de toma de posesión y, por lo tanto, no se materializó el nombramiento.

Llama la atención de la Sala el hecho de que en el acto acusado se advierta que la demandante no tomó posesión del cargo de médico especialista III (cirugía general), cuyo nombramiento se dio mediante decreto de agosto de 2015, cuando la resolución del Consejo Técnico de Salud, por la cual se le declaró idónea para ejercer dicha especialidad, se expidió el 18 de noviembre de 2015, lo que lleva a la Sala a concluir que, para el momento en que se le nombró, aún no contaba con la idoneidad para ejercer la especialidad.

Sección IV. Orientación al ciudadano

Programa de voluntariado empresarial para el mejoramiento de la formación estudiantil

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

Por medio de la Ley 368 de 7 de febrero de 2023, publicada en la Gaceta Oficial Digital n.° 29717-D de 7 de febrero de 2023, se crea el Programa de Voluntariado Empresarial para el Mejoramiento de la Formación Estudiantil y Apoyo a la Infraestructura Educativa, con el fin de que las empresas privadas contribuyan al mejoramiento de la educación panameña, en cumplimiento del principio de la responsabilidad empresarial.

¿Cuál es su finalidad?

El Programa busca mejorar la educación panameña a través del desarrollo de actividades dirigidas a la formación estudiantil, la capacitación del docente y la construcción de infraestructura escolar. Para alcanzar este cometido, se contará con la participación directa de las empresas privadas a través de capacitaciones a estudiantes de educación primaria, premedia y media, y al personal docente, y, de manera complementaria, mediante la construcción de infraestructuras en los centros educativos oficiales del país.

¿En qué consiste?

El Programa consiste en que las empresas privadas participen conjuntamente con el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, desarrollando, mediante el voluntariado, actividades, talleres y proyectos encaminados a incentivar el mejoramiento de la educación en los centros educativos pertenecientes al sector donde operen, los cuales podrán ser replicados en otras provincias del país, otorgándoles la oportunidad a los estudiantes de contar con dichos talleres educativos.

¿Cuáles son sus objetivos?

El Programa tendrá los objetivos siguientes:

1. Desarrollar programas junto con el gobierno que contribuyan al mejoramiento del desarrollo de la educación.
2. Fortalecer a través del desarrollo de capacitaciones, en distintas materias, a los docentes de los centros educativos.
3. Ayudar en el mejoramiento de las infraestructuras escolares, en conjunto con el Ministerio de Educación.
4. Cumplir con el principio de responsabilidad empresarial a través del desarrollo de proyectos especiales que contribuyan a incentivar el mejoramiento en la calidad de la educación.
5. Generar mejoras en los procesos escolares a nivel local, regional y nacional.
6. Poner en práctica, de forma experimental, nuevas tecnologías de fuentes abiertas para facilitar que se imparta la educación en las comunidades de difícil acceso.
7. Ayudar a crear condiciones para la permanencia escolar, el fortalecimiento de la educación y la generación de bienestar social.

¿Qué requisitos deben cumplir las empresas para participar?

Para participar en el Programa, las empresas deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar establecida y constituida legalmente dentro del territorio de la república.

2. Contar con cinco años o más de operación en el país.
3. Disponer de la aprobación previa del Ministerio de Educación.

¿Cómo se llevará a cabo?

Las empresas nacionales y extranjeras que mantengan operaciones en el país podrán participar por medio del voluntariado de sus colaboradores, empresas participantes que en el desarrollo del programa y derivado del principio de responsabilidad social empresarial en pro de coadyuvar al bienestar de las comunidades donde su compañía mantiene presencia, llevarán a cabo:

1. Proyectos dirigidos al fortalecimiento de las capacidades para la enseñanza de los docentes en el aula de clase focalizado en áreas de matemáticas, lenguaje, educación ambiental y competencias ciudadanas y socioemocionales.
2. Infraestructuras escolares con el abastecimiento de energía y agua, a fin de generar entornos salubres, seguros y dignos para los estudiantes.
3. La construcción de comedores infantiles dentro de los centros educativos donde no existan comedores, y patrocinadores de los que se mantengan construidos, pero inoperantes.
4. La capacitación del docente en talleres que fortalezcan sus competencias, respaldando los procesos de planeación educativa para la enseñanza de calidad.
5. Desarrollo de iniciativas de responsabilidad empresarial local y/o regional a través de la reflexión e incidencia en políticas y la promoción de acciones orientadas al fortalecimiento de la gestión escolar y la calidad educativa.

¿Qué beneficios se otorgarán a las empresas?

Las empresas participantes recibirán por parte del Estado, publicidad y reconocimiento oficial como patrocinadores padrinos de la educación panameña, resaltando su compromiso y ayuda en el fortalecimiento de la educación. La publicidad y difusión de los reconocimientos, tendrán lugar a través de los medios televisivos y cadenas de radios nacionales donde sean transmitidas propagandas de promoción del gobierno nacional, incluyendo en ellas la labor empresarial de estas empresas participantes.

De igual forma, se realizará un concurso de patrocinadores padrinos por parte del gobierno nacional en el mes de noviembre de cada año, donde se elegirá, de entre todas la empresas participantes un ganador, el cual será escogido con base en los resultados del voluntariado de su empresa y la ayuda y proyectos desarrollados en los centros educativos que tengan mayor impacto y cifras de beneficiados.

¿Cómo serán seleccionadas las empresas?

Para determinar y evaluar a las empresas candidatas a ser parte del programa, el Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de Educación o las direcciones nacionales académicas evaluarán a las candidatas.

¿Quiénes se encargarán del seguimiento del programa?

El Ministerio de Educación le dará seguimiento a los centros educativos a través de los supervisores nacionales o regionales de educación o los orientadores, quienes garantizarán el cumplimiento por parte de las empresas privadas participantes. Las direcciones nacionales académicas, llevarán un registro oficial de datos de las empresas participantes y de los centros educativos beneficiados del programa.

infoJurídica
Acceda a nuestro sistema de información de normas legales haciendo clic aquí

Sección V. Panorama local

Proyecto que promueve la modernización del Estado mediante la gestión basada en resultados

PNUD Panamá

El Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá y el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) firmaron el documento para la implementación del proyecto "Gestión basada en resultados: Cerrando brechas con eficiencia y transparencia", el cual propicia la eficiencia del gasto público y un desarrollo sostenible e inclusivo, a través de políticas públicas articuladas.

El proyecto constituye una fase importante de la gestión basada en resultados —a través de la implementación del presupuesto basado en resultados— y contempla, en su fase avanzada de ejecución, la participación de la ciudadanía, con el fin de dirigir las inversiones y el gasto público a las necesidades colectivas; al tiempo que se promueve la transparencia sobre la ejecución presupuestaria.

La planificación estratégica, vinculada con el Presupuesto General del Estado en las 94 instituciones públicas, también se fortalecerá. De esta manera, el presupuesto se convertirá en una herramienta de política pública que "apunta al logro de objetivos, fija metas y define productos", dice Carlos González, director de Presupuestos de la Nación, quien visualiza "un cambio trascendental" en la forma en la que las entidades públicas realizan su labor.

"Gracias a la implementación del proyecto, el trabajo público gozará de un mayor entendimiento sobre cuál es su misión y de cómo atender a las necesidades de la sociedad", agrega González.

Para María del Carmen Sacasa, representante residente del PNUD Panamá, el país ha dado un gran paso. "Este proyecto es transformador para el Estado y toca el ADN del desarrollo, por tanto, nos ayuda a apoyar al país en la gestión basada en resultados, con el consecuente impacto en el mejoramiento de la eficiencia de las instituciones públicas y de la articulación entre sus acciones y prioridades de política públicas", señala.

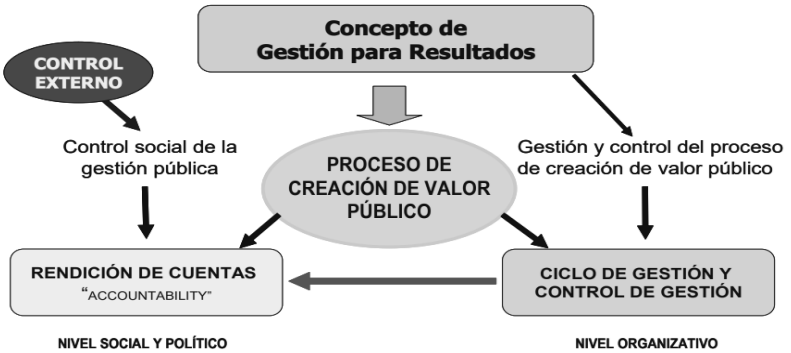
Para Yill Otero, viceministra de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, la gestión presupuestaria se traduce en beneficios para la población desde todas las instituciones públicas.

"No solamente se trata de tener acceso a servicios públicos sino de que estos sean equitativos, con la garantía de derechos humanos y la inclusión de la perspectiva de género, cambio climático e innovación digital", indica.

Para la viceministra, la gestión basada en resultados es "una visión de futuro de lo que queremos y lo que debe ser la transformación de la gestión pública". Una mirada inclusiva y de desarrollo hacia la Agenda Global desde las políticas públicas.

En esencia, la gestión basada en resultados es "una iniciativa sumamente transformadora" ante el cambio de los tiempos, tal y como afirma María del Carmen Sacasa. Supone la mejora hacia la eficiencia de las instituciones y articulación pública, un proyecto que "garantiza que todos los hombres y mujeres tengan acceso a las mismas oportunidades para mejorar su calidad de vida de forma sostenible".

La gestión basada en resultados en el sector público



Fuente: CLAD-BID (2007), "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.° 39, p. 160.

Sección VI. Buenas prácticas

Oficina de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres del Ministerio de Educación

Con el fin de impulsar, a través de la educación, las iniciativas que sean necesarias para orientar, mejorar y contribuir a la igualdad de oportunidades de la mujer, y para cumplir con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 244 de 18 de diciembre de 2012, el Ministerio de Educación dispuso crear una Oficina de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

Las actividades que desarrolle la Oficina deberán estar orientadas a los siguientes objetivos básicos:

1. Velar que las instituciones educativas oficiales y particulares incorporen en todos los niveles de escolaridad el respeto de los derechos, libertades, salud sexual y salud reproductiva, autoestima, autonomía e igualdad, entre hombres y mujeres, como parte de la comunidad educativa.
2. Orientar a las personas afectadas y/o a su acudiente, de acuerdo a las circunstancias, de detectarse la existencia de cualquier tipo de violencia en contra de las niñas, adolescentes y mujeres, tanto en el ámbito educativo como a nivel administrativo.

Entre las funciones de la Oficina destacan las siguientes:

1. Velar por el cumplimiento de leyes, reglamentos, políticas y programas existentes en materia de igualdad de oportunidades para las niñas, adolescentes y mujeres;
2. Diseñar y ejecutar programas y proyectos con miras a dar cumplimiento a las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades para las niñas, adolescentes y mujeres.

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