



Procuraduría de la
Administración

Cuaderno Administrativo

Enero–Abril 2024
Número 38





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





Contenido

Sección I. Estudios

- TAPIA, Elenis Rosibell: El concepto de servicio público a la luz de los avances del derecho administrativo.....4

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-176-23 (De interés general): Posibilidad de conmutar ausencias justificadas de las horas de permisos adicionales a personas con enfermedades crónicas 12
- CONSULTA C-SAM-001-24 (De interés local): Arrendamiento de bienes de uso público en los municipios 13
- CONSULTA C-168-23 (De interés general): Naturaleza y alcance de la función legislativa en relación con los contratos leyes 15

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 25 de agosto de 2023 (Sala Tercera): Sobresueldos por zonas apartadas..... 17
- SENTENCIA de 20 de julio de 2023 (Sala Tercera): Designación con nombres de personas vivas a obras de interés público 18

Sección IV. Orientación al ciudadano

- TAPIA, Elenis Rosibell: Política de educación para el desarrollo sostenible 20

Sección V. Panorama local

- PNUD PANAMÁ: Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2024..... 22

Sección VI. Buenas prácticas

Sección I. Estudios

El concepto de servicio público a la luz de los avances del derecho administrativo

Elenis Rosibell Tapia

Analista de documentación jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

1. Introducción

A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, el concepto de servicio público era utilizado para determinadas actividades llevadas a cabo por un grupo de particulares, por orden y bajo el control del propio Estado. Incluso, la concepción de servicio público, jugó un papel importante en la historia del derecho administrativo. al tiempo que se determinaba la competencia que podría tener la jurisdicción administrativa. A lo largo de la historia, los servicios públicos llegaron a ser considerados como el factor de mayor importancia dentro de la rama del derecho administrativo, incluso se convirtió en su razón de ser.

La mayoría de los autores que desarrollan textos sobre derecho administrativo incluyen, dentro de los ejes temáticos, el tema de los servicios públicos, toda vez que, a su consideración, este concepto es de gran relevancia en la evolución del derecho administrativo, en particular desde la Revolución Francesa, en esta particular materia. A pesar de que algunos autores consideran que este concepto ha perdido importancia, la materia aún sigue siendo objeto de estudio. Otros autores consideran que los servicios públicos constituyen la principal actividad y fuente de preocupación del derecho administrativo, porque estos representan, para el Estado, una obligación de ofrecer mejoras constantes de los servicios públicos.

Planteado lo anterior, está claro que los servicios públicos están sometidos a un régimen

jurídico, independientemente de si es o no prestado por el Estado, de forma directa o indirecta.

Toda prestación de servicios públicos lleva intrínseca la obligación de velar por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, ya que dicha obligación constituye la finalidad social del Estado. Dentro del presupuesto general del Estado, siempre será un asunto prioritario la prestación de los servicios de salud, educación, saneamiento, agua, etc.

Al momento de regular un servicio público, la ley deberá considerar los siguientes elementos:

- Autoridad competente y sus responsabilidades.
- Cobertura, calidad y financiamiento del servicio.
- Tarifas y órgano autorizado para establecerlas.
- Otorgamiento de subsidios por medio de los municipios.
- Distribución de los ingresos generados por la prestación de los servicios.
- Deberes y derechos de los usuarios.
- Régimen de protección.
- Sistema de control de la eficiencia del servicio.
- Control, inspección y vigilancia de los prestadores del servicio.

2. Evolución histórica

El concepto de servicios públicos propiamente, sirvió para construir la vieja concepción del derecho administrativo. El derecho anglosajón no reconocía la figura de los “servicios públicos” sino como actividades de carácter privado bajo un régimen regulatorio.

La noción de servicio público ha evolucionado con el paso del tiempo, mutando, desapareciendo y reapareciendo según la coyuntura económica prevalectante en un contexto histórico determinado.

El concepto de servicio público nace y florece en Francia, como una actividad que era propia del Estado, de forma directa. Con el paso del tiempo y la evolución del derecho administrativo se aceptaron nuevas formas de prestación de los servicios, de esta forma surgen los mecanismos de gestión por medio de concesionarios, empresas particulares, etc.

En la mitad del siglo XX se produce la nacionalización de los servicios públicos, lo que significa que las actividades que el Estado había delegado a terceros particulares retornan al régimen jurídico de la Administración pública. Se desvanecen los conceptos de tarifas y pasan a ser una contribución dentro del sistema de tributos.

En la década de 1990, hubo una transformación mundial en materia económica, a consecuencia de la cual las actividades de prestación de los servicios públicos pasan nuevamente a manos privadas, dando paso a las reglas del mercado de la libre competencia sin mucha regulación por parte del Estado, con lo cual se produce el fin del monopolio del Estado.

Existió dentro de este proceso un movimiento llamado la “época de las nacionalizaciones”, que se desencadena por la insatisfacción por los monopolios, el poco control que ejercía el Estado y la teoría de la economía local. Estos

servicios privados con interés público pasaron a manos del Estado, quedando bajo el mismo régimen jurídico, el servicio público y la función administrativa.

Desaparecen los conceptos de tarifas o tasas, que eran el resultado de la contraprestación de los servicios, para convertirse en parte de los tributos. Resultado de la situación, se generó una desinversión progresiva de los servicios públicos, los niveles de endeudamiento del Estado alcanzaron niveles críticos. Al mismo tiempo, hubo intervención estatal en actividades privadas que quedaron sometidas al régimen de control de precios.

En la época actual, a finales del siglo XX, y con un poco de la influencia anglosajona, se dicta el marco regulatorio que privatiza los servicios públicos, pero bajo la figura del monopolio. Se establece la figura del ente regulador para controlar las actividades consideradas servicios públicos domiciliarios como la electricidad, el agua, las telecomunicaciones, la recolección de desechos sólidos, etc.

Se implementan figuras jurídicas novedosas como la ley de defensa del usuario y del consumidor, la fijación de las tarifas justas que habían desaparecido con las privatizaciones, la imposición de sanciones pecuniarias cuando existiera una mala prestación del servicio.

Finalmente, llega la libre competencia, el Estado asume la responsabilidad de que existiera la lealtad comercial entre competidores, la eliminación de propagandas engañosas, y la protección integral de los consumidores.

En síntesis, los hitos más importantes de la época actual se resumen de esta manera:

- Se dicta un marco regulatorio que privatiza los servicios públicos en forma de monopolio.
- Se crea un ente regulador independiente encargado del control de la actividad de los concesionarios de los servicios.
- Se aplica el principio que establece “el con-



cedente del servicio público no debe controlarlo ni regularlo”

- Se realizan audiencias públicas antes de adoptar medidas generales que puedan afectar tanto a los concesionarios como a los usuarios del servicio.
- Se aprueba y promulga una ley de defensa del usuario y del consumidor.
- Se reformula el alcance de la tarifa como una contraprestación justa y razonable para ambas partes.
- Se establecen las sanciones pecuniarias que en algunos casos se descuentan de las tarifas del usuario o se dirigen a las rentas generales.

3. Concepto de servicio público

El servicio público es la actividad para la que, mediante una organización *ad hoc*, la administración pública realiza de forma regular y continua la prestación de una utilidad singular a los ciudadanos, que satisface también una necesidad general que se considera esencial para el funcionamiento de la sociedad. El servicio público es un concepto tardío, que surge en la doctrina y jurisprudencia del Consejo de Estado francés.

El servicio público se identifica con toda organización pública, ya que la misión de la Administración pública, es siempre prestar servicios públicos. Frente a esa extensión desmesurada del concepto de servicio público, como idea central del derecho público, se formuló, en la propia Francia, un concepto más restringido, que circunscribe el servicio público a una forma de actividad administrativa, una más entre ellas, aunque muy relevante.

El autor Geordes Vedel plantea que el servicio público puede definirse de dos maneras: en forma orgánica y en sentido material. En un sentido orgánico, se refiere a que está organizado por una empresa que es regida por parte de la Administración pública. En sentido material, hace alusión a la naturaleza de las

actividades que van encaminadas a satisfacer el interés general (Vedel, 1980).

Según la noción tradicional, el servicio público es toda actividad de una colectividad tendiente a satisfacer una necesidad de interés general. La noción clásica destaca los siguientes elementos:

- Por su naturaleza, esta actividad es exclusiva de la administración y excluyente de cualquier otro órgano; es decir, solo la administración puede ejercerla.
- En otro sentido, la satisfacción de las necesidades colectivas es su finalidad.
- Por ende, el concepto de servicio público solo puede aplicarse dentro del ámbito del derecho administrativo y bajo su jurisdicción.

En un sentido distinto —es decir orgánico y formal—, el servicio público establece que...es el conjunto de personas y medios que están encargados de desarrollar la función que se denomina “servicio público”.

Desde la noción de Estado como la conocemos en la actualidad, algunos autores han dado su propia interpretación sobre lo que debemos entender por «servicio público».

Para VILLEGAS BASAVILBASO, un servicio público es “toda actividad directa e indirecta de la Administración Pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público” (1950).

De forma restrictiva, DIEZ (1997) plantea que el servicio público es “la prestación que efectúa la Administración en forma directa e indirecta para satisfacer una necesidad de interés general” (p. 17).

ROBERTO DROMI (1992) considera que el servicio público “es un medio para un fin próximo o para un fin más mediato, que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público y con un régimen jurídico de derecho administrativo

común a todo el quehacer de la función administrativa” (p. 5).

De acuerdo con SARMIENTO GARCÍA (1998), el servicio público es “la actividad administrativa desarrollada por entidades estatales o por delegación, que tiene por finalidad satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva, mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas que constituyen el objeto esencial de una concreta relación jurídica con el administrado y asegurada por normas y principios que tienden a dar prerrogativas de derecho público a quien la cumple para permitirle la mejor satisfacción de las necesidades colectivas” (p. 632).

DUGUIT lo define, en su obra *El servicio público*, como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por el Poder Público, porque es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social”.

Para HAURIUO, el servicio público es un servicio técnico prestado al público de forma regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública por una organización pública no lucrativa, pudiendo ser gestionado por la Administración o por un particular. (MONTANER COSCUELLA, 2013).

4. Régimen jurídico

a. Los sujetos

Dentro del régimen jurídico de los servicios públicos actúan tres sujetos: el titular, el gestor y los usuarios de los servicios públicos.

1. **El titular.** La Administración es el titular de los servicios públicos y a quien le es atribuida la responsabilidad de su prestación, potestades administrativas inherentes al servicio y la regulación de la tarifa.

2. **El gestor.** El gestor es, en algunos casos, la propia administración, cuando es ella quien

presta los servicios públicos de forma directa, o un tercero (contratista), a quien la Administración adjudica o encomienda de forma indirecta la prestación del servicio público por medio de un contrato.

3. **Los usuarios.** Son las personas que utilizan y tienen el derecho a que se les brinde el servicio público.

b. Objeto

La prestación del servicio público tiene como objeto satisfacer las necesidades o intereses de una colectividad en el marco de la igualdad de todos los ciudadanos. El servicio público viene a ser el vehículo a través del cual se garantiza el bienestar común.

c. Potestades de la Administración

Toda vez que la Administración pública es el sujeto principal del servicio público, goza de una serie de potestades, siendo la principal la reglamentación (potestad reglamentaria), con la finalidad de regular el uso de los servicios públicos y su gestión.

La segunda potestad es velar por el cumplimiento del reglamento de uso del o los servicios públicos, y la inspección por parte de las autoridades.

Y finalmente, la facultad de establecer la tarifa o tasa que los usuarios están obligados a pagar por la contraprestación del servicio. Algunos servicios públicos pueden estar exentos de tarifas, es decir, pueden ser gratuitos.

5. Elementos constitutivos

Cuando conceptualizamos los servicios públicos, mencionamos que estos tienen como finalidad satisfacer necesidades individuales que son a su vez colectivas. Esas mismas necesidades son periódicas y sistemáticas, y esto implica lo siguiente:

- Las prestaciones que se ofrecen son mate-

riales.

- Se trata de prestaciones en especie o en actividades que no constituyen dinero.
- Las prestaciones deben ser periódicas.
- La prestación es el objetivo esencial de la relación con el usuario.
- La prestación de los servicios públicos puede ser de forma directa o indirecta. Es directa cuando el servicio lo realizan las entidades estatales, e indirecta, cuando el servicio se presta por medio de concesiones.

6. Utilización del servicio público

Al desarrollar este punto debemos plantearnos ¿si existe o no un derecho a que se establezca la creación de un servicio público?

Nos remontamos al año 1957, la doctrina clásica rechazó de plano la teoría de que los ciudadanos tenían derecho a los servicios públicos, estableciendo dos razones:

- La decisión de crear o no un servicio público era una potestad discrecional de la Administración.
- La creación de un servicio público requiere de inversión privada, ya que los gastos públicos están determinados dentro del presupuesto del Estado, estos deberían ser aprobados mediante una Ley.

7. Cualidades del servicio público

Los caracteres jurídicos de los servicios públicos son la continuidad, subsidiariedad, calidad y eficiencia, obligatoriedad, generalidad, regularidad y uniformidad.

- a) **Continuidad:** La prestación del servicio público debe efectuarse de forma oportuna e ininterrumpida, ya que una paralización puede vulnerar los derechos de los usuarios.
- b) **Subsidiariedad:** En el caso de que el usuario no sienta su derecho satisfecho, este puede exigirle al Estado que actúe de forma complementaria y subsidiaria para

que el servicio público se preste.

- c) **Calidad y eficiencia:** El usuario tiene derecho a que el servicio público se preste con eficiencia y calidad.
- d) **Obligatoriedad:** El usuario tiene derecho a exigir la prestación del servicio público porque el carácter obligatorio es inherente a la naturaleza del servicio.
- e) **Generalidad:** El servicio público busca satisfacer una necesidad general o colectiva y de interés comunitario.
- f) **Regularidad:** El servicio público debe prestarse de acuerdo con reglas y normas preestablecidas.
- g) **Uniformidad:** Debe existir un intercambio recíproco entre el servicio público que se presta y la potestad de exigirlo.

8. Clasificación

Según Dromi (2009), los servicios públicos pueden clasificarse en función de criterios políticos, jurídicos, sociológicos y económicos. En atención a estos criterios, los servicios públicos pueden clasificarse en:

- a) Servicios públicos con o sin competencias administrativas. Esta clasificación responde a si se requiere o no, para su prestación, el ejercicio de potestades que son públicas o que se consideran prerrogativas de la administración pública.
- b) Servicio público propio o impropio. Se refiere a si es el propio Estado quien presta el servicio o lo es un tercero, quien lo hace mediante un permiso, autorización o concesión.
- c) Servicio obligatorios o facultativos. Esta clasificación se refiere a la necesidad de la prestación, a su carácter exigible o a un carácter apremiante, en cuyo caso será preceptiva o meramente discrecional por parte de quien deba prestar el servicio.
- d) Servicio *uti universo o uti singuli*. Se refiere a que sus destinatarios sean parte de la comunidad o que vaya dirigido a administrados concretos.
- e) Servicios públicos de gestión pública o

privada. Esta clasificación se refiere directamente a la naturaleza del sujeto titular de la prestación del servicio.

- f) Servicios formales o virtuales. Depende de si la propia norma declara o no los servicios que deben prestados.
- g) Servicios administrativos, industriales, comerciales o sociales. Esta clasificación se refiere a la naturaleza de los servicios públicos y la aplicación de las normas y principios.

9. Principios rectores

Los principios jurídicos que rigen los servicios públicos son las directrices que les sirve de fundamento. Entre estos principios cabe mencionar la accesibilidad, la educación, la competencia, la proporcionalidad, la vigencia técnica, su regulación y, finalmente, la fiscalización y protección.

- a) **Accesibilidad:** La accesibilidad a los servicios públicos es un fin primordial, una necesidad pública, por lo cual asegurar su acceso es esencial, las tarifas no pueden limitar este carácter de accesible para todos, por lo cual el Estado puede subsidiar su costo para aquellos a quienes los recursos no alcancen a cubrir sus necesidades.
- b) **Educación:** Es el principal objetivo es fomentar habilidades, actitudes y generar los conocimientos necesarios para que seamos consumidores responsables.
- c) **Competencia:** El usuario es libre de escoger al prestador del servicio público que mejor le convenga, tomando en cuenta las tarifas y la calidad del servicio. Esto se traduce en una mejora progresiva de los servicios.
- d) **Proporcionalidad:** Debe existir un balance entre la calidad del servicio prestado y el costo que debe abonar el usuario.
- e) **Vigencia técnica:** Las condiciones técnicas de los bienes y equipos afectados al servicio público deben permanentemente modernizarse y adecuarse, con el fin de asegurar su calidad.

- f) **Regulación:** El Estado está facultado para ejercer control y fijar las políticas que regirán los servicios públicos.
- g) **Fiscalización y protección:** Con el fin de proteger al usuario, el Estado debe fiscalizar a los prestatarios de los servicios.

10. Modos de gestión

Como ya hemos planteado anteriormente, la concepción clásica se centró en la idea de que la prestación de los servicios públicos incumbía de manera única y exclusiva al Estado. Ahora bien, con la evolución del concepto de servicio público en los aspectos prácticos y teóricos, hoy día es permitido que los particulares realicen y se encarguen de la prestación de estos servicios. En este sentido, existen tres modos de gestión de los servicios públicos:

- a) Gestión por parte de la administración.
- b) Gestión por parte de los particulares.
- c) Gestión mixta.

La gestión por parte de la Administración no es más que la prestación de los servicios públicos de forma exclusiva por el Estado. Esto incluye también a las autoridades municipales u otras entidades territoriales. El derecho francés llamaba a este tipo de gestión como “régie”, que significa que estaba únicamente en manos del Estado.

La gestión por parte de los particulares consiste en que el Estado, por medio de un contrato de concesión, otorga a una persona jurídica o natural la potestad de brindar los servicios públicos. El concesionario, así constituido, debe hacer frente a los costos y riesgos que sean inherentes a la actividad, y a cambio de la prestación del servicio, pueden efectuar el cobro de una tarifa a los usuarios.

La gestión mixta supone que el Estado o persona pública tiene una participación en conjunto con un particular para desarrollar una actividad de prestación de servicios públicos.

11. Jurisprudencia

Sentencia de 19 de febrero de 2003

SERVICIO PÚBLICO | Conversión de una actividad económica

... La conversión de una actividad económica en un servicio público se realiza por lo que se ha denominado por VILLAR PALASI la *publicatio*, que ha recordado el citado administrativista ARIÑO ORTIZ, y que, conviene trasladar aquí:

"El acto de declaración de una actividad o un sector como "público", como servicio público, es lo que VILLAR ha llamado *publicatio*, acto de *publicatio*, y significa que tal actividad queda incorporada al quehacer del Estado y excluida de la esfera de actuación de los particulares sin previa concesión. Concesión que tendrá, pues, un carácter traslativo, en el sentido de que supone la transferencia a aquéllos de unas facultades o poderes de actuación que antes no tenían. La titularidad de la actividad o función en que el servicio público consiste, corresponde primariamente al Estado, a la Administración, una vez que se ha producido su *publicatio*. Esta, naturalmente, sólo puede llevarse a cabo por ley formal.

Este proceso de *publicatio* es un proceso gradual, con tres etapas comunes en casi todos los campos: 1) Regulación de policía progresivamente intensa (así en materia de alumbrado público, de electricidad, de gas o de teléfonos): es una etapa que dura poco. 2) La utilización especial o privativa del dominio público como título de intervención administrativa en aquellas tareas de servicio público que la exigen (el tendido de vías, de canales, de hilos telefónicos, o de conducciones de gas): toda actuación que necesita de esta utilización especial del dominio será sometida a una intervención también especial, en base a este título demanial. 3) La declaración de la actividad, en cuanto tal, como servicio público cuya titularidad corresponde a la Administración

(necesite o no de la utilización especial del dominio público): el título de intervención no es ya el dominio, sino la reserva de titularidad de la actividad a favor del Estado, que exige la previa concesión." (GASPAR ARIÑO, en "Economía y Estado", Madrid, 1993, pág.288)

Sentencia de 18 de julio de 2022

SERVICIO PÚBLICO | Objeto, sujetos y tipología

... El servicio público comprende una prestación técnica para la satisfacción de una necesidad pública, a cargo del Estado o de terceros mediante la figura de concesión, licencia, permiso o autorización, pero en todo momento bajo supervisión estatal. Dentro de los servicios públicos quedan incluidos, entre otros, la provisión de gas, teléfono, agua, electricidad, así como la prestación de servicios de educación, salud, seguridad, transporte, entre otros.

Como se ha indicado con anterioridad, la prestación de los servicios públicos tiene como sujeto titular, en primer término, al Estado, por ser el principal gestor de las necesidades colectivas. No obstante, el Estado no necesariamente es el único prestador de servicios públicos.

Conclusiones

Tienen la finalidad de crear un servicio.

1. Es la administración pública quien asume esta potestad de forma directa o indirecta.
2. Los servicios públicos tienen su propio régimen jurídico.
3. El régimen jurídico de los servicios públicos establece sujetos, objetos y las potestades de la administración.
4. Los servicios públicos no siempre estarán regidos por el derecho administrativo. Aunque el servicio público es una figura de derecho público, no siempre es así. Algunas actividades que buscan satisfa-

- cer necesidades públicas pueden estar bajo un régimen de derecho privado.
5. Los servicios públicos nacen por un interés colectivo. Por eso, el objeto de estos servicios es satisfacer necesidades colectivas.
 6. En la actualidad, en los países donde existe servicios públicos, también existe un ente regulador.
 7. Debe existir siempre una normativa de protección al consumidor.
 8. La prestación de un servicio público conlleva el pago de tarifas justas y razonables.
 9. Deben existir sanciones pecuniarias a quienes prestan los servicios públicos los cuales se descontarán de las propias tarifas.
 10. La gestión de los servicios públicos pueden recaer en la propia Administración, en los particulares o en ambos (Administración particulares) a través de una gestión mixta.
 11. Los servicios públicos se rigen por los principios de accesibilidad, educación, competencia, proporcionalidad, regulación y fiscalización.
 12. Los elementos de los servicios públicos son: cobertura, calidad, financiamiento, tarifas, régimen de protección, deberes y derechos, control de eficiencia, competencia y responsabilidades.

Referencias bibliográficas

- COSCULLUELA MONTANER, L. (2013). *Manual de derecho administrativo. Parte general* (24.^a ed.). Aranzadi.
- DIEZ, M. M. (1997). *Manual de derecho administrativo: Vol. II* (6.^a ed.). Plus ultra.
- DROMI, R. (2009). *Derecho administrativo* (12.^a ed.). Hispania Libros.
- ESCOLA, H. J. (1989). *El interés público como fundamento del derecho administrativo* (2.^a ed.). Depalma.
- GARCÍA, J. S. (1998). *Derecho público* (2.^a ed.). Ediciones Ciudad Argentina.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2013). *Curso de derecho administrativo: Vol. II* (13.^a ed.). Aranzadi.
- PARADA, R. (2000). *Derecho administrativo: Vol. I* (12.^a ed.). Ediciones Jurídicas y Sociales.
- PLATA, A. M. (2005). *El concepto de servicio público en el derecho administrativo* (2.^a ed.). Proyecto Editoriales Curcio Penen.
- RIVERO, J. (1984). *Derecho administrativo* (9.^a ed.). Universidad Central de Venezuela.
- RODRÍGUEZ R., L. (2002). *Derecho administrativo general y colombiano* (13.^a ed.). Temis.
- VEDEL, G. (1980). *Derecho administrativo* (6.^a ed.). Aguilar.

Legislación que regula los servicios públicos en Panamá

- | | |
|-------------|---|
| Ley 14/1993 | Regula el transporte terrestre público de pasajeros |
| Ley 26/1996 | Crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos |
| Ley 31/1996 | Normas para la regulación de las telecomunicaciones en Panamá |
| Ley 6/1997 | Marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad |
| Ley 24/1999 | Servicios públicos de radio y televisión |
| Ley 15/2001 | Subsidio al consumo básico de los clientes del servicio público de electricidad |
| Ley 51/2010 | Servicio de aseo urbano, comercial y domiciliario |
| Ley 58/2011 | Marco regulatorio institucional del servicio público de electricidad en las áreas rurales |

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Adminis-

De interés general

Posibilidad de conmutar ausencias justificadas de las horas de permisos adicionales a personas con enfermedades crónicas

CONSULTA C-176-23 de 5 de diciembre de 2023

El director general de la Caja de Seguro Social consulta a la Procuraduría de la Administración sobre la posibilidad de conmutar las ausencias justificadas por tratamientos médicos de personas con enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas de las 144 horas de permisos justificados, cuando enfermedades de distintos tipos produzcan el status de discapacidad visceral que abre el derecho de uso de las citadas con base en el artículo 19 de la Ley 15 de 2016 y los artículos 11, 12 y 13 del Decreto Ejecutivo 333 de 2019.

Como el tema objeto de la consulta guarda relación con los derechos laborales de las personas que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, la Procuraduría de la Administración inicia destacando que el Estado panameño, en virtud de las obligaciones consignadas en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en los artículos 19, 64, 109 y 113 de la Constitución Política, tiene la obligación de elaborar políticas económicas que promuevan el empleo y aseguren la existencia de un trabajo decoroso, lo cual supone que el Estado, como una organización soberana e independiente, ha reconocido, desde la propia Constitución, que toda

persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a participar en la vida laboral.

En esta línea de ideas, la normativa interna, a través de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, recoge y reconoce la existencia de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral, prohibiendo todo tipo de discriminación, incluyendo las medidas de presión o persecución con la finalidad de que el trabajador afectado abandone el empleo. En dicha normativa se prevé, también, una serie de requisitos que deben cumplir los trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que produzca discapacidad laboral, con la finalidad de acreditar debidamente la condición de salud padecida. En este último punto, la Procuraduría enfatiza sobre la importancia de que la persona amparada por el fuero laboral acredite, en debida forma y previa, los presupuestos que la misma ley consagra, con el objeto de determinar que, en efecto, su padecimiento requiere de una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que se encuentra mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para su control no pueda llevar una calidad de vida normal.

Sobre el objeto de la consulta, el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 333 de 5 de diciembre de 2019, reglamentario de la Ley 15 de 2016, que reforma la Ley 42 de 1990, destaca tres aspectos fundamentales: a) que los trabajadores diagnosticados con una condición de discapacidad podrán hacer uso de 144 horas adicionales de permisos para asistir a citas o tratamientos requeridos; b) que esta horas

deberán estar debidamente acreditadas en la oficina institucional de recursos humanos; y, c) que estas horas serán extensivas no solo al trabajador, sino al tutor o representante legal de la persona que padezca la discapacidad. Para hacer efectivo este derecho, tal y como se hizo constar en la opinión C-026-23 de 2 de marzo de 2023, el trámite de los permisos correspondientes deberá instrumentarse por medio de los formularios establecidos o que se establezcan con esta finalidad, de conformidad con las normas y los procedimientos propios del sistema de administración de recursos humanos.

En este mismo contexto, el Decreto Ejecutivo 45 de 2022 reglamentó el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, en el sentido de brindarle una protección laboral a todos los trabajadores o servidores públicos a quienes se les detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral. De la parte motiva del referido decreto se desprende la intención de otorgar a aquellas personas que padezcan de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, los derechos contemplados en la Ley 42 de 1999, sobre equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

Sobre esta base, la Procuraduría considera que, si bien es cierto que el Decreto Ejecutivo 45 de 2022 no prevé textualmente el otorgamiento de las 144 horas adicionales de permisos para aquellas personas que padezcan de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tal y como lo señala la Ley 15 de 2016 y el Decreto Ejecutivo 333 de 2019, y tampoco expresa el cómputo de las ausencias justificadas, motivo de tratamientos médicos, no menos cierto es que el citado decreto ejecutivo se sustenta en la Ley 42 de 1999. Siendo es-

to así, es claro que las horas adicionales de permisos es un derecho reconocido para todos indistintamente del tipo o grado de discapacidad.

En atención a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018 y su reglamentación, el Decreto Ejecutivo 45 de 2022, la Procuraduría es del criterio de que se pueden conmutar las ausencias justificadas que tienen las personas por motivos de tratamientos médicos, como las quimioterapias, que dejen como consecuencia inmediata la imposibilidad de un adecuado desarrollo de sus funciones por varios días, de las 144 horas de permisos justificados adicionales, que señala la Ley 5 de 2016 y el Decreto Ejecutivo 333 de 2019, las cuales deberían hacerse efectivas previo análisis, evaluación y posterior aprobación de la autoridad nominadora o empleadora, por conducto de la oficina de recursos humanos.

De interés local

Arrendamiento de bienes de uso público en los municipios

CONSULTA C-SAM-001-24 de 15 de enero de 2024

El presidente del Concejo Municipal del distrito de Las Tablas consulta si es permitido que dicha corporación arriende bienes de uso público (concretamente el Parque Belisario Porras de Las Tablas para colocar tarimas u otras estructuras durante la celebración de las fiestas de carnaval y otras actividades multitudinarias similares), tanto a personas naturales como jurídicas, por motivo de necesidad de darle otro uso, aunque dichos impuestos no estén contemplados en el régimen impositivo del distrito.

Sobre el particular, la Procuraduría señala que no es dable a los municipios arrendar los espacios públicos; si bien podrían autorizar

para un uso específico y período concreto, el permiso no debe afectar, impedir, alterar, menoscabar su uso y disfrute colectivo.

Si bien los concejos municipales son competentes para regular la vida jurídica de los municipios, esta facultad tiene sus propios límites de actuación, que en el caso de los bienes de uso público es que no pueden ser objeto de enajenación, arrendamiento, ni gravamen, conforme lo establece el artículo 105 de la Ley 106 de 1973. Con esta prohibición se busca impedir que, mediante contrato, se generen derechos reales sobre los bienes de uso público. Esto tiene su razón de ser en el hecho de tratarse de bienes que el Estado se reserva para cumplir una función social y para satisfacer necesidades colectivas y de uso de la comunidad, motivo por el cual se les saca del comercio para evitar que puedan ser adquiridos, explotados o aprovechados por un particular. Son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, según el blindaje que la Constitución Política prevé en su artículo 258.

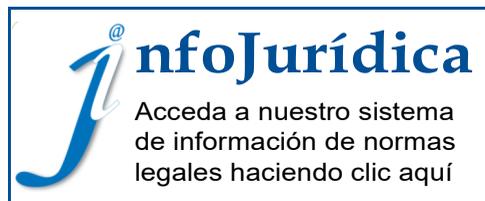
Pese a la restricción para arrendar los bienes de uso público, la Ley 106 de 1973 deja a los municipios la posibilidad de establecer tasas por aprovechamientos especiales a ciertas actividades especiales que se desarrollen, realicen u ocupen parte del espacio público de uso libre y común. En esencia, son actividades temporales y concretas, cuya autorización no crea derecho alguno, pudiendo ser suspendida unilateralmente por la autoridad que permitió su uso. Por lo regular, suelen otorgarse durante la celebración de festividades locales, ferias, exposiciones y similares, ocupando el espacio de uso público con mobiliarios, tarimas, kioscos, ventas callejeras. Dichas actividades quedan sujetas al cobro de tasas, siempre que su cobranza se encuentre establecida en un acuerdo municipal. Las actividades que pueden ser objeto de aprovechamiento municipal se detallan en los artículos 75 (numeral 47) y 77 (numerales 5,

8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14) de la Ley 106 de 1973.

Aunque lo dispuesto en los artículos 75 y 77 de la Ley 106 de 1973 pareciera incompatible con lo indicado en el artículo 105 de la misma ley, que no permite el arrendamiento de los bienes de uso común ni el establecimiento de gravamen sobre los bienes de uso público, lo cierto es que el municipio puede gestionar el espacio público mediante iniciativas de promoción cultural y de desarrollo económico local que impacten favorablemente a los diversos sectores de la comunidad. Cualquier acaparamiento, derecho de exclusividad o monopolio, generando privilegios a favor de uno o muy pocos particulares, sería una grave distorsión a este propósito, riñendo con el fin público de los bienes de uso colectivo, e incurriendo la autoridad pública, probablemente, en abuso o extralimitación de funciones.

Por último, la autoridad municipal responsable de otorgar el permiso debe prever que la autorización cumpla con los estándares de seguridad y eficiencia, para no poner en riesgo la integridad y la vida de las personas que concurren y participan de la actividad que se realiza en el espacio público, de lo contrario se derivarán las responsabilidades penales, civiles y administrativas por hechos que pongan en riesgo la vida y seguridad de las personas en el bien público.

En conclusión, la Procuraduría de la Administración estima que, en el marco de la celebración de la fiesta del carnaval, no puede constituirse contrato de arrendamiento sobre el espacio público municipal.



De interés general

Naturaleza y alcance de la función legislativa en relación con los contratos leyes

CONSULTA C-168-23 de 20 de noviembre de 2023

El ministro de la Presidencia solicita la opinión de la Procuraduría de la Administración con relación a la viabilidad jurídica de derogar la ley que aprueba un contrato entre la nación y un concesionario para el desarrollo de una actividad económica (minería).

Con relación a los contratos en los que sea parte la nación, la Procuraduría de la Administración destaca que la Asamblea Nacional puede ejercer dos funciones específicas, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 14 y 15 del artículo 159 de la Constitución Política. En lo que atañe a la naturaleza de la función legislativa desplegada con fundamento en el numeral 15, referida a la función de aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, la Procuraduría reproduce la opinión vertida en su nota C-020-22, en la que explica que la Asamblea Nacional debe ejercer dicha función luego de una “verificación previa de las formas del contrato en cuanto a si cumple con las exigencias constitucionales y legales relativas a su conformación”.

Esta función de aprobar o improbar un contrato, según se puso de relieve en la sentencia de 29 de julio de 2008, también citada en la nota C-020-22, constituye “... un instrumento de control de los poderes del Estado, que debe existir en un sistema democrático, de manera que le permita al Órgano Legislativo fiscalizar la función administrativa del Ejecutivo”. Es decir, una forma de control previo por el cual se evita el perfeccionamiento o la entrada en vigencia de un acto de la Administra-

ción (contrato de concesión) contrario a la Constitución.

De acuerdo con lo anotado, los poderes del Estado, tal como lo manifiesta Sieyes, deben su origen, su fundamento y el ejercicio de sus competencias a la Constitución; por lo que no podrían válidamente desconocer la voluntad del poder creador e invadir competencias que le estén vedadas; agrega dicho autor, que la Constitución no pueda ser desconocida por los poderes constituidos, depende, en buena medida de que esta haya establecido sobre ellos un sistema de limitaciones explícitas en su ejercicio y un adecuado sistema de control que asegure el cumplimiento de tales límites.

En el marco de este sistema de pesos y contrapesos, el cual precisa los contornos dentro de los cuales se concreta el alcance de la función legislativa, la atribución de la Asamblea Nacional de revestir a los contratos en los que sea parte la el Estado o alguna de sus entidades o empresas, de la formalidad externa necesaria para su perfeccionamiento, solo podría ser ejercida válidamente, dentro de los límites explícitos que establece la propia norma constitucional.

Dichos límites, claramente establecidos en el numeral 15 del artículo 159 de la constitución Política, solamente permiten a la Asamblea Nacional aprobar o improbar tales contratos, si su celebración no estuviera reglamentada previamente, conforme al numeral 14 *ibidem*, o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieran ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones. Es claro así que dicha norma, en modo alguno podría ser objeto de interpretaciones extensivas que amplifiquen su alcance a funciones propias de otros órganos del Estado, como sería el caso, tratándose de la modificación de las cláusulas de un contrato ley perfeccionado y vigente, actuación que, como ya se ha explicado, solamente podría desplegar válidamente el Órgano Ejecutivo en su calidad de parte contratante; o el ejercicio del control constitucional sobre la ley aproba-



toria del contrato, una vez esta hubiere entrado en vigor, puesto que, conforme lo dispone el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución, la “guarda de la integridad de la Constitución” corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, siendo así que, de conformidad con dicho precepto constitucional, dicho alto tribunal de justicia es la única autoridad competente para conocer y decidir, con carácter final, definitivo y obligatorio, sobre la inconstitucionalidad de las leyes que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Si bien es cierto que el legislador, en ejercicio de la función legislativa que le atribuye la Constitución puede, por regla general, derogar las leyes emanadas de la Asamblea Nacional; no lo es menos que, como toda regla general, dicha posibilidad admite excepciones que implican que dicho órgano del Estado no pueda derogar cualquier ley. La Constitución Política establece claros límites al ejercicio de esta atribución, tendientes a preservar el principio de separación de poderes del Estado y el sistema de pesos y contrapesos propio del diseño institucional establecido en el texto constitucional.

Es precisamente en el ámbito de las excepciones a la regla general que faculta a la Asamblea Nacional para derogar las leyes que expida, donde se ubica el tema que en esta oportunidad nos ocupa. Es por ello que las leyes expedidas por dicho órgano del Estado, con fundamento en el numeral 15 del artículo 159 constitucional, y que tienen el efecto de investir de validez los contratos que suscriba el Órgano Ejecutivo en ejercicio de funciones administrativas, se encuentran exceptuadas de esta posibilidad.

Analítico de consultas

MATERIA	N.º
Cobro de impuestos municipales por obras	C-CH-001-24
Extemporaneidad de los recursos	C-019-24
Tenencia, disposición, propiedad y usufructo del	C-017-24
Concesión minera, vigencia de los contratos	C-012-24
Contratación de artistas internacionales	C-014-24
Devolución de impuestos sobre la renta mal	C-011-24
Arrendamiento de bienes de uso público	C-SAM-001-24
Prima de antigüedad a instructores por contrato	C-007-24
Remoción de hectáreas que traslapan con área	C-005-24
Deber de los alcaldes de cumplir y hacer cumplir la	C-CO-001-24
Notificaciones personales y por edicto	C-003-24
Publicación de saldos tributarios morosos	C-004-24
Personal docente contratado por servicios	C-001-24

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

Sobresueldos por zonas apartadas

Sala Tercera. Sentencia de 25 de agosto de 2023.

Fundamento de la demanda. El acto impugnado consiste en la solicitud a la Sala Tercera, para que declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que supuestamente incurrió el director general de la Caja de Seguro Social, al no dar respuesta a la nota presentada el 6 de noviembre de 2019, en la cual este solicitó el pago de sobresueldo del 40 % sobre el salario, por laborar en una zona apartada en la Provincia de Bocas del Toro.

Pronunciamiento de la Sala. Tenemos que el beneficio del reconocimiento del pago de sobresueldo por zonas para el personal de enfermería, en su calidad de profesionales de la salud, se estipuló en el acuerdo denominado “Creación de una póliza de seguro contra accidentes y pago de 40 % en áreas de difícil acceso y jornada de 6 horas en servicios que producen tensión extraordinaria”, fechado 21 de julio de 1983, suscrito por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Asociación Nacional de Enfermería de Panamá, que en su numeral 2 dispuso que el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social se comprometían a iniciar el pago de 40 % de sobresueldo para el personal de enfermería que laboraba en el área de Bocas del Toro, a partir del 1 de abril de 1983, y en otras áreas de difícil acceso, a partir del 1 de agosto del mismo año.

Siendo ello así, se advierte del contenido del Acuerdo, que el pago del sobresueldo por zona no estaba sujeto a otra condición distinta a la de laborar en Bocas del Toro o en otra área de difícil acceso; por lo tanto, tal como fue concebida la norma inicialmente, poseían derecho a obtener el pago del sobresueldo por zona, todos los enfermeros que prestaran servicios en dichas áreas, con independencia al hecho que si residían o no en el lugar en el que prestaban funciones.

No obstante lo anterior, mediante la Resolución 46,616-2012-JD de 2012, proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se resolvió, entre otras cosas, establecer los parámetros para el reconocimiento del sobresueldo, otorgando este derecho exclusivamente a aquellos servidores públicos que no mantenían su residencia habitual en las áreas de difícil acceso en la cual prestaban servicios.

Finalmente, mediante la Resolución 52,887-2018-JD de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se modificó la resolución, incluyendo nuevas áreas a aquellas previamente clasificadas como de muy difícil y de difícil acceso, se decidió modificar los parámetros para el reconocimiento del derecho a sobresueldo por zona apartada, incluyendo como beneficiarios al mismo a todos aquellos servidores públicos en la rama de enfermería que presenten funciones en áreas geográficas de difícil o muy difícil acceso, indistintamente si mantengan o no su residencia usual en dichas áreas. Entró en vigencia a partir de su promulgación, lo cual ocurrió el 3 de enero de 2019, fecha en que fue publicada en la Gaceta Oficial n.º 28687-A.



Ahora bien, pudiese inicialmente pensarse que el demandante, al momento de iniciar su relación laboral en la Caja de Seguro Social, no poseía el derecho a recibir el pago en concepto de sobresueldo; sin embargo, para la fecha en que se perfeccionó su nombramiento (el 15 de noviembre de 2001), se encontraba vigente el Acuerdo de 21 de julio de 1983.

Así mismo, debe tenerse presente que el monto en concepto de sobresueldo producto de una normativa que lo reconoce, constituye un derecho irrenunciable a favor del trabajador concebido constitucional y convencionalmente, que, además, se acompaña de la obligación de la autoridad de efectuar la protección laboral, incluso de sus propios actos, cuando estos sean lesivos o contrarios a sus derechos humanos fundamentales, obligación que la autoridad no ha cumplido en esta ocasión, pues observamos que a través de un memorial el hoy demandante aceptó no recibir pago en concepto de sobresueldo, pese a que la normativa vigente lo reconocía, situación que no era legal ni mucho menos procedente.

Es por ello que este tribunal es del criterio que, al momento de ingresar a la posición de enfermero en la Caja de Seguro Social, el demandante sí poseía el derecho de recibir el sobresueldo del 40 % por zona apartada.

En consecuencia, pese a que la Caja de Seguro Social reguló mediante la Resolución 46,616-2012-JD de 2012, lo referente al derecho al sobresueldo por zona para los profesionales de la enfermería, ya para esa fecha al demandante le asistía el derecho por motivo del Acuerdo de 21 de julio de 1983, motivo por el cual no le podía ser suprimido en base a una normativa posterior.

Decisión de la Sala. Declarar que es nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo; y, en consecuencia, ordena a la Caja de Seguro Social que reconozca a FJMVL los montos en concepto de sobresueldo del

40 % por periodo laborado desde el 15 de noviembre de 2001 hasta el 2 de enero de 2018, tomando en consideración los salarios que durante esa fecha percibió el hoy demandante.

De interés local

Designación con nombres de personas vivas a obras de interés público

Sala Tercera. Sentencia de 20 de julio de 2023

Se promueve demanda de nulidad ante la Sala Tercera para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 48,141-2014-JD de 27 de febrero de 2014, proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Fundamento de la demanda. La inconformidad de la recurrente se origina por la designación nominativa de la Policlínica de Sabanitas en la provincia de Colón, por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, con el nombre “Don Laurencio Jaén Ocaña”, al reconocer su labor profesional en el ámbito público ejercido como director general de la Caja de Seguro Social en el período comprendido entre 1964 y 1968. Alega la accionante, que la persona a cuyo nombre se designa la edificación nada tuvo que ver con la ideación, gestión, construcción o inauguración de la policlínica, aunque en la actualidad la misma se encuentre bajo la administración de la Caja de Seguro Social. La construcción de la Policlínica se dio a través de la gestión del señor José D’Annunzio Rosanía Carabaño, ex alcalde municipal del distrito de Colón durante los años 1970, 1971 y 1972, con el apoyo del municipio, las empresas y la comunidad colonense.

Que mediante el Acuerdo 101-40-11 de 8 de julio de 2014, publicado en la Gaceta Oficial n.º 27680-A de 15 de diciembre de 2014, el

Concejo Municipal de Colón designa a la policlínica de la Caja de Seguro Social en el corregimiento de Sabanitas con el nombre de José D'Annunzio Rosanía Carabaño, con lo cual se demuestra que la entidad de seguridad social procedió con desacato al incumplir lo establecido en el acuerdo municipal, infringiendo, según la demandante, el artículo 21, numeral 5, de la Ley 106 de 1973, con sus modificaciones, que se refiere a la prohibición que tienen los concejos de dar nombres de personas vivas a los corregimientos, regidurías, comisarías, vías, lugares, edificios o cualquier otra obra de interés público.

Decisión de la Sala Tercera. Expone el tribunal en relación con la distinción con el nombre de una persona viva que se haga a una obra o instalación construida, que el artículo 1 de la Ley 33 de 1941 impedía bautizar con nombres de personas vivas las obras nacionales de cualquier clase, dejando como única excepción a aquellas actuaciones formalizadas por el poder legislativo; sin embargo, esta norma fue derogada por el artículo 12 de la Ley 81 de 2013, que modifica la Ley 67 de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas y dicta otras disposiciones. En el ámbito municipal, el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 106 de 1973, sobre el régimen municipal, prohibía a los concejos dar el nombre de personas vivas a obras de interés público, norma esta que también fue derogada por el artículo 73 de la Ley 66 de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, sobre la descentralización de la administración pública.

Considera la Sala que, aun cuando la Policlínica de Sabanitas fue edificada con fondos del presupuesto municipal de la época, y según lo previsto en la Ley 106 de 1973, le compete a los concejos municipales la atribución de disponer de los bienes y derechos del municipio, en el caso concreto el referido bien inmueble tiene como titular del derecho de propiedad a la Caja de Seguro Social, en razón de la adjudicación a título gratuito hecha por

la Dirección de Reforma Agraria, según consta en inscripción del Registro Público en el año de 1977. De modo tal, que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social se encontraba legalmente facultada para realizar la designación de la Policlínica de Sabanitas con el nombre del señor Laurentino Jaén Ocaña, e invistiera como entidad autónoma propietaria con el nombre de persona viva a la edificación.

Analítico de jurisprudencia	Fecha
Inhabilitación de personas que no reúnen la calidad de proponentes o contratistas	20-3-2024
Facultad para inhibirse de conocer una queja administrativa	6-2-2024
Condena al Estado por daño causado por la aprehensión y secuestro de una propiedad dentro de una investigación penal	9-2-2024
Nombramiento de ex miembros de un estamento de seguridad pública	22-12-2023
Participación en actos que puedan afectar los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos y ciudadanas	27-11-2023
Separación o destitución de un profesional de las ciencias agrícolas	4-12-2023
Prestación defectuosa del servicio público de suministro de agua potable y administración de tanques de reserva de agua	13-3-2024
Prima de antigüedad en el Ministerio de Obras Públicas	30-1-2024

Sección IV. Orientación al ciudadano

Política de educación para el desarrollo sostenible

Elenis Rosibell Tapia Rodríguez

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Mediante la Ley 378 de 3 de mayo de 2023, publicada en la edición de la Gaceta Oficial Digital 29773-B del día 3 de mayo de 2023, se establecieron los lineamientos para la implementación de la política de educación para el desarrollo sostenible (en adelante EDS), con el fin de preparar íntegramente a los ciudadanos para afrontar con responsabilidad el reto de la construcción de una sociedad que promueva el desarrollo sostenible, potencie sus capacidades, habilidades, valores, actitudes y competencias, para lograr la transformación de los entornos educativos.

¿A quiénes va dirigida la política de EDS?

La política de EDS va dirigida a estudiantes que pertenecen al subsistema regular y no regular, en las modalidades formales y no formales, tanto del sector oficial como del particular.

¿Qué tipo de conocimiento específico adquirirán los estudiantes?

La política de EDS brindará a los estudiantes los conocimientos, las competencias, las habilidades de aprendizaje, tecnológicas, de innovación, de comunicación, colaboración y valores necesarios, para superar los retos y desafíos nacionales y mundiales, especialmente los que se fundamentan en el cambio climático, la sostenibilidad medioambiental, la pérdida de la biodiversidad, la pobreza y las desigualdades.

¿Se espera algún cambio significativo en la sociedad a corto, mediano y largo plazo?

La política de EDS debe generar una transformación educativa acorde con las exigencias de esta época y lograr que el capital humano que se forma en los centros educativos del país aprenda a actuar de manera individual y colectiva, con miras a cambiar la sociedad y a cuidar el planeta, generando estos cambios desde la atención escolar de primera infancia hasta el tercer nivel de enseñanza.

¿Cuáles son los principales lineamientos de la EDS?

Los principales lineamientos hacia una EDS se resumen en los siguientes:

1. Desarrollar un plan de acción para la implementación de los ejes fundamentales establecidos, el cual debe incorporar los indicadores de logros y resultados que permitan el seguimiento y evaluación.
2. Garantizar la participación de la comunidad educativa en el proceso de implementación de la política de EDS. Los supervisores nacionales, regionales y directores de centros educativos deben ser líderes y garantes del cumplimiento de los ejes fundamentales.
3. Establecer los lineamientos y orientaciones metodológicas curriculares, con la finalidad de fortalecer e implementar la EDS, incorporando el aprendizaje basado en proyectos, metodología STEAM, modalidades flexibles, emprendimiento, educación financiera, transformación digital.
4. Fortalecer el proceso de formación y per-

- feccionamiento profesional, enfocado en la EDS, que contemple la actualización de la formación inicial del educador, actualización del educador en servicio, la articulación en la planificación y otras que respondan al modelo de excelencia educativa.
5. Formar ciudadanos empoderados con habilidades para la vida, con el fin de abordar los problemas y retos sociales vinculados al sistema educativo y tomar decisiones mediante la práctica de sus conocimientos y capacidades, del pensamiento crítico, la creatividad y la innovación, para dar soluciones competitivas a situaciones complejas.
 6. Garantizar la articulación institucional a nivel nacional, regional y local, entre esta política y las otras políticas públicas educativas, estrategias nacionales, programas o proyectos aprobados en los distintos subsistemas educativos del Ministerio de Educación.
 7. Garantizar la articulación interinstitucional e intersectorial a nivel nacional, regional y local, entre esta política y las otras políticas públicas nacionales, para implementar el modelo de desarrollo sostenible desde los diferentes ámbitos públicos y privados.
 8. Dar autonomía a las comunidades educativas, con el empoderamiento de los actores y el fortalecimiento de la articulación y el apoyo de gobiernos locales.
 9. Desarrollar programas y proyectos que garanticen la sustentabilidad y la promoción de la investigación educativa, desde el nivel local en los centros educativos, a nivel regional y nacional.
 10. Potenciar la articulación interinstitucional e intersectorial de la EDS, a través del Proyecto Educativo de Centro, del Plan Estratégico Regional, del Programa Integral del Mejoramiento del Centro Educativo.

¿Qué ejes fundamentales se desarrollarán para mejorar la calidad de la educación en base a la EDS?

Para mejorar la calidad de la educación, la política de EDS debe desarrollar y fortalecer lo referente al currículo, la formación y perfeccionamiento del educador, el empoderamiento estudiantil, la investigación educativa y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional e intersectorial de la EDS, del Proyecto Educativo de Centro, del Plan Estratégico Regional y del Programa Integral del Mejoramiento del Centro Educativo.

¿Cómo se medirán los logros y resultados de la política de EDS?

Se implementará el sistema de seguimiento y evaluación del programa integral del mejoramiento del centro educativo como herramienta que permita conocer el nivel de desempeño y cumplimiento de los indicadores de logro y los resultados obtenidos de los lineamientos de la política de EDS, a fin de facilitar la toma de decisiones, fortalecer las estrategias de ejecución, la mejora de la gestión institucional y la articulación con los planes estratégicos nacional, regional y del Compromiso Nacional por la Educación.

¿Qué objetivos persigue el sistema de seguimiento y evaluación?

Entre otros objetivos, el sistema de seguimiento y evaluación persigue promover el acompañamiento de los procesos de mejora, con la finalidad de tomar decisiones para la implementación exitosa de las acciones que respondan a los contextos educativos, así como contribuir con la adopción de una cultura organizacional orientada a la eficiencia y eficacia en la implementación de la política pública nacional.

Sección V. Panorama local

Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2024 Develando el futuro: entre desigualdades y nuevos desafíos

PNUD Panamá
5 de febrero de 2024

En América Latina y el Caribe, las desigualdades han dejado una marca profunda en la historia de la región. Este fenómeno persistente puede verse reflejado en diversos aspectos del desarrollo humano en Panamá, donde coexisten aquellos con recursos y los que carecen de ellos. Las brechas sociales, económicas y ambientales, manifestadas en oportunidades disparidades educativas, acceso a la salud, empleo, conectividad digital y beneficios naturales, persisten a lo largo del tiempo, a pesar del rápido crecimiento económico experimentado en la última década.

La paradoja de un Panamá dinámico económicamente, integrado a la economía global, pero con desigualdades persistentes, plantea desafíos significativos para lograr un desarrollo humano pleno. Estos desafíos son dinámicos y se entrelazan con tendencias globales como la brecha digital y los impactos del cambio climático.

Panamá, aunque no está aislado de las tendencias mundiales, debe abordar estas cuestiones con soluciones locales que aceleren transformaciones estructurales, cerrando las brechas de desigualdad entre las personas y los territorios. La gobernanza ambiental, en particular en temas de cambio climático y transición energética, emerge como crucial para abordar las desigualdades actuales y prepararse para las futuras.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano - Cuaderno I: Develando el futuro: Entre desigualdades y nuevos desafíos, proporciona una visión integral de los retos y oportunidades que enfrenta Panamá en términos de desarrollo humano y desigualdades.

Plantea la importancia de abordar la desigualdad, a través de políticas públicas inclusivas y una participación ciudadana activa. Además, se realza la necesidad de integrar la tecnología y la sostenibilidad en el proceso de toma de decisiones democráticas y de analizar la relación entre educación, ingreso y estratificación social.

La cohesión social se presenta como un objetivo irrenunciable para mantener una sociedad justa y equitativa.

A continuación, se presentan cinco aspectos fundamentales del informe.

1. Desigualdades persistentes: el informe destaca la persistente desigualdad evidenciada por disparidades en el acceso a servicios básicos como agua, electricidad y alcantarillado.
2. Educación e ingreso: el nivel educativo de los padres y madres influye significativamente en el nivel educativo de sus hijos e hijas, lo que a su vez contribuye a la desigualdad. La educación juega un papel crucial en la movilidad social y en la reducción de las brechas de desigualdad, ya que un mayor nivel educativo suele estar asociado a mayores oportunidades labora-

- les y a ingresos más altos.
3. Participación ciudadana: se enfatiza la importancia de la misma en la toma de decisiones sobre políticas públicas redistributivas e inclusivas. La participación en temas críticos enriquecerá el diálogo democrático y asegurará que las políticas y estrategias adoptadas reflejen las necesidades reales y las aspiraciones de todos los panameños.
 4. Cohesión social: la reducción de las desigualdades es un componente irrenunciable para mantener una sociedad cohesionada. Trabajar en pro de la cohesión social implica asegurar el bienestar de todos los miembros de la sociedad, minimizando las desigualdades y evitando la marginalización.
 5. Tecnología y sostenibilidad: es importante integrar la rápida evolución tecnológica y la gestión sostenible de los recursos naturales en el proceso de toma de decisiones democráticas. La gestión adecuada del cambio tecnológico es vital para avanzar en el desarrollo humano en Panamá. Si bien el cambio tecnológico tiene un gran potencial para mejorar la calidad de vida de los panameños, también lo tiene para multiplicar las desigualdades si no se gestiona adecuadamente.

Sección VI. Buenas prácticas

Red Interinstitucional de Ética Pública

La red interinstitucional de ética pública es un programa interinstitucional establecido mediante la Resolución No. PA/DS-282-2022 de 24 de octubre de 2022, bajo la coordinación de la Procuraduría de la Administración, que tiene como propósito, el promover en las instituciones públicas la cultura de buenas prácticas éticas a través de la generación de espacios inclusivos y participativos que faciliten el intercambio de ideas, experiencias y consultas para el establecimiento de sistemas de integridad.

Formarán parte de la red interinstitucional aquellas instituciones públicas suscritas y que hayan acogido formalmente la carta de compromiso. Esta participación en el programa se hace extensiva, por invitación del Procurador de la Administración o de sus otros integrantes, a personas expertas de reconocido prestigio y trayectoria pública en la materia, que

de manera voluntaria y ad honorem colaboren en la sensibilización, capacitación y orientación de los integrantes de la red.

Esta red contará con un reglamento de organización y funcionamiento y de un plan de trabajo elaborado en conjunto por sus integrantes. El Departamento de Ética y Gestión Pública de la Procuraduría de la Administración, será la encargada de las labores que desarrollará la red interinstitucional de ética pública hasta tanto el reglamento sea aprobado.



JuriSis

**Jurisprudencia
Sistematizada**

Acceda a nuestro sistema
de información haciendo



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