



CUADERNO ADMINISTRATIVO

ENERO – ABRIL, 2025 | NÚMERO 41





Grettel Del Carmen Villalaz de Allen

Procuradora de la Administración

José Alberto Álvarez Valdés

Secretario general

Emily Gisela Bravo Cedeño

Subsecretaria general

Karen Dayana Palacios Ruda

Directora de Investigación y Capacitación

Dayra Itzel Pittí Guilbauth

Subdirectora de Investigación y Capacitación

**DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN
JURÍDICA E INVESTIGACIÓN**

Jefe del Departamento

Demetrio Dobras Ramos

Analistas de documentación jurídica

Dalquis Lurde Stanziola Domínguez

Elenis Rosibel Tapia Rodríguez

Felisa Michelle Song Chong

Héctor Ovidio Herrera Pinzón

Kiria Oralía Gutiérrez Ortega

Poroye Campbell Carrera



Diagramación y Diseño

Joice Escala Melgar

Oficina de Relaciones Públicas

Contenido

Sección I. Estudios

- GUTIÉRREZ, Kiria Oralia: Las fuentes directas e indirectas del derecho administrativo 4

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-017-25 (De interés general): Otorgamiento de sumas de dinero en concepto de ayudas económicas para cancelar deudas por finalización de estudios..... 12
- CONSULTA C-009-25 (De interés general): Presunción de legalidad de actos administrativos materializados 13
- CONSULTA C-SAM-001-25 (De interés local): Competencia del Ministerio de Desarrollo Social para participar en procesos de lanzamiento y desalojo..... 14

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 19 de diciembre de 2024 (Sala Tercera): Anulación de informes de las comisiones en una contratación pública..... 17
- SENTENCIA de 26 de septiembre de 2024 (Sala Tercera): Prohibición del cobro de impuestos municipales sobre actividades de electricidad con incidencia nacional 18

Sección IV. Orientación al ciudadano

- STANZIOLA, Dalquis Lurde: La Ruta Colonial Transístmica de Panamá: Patrimonio cultural de la Nación 20

Sección V. Buenas prácticas

- Medidas relacionadas con la acción de plantar arboles o arbustos en entornos rurales, urbanos a nivel nacional 22
- Aplicación de multas por usufructuar ribera de playa y/o fondo de mar, sin la autorización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras 22
- Programa de saneamiento de Panamá..... 23

Sección I. Estudios

Las fuentes directas e indirectas del derecho administrativo

Kiria Oralía Gutiérrez

Analista de documentación jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

1. Introducción

El derecho evoluciona con el tiempo y con el desarrollo de la sociedad, cuyas normas jurídicas deben adaptarse a los cambios sociales, económicos y políticos para continuar siendo efectivas y relevantes. Los legisladores, los jueces y los juristas desempeñan un papel crucial en esta evolución, al crear, interpretar y aplicar el derecho conforme a las necesidades y valores de la sociedad en cada época.

El derecho, como conjunto de normas que regula la conducta humana y las relaciones sociales, tiene como finalidad garantizar el orden, la justicia y la convivencia pacífica en la sociedad. Su propósito es establecer normas que determinen lo que está permitido y prohibido, orientando la conducta de las personas y proporcionando los mecanismos necesarios para la solución de conflictos entre individuos, grupos o entidades. Asimismo, busca proteger los derechos fundamentales y las libertades de los individuos, garantizando su respeto y cumplimiento, contribuyendo así a la estabilidad social, y promoviendo la convivencia pacífica y la cooperación entre los miembros de la comunidad.

Uno de los pilares principales del derecho es la justicia: dar a cada persona lo que le corresponde, asegurando la igualdad y la equidad en el trato, mediante la justa distribución de bienes y oportunidades. El derecho persigue la justicia en todas sus manifestaciones, buscando siempre el bien común y la protección de los más vulnerables.

Para el jurista italiano Carnelutti, aproximarse a una definición de la palabra «derecho» implica

considerar a todos los actores que lo componen. Según Carnelutti, el derecho puede definirse como el conjunto de leyes que regulan la conducta humana. En este proceso participan los juristas —obreros calificados del derecho— que estudian y elaboran las normas jurídicas; los no juristas, que mediante el sufragio universal integran los parlamentos facultados para la creación de leyes; los jueces, encargados de aplicar la ley; y los ciudadanos, quienes regulan su conducta diaria conforme a estas normas (CARNELUTTI, 1994).

En la concepción de Hans Kelsen, el concepto de «norma fundamental» es central para entender cómo se estructura y valida un sistema normativo. Según Kelsen, el derecho se concibe como un orden jurídico compuesto por un sistema de normas jerárquicamente organizadas, en el cual cada norma obtiene su validez de una norma superior. En la cúspide de esta jerarquía se encuentra la norma fundamental, cuya validez no deriva de ninguna otra norma. Esta norma constituye la base sobre la cual se construye y valida todo el sistema normativo, actuando como el vínculo común que une a todas las normas dentro de un determinado orden jurídico (1995).

En esa misma línea, Kelsen sostiene que los sistemas normativos pueden ser estáticos o dinámicos. En los sistemas estáticos, las normas derivan su validez de su contenido intrínseco, conforme con la norma fundamental, presuponiéndose que los individuos regulados por estas normas deben comportarse según lo prescrito. La validez de las normas estáticas puede inferirse mediante una operación intelectual a partir de la norma fundamental. En cambio, en los sistemas dinámicos, las normas obtienen su validez

del proceso mediante el cual se crean, y la norma fundamental regula precisamente ese proceso de producción normativa (1995).

Con el paso del tiempo numerosos estudiosos han identificado cuatro fuentes principales del derecho: la ley, la jurisprudencia, la costumbre y la doctrina. No obstante, otros autores advierten que reducir las fuentes a hechos o actos que generan normas jurídicas pasa por alto manifestaciones normativas sin una autoridad ordenadora formal. Tal es el caso del derecho internacional, los acuerdos internacionales o la jurisprudencia con efectos generales. Así, la creación del derecho no se limita al poder soberano estatal, sino que también surge de otras manifestaciones normativas como los negocios jurídicos, las convenciones colectivas y los fallos de tribunales internacionales de arbitraje (ROJAS-GONZÁLEZ, 2018, p. 52).

2. Conceptualización del derecho administrativo

Abstraer una definición del derecho administrativo implica reconocerlo como una rama del derecho público encargada de regular la organización, el funcionamiento y las competencias de las administraciones públicas. Esta disciplina también define las relaciones entre las entidades públicas y los particulares, supervisa la legalidad de las actuaciones administrativas y garantiza la protección de los derechos de los administrados.

Jaime Santofimio Gamboa, en su definición de derecho administrativo, explica:

[...] entendíamos por tal el subsistema del ordenamiento jurídico que tiene por objeto el conocimiento y regulación jurídica de los órganos, sujetos, funciones y finalidades de la administración pública y de las relaciones de los administrados y la comunidad bajo contextos constitucionales y convencionales. Como subsistema, afirmamos su carácter de conjunto de principios, valores y reglas sectoriales del universo del ordenamiento jurídico en permanente inter-

acción y retroalimentación con la totalidad del sistema. (2017)

En otros términos, para Santofimio, el derecho administrativo supone la sujeción permanente, plena y necesaria de la administración pública al sistema normativo general, el cual le otorga respaldo y fundamento. Por tanto, dicha sujeción al ordenamiento jurídico determina los niveles de principios, valores y reglas que lo conforman, siendo la Constitución Política —elevada en el contexto convencional— la norma superior que da origen y sentido al derecho administrativo.

Comprender el objeto del derecho administrativo implica analizar la actividad del Estado y la función administrativa desde la perspectiva del principio de legalidad, fundamento que otorga legitimidad a dicha actividad. Este principio establece que todas las actuaciones de la administración pública deben estar subordinadas al ordenamiento jurídico, lo que significa, igualmente, en palabras de Rodríguez, “[...] que todos los actos que dicte y las actuaciones que realice deben respetar las normas jurídicas superiores” (2005).

3. Clasificación general de las fuentes del derecho

La clasificación de las fuentes del derecho y sus distintas categorías reviste gran importancia para el estudio de la teoría general del derecho, ya que permite una comprensión más amplia y profunda de cómo se origina, desarrolla y aplica el ordenamiento jurídico. Entre los tratadistas, es común distinguir entre fuentes formales, materiales e históricas; fuentes directas e indirectas; internas y externas; escritas y no escritas, entre otras.

En lo que sigue, nos referiremos brevemente a la conceptualización de las fuentes formales, materiales e históricas, así como de las fuentes escritas y no escritas, reservando un apartado específico para las fuentes directas e indirectas del derecho administrativo, que constituyen el objeto central de nuestro estudio.

Se consideran fuentes formales aquellas que dan origen al ordenamiento jurídico a través de órganos del Estado, mediante los procedimientos establecidos para la creación del derecho en una determinada colectividad. Estas incluyen la legislación, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre. La legislación comprende tanto las normas constitucionales como las legales y reglamentarias. La jurisprudencia está constituida por el conjunto de decisiones emitidas por los tribunales que interpretan y aplican las normas jurídicas. La doctrina, por su parte, es el conjunto de enseñanzas, teorías e interpretaciones formuladas por los juristas sobre el derecho, mientras que la costumbre es entendida como una práctica reiterada y constante que, con el tiempo, adquiere fuerza normativa.

Las fuentes históricas del derecho comprenden documentos y textos del pasado que han contribuido al desarrollo del ordenamiento jurídico actual. Entre ellos se encuentran antiguos códigos, tratados, doctrinas y demás escritos jurídicos que han dejado una huella en la evolución normativa.

Por su parte, la Constitución Política, considerada fuente formal y escrita del derecho, reviste especial relevancia por contener el conjunto de principios y normas supremas que integran el ordenamiento jurídico. Su jerarquía es superior a la ley y al reglamento, por lo que se impone sobre todos los actos de la Administración pública en el ámbito del derecho administrativo (Cassagne, 2010). En ese sentido, cumple un papel fundamental como límite al ejercicio de los poderes públicos, especialmente en la regulación del principio de legalidad. También se consideran fuentes escritas las leyes, los tratados internacionales, los reglamentos, los decretos y otras disposiciones de menor jerarquía.

A diferencia de las fuentes escritas, Garrido Falla aborda el tema de las fuentes no escritas del derecho desde dos posturas doctrinales opuestas (1958):

1. La primera postura, defendida por autores como Donato Donati, sostiene que no es necesario acudir a fuentes normativas distintas del derecho escrito estatal, pues consideran que el ordenamiento jurídico es completo en sí mismo. Según esta visión, la existencia de normas particulares implica la existencia de una norma general que cubre incluso los casos no previstos, descartando así la posibilidad de lagunas jurídicas.
2. La segunda postura, que representa la doctrina mayoritaria, reconoce la existencia de lagunas en el ordenamiento jurídico escrito. En consecuencia, y ante la ausencia de una norma aplicable, los códigos suelen recurrir a fuentes subsidiarias como la costumbre y los principios generales del derecho. Desde esta perspectiva, las lagunas en el derecho administrativo son evidentes y no pueden resolverse únicamente mediante la fórmula de Donati. La experiencia demuestra la necesidad de acudir a fuentes subsidiarias para abordar cuestiones como la potestad discrecional de los órganos administrativos y otros supuestos no previstos expresamente por la normativa.

Dentro de las fuentes no escritas del derecho, merece especial atención la opinión del jurista panameño Sheffer Tuñón sobre los principios generales del derecho, a los que considera “más que simples sentencias populares o dichos comunes”. Según su postura, estos principios tienen vocación normativa y constituyen una fuente formal del derecho, junto con la Constitución, la jurisprudencia constitucional, la ley y la costumbre —siempre que esta última sea de carácter general y conforme con la moral cristiana (2010).

En respaldo de su planteamiento, Sheffer Tuñón cita el artículo 13 del Código Civil panameño, inspirado en el Código Civil español, el cual establece:

Quando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulan casos o materias semejantes, y, en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas

generales del derecho y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana.

Este artículo, afirma el autor, confiere carácter obligatorio y efectos jurídicos a los principios generales del derecho dentro del sistema normativo panameño.

Asimismo, destaca que la jurisprudencia constitucional nacional ha reconocido que el artículo 14, numeral 1, del Código Civil, ubicado en su Título Preliminar —según el cual la ley especial prevalece sobre la ley general— tiene un valor suprallegal, ya que se aplica a todos los códigos de la República, pese a ser un principio “que no tiene jerarquía constitucional” (SHEFFER TUÑÓN, 2010).

En consecuencia, para Sheffer Tuñón, el artículo 13 del Código Civil admite la posible insuficiencia del ordenamiento jurídico, y frente a dicha situación, prevé, en primer término, la aplicación de la analogía *legis* (2010). En ausencia de una norma específica aplicable, se autoriza el recurso a las reglas generales del derecho como mecanismo supletorio para colmar vacíos o lagunas legales.

4. Fuentes directas e indirectas del derecho administrativo

Luego de exponer algunas de las fuentes generadoras del derecho, corresponde examinar cómo se manifiestan estas dentro del derecho administrativo, particularmente desde las perspectivas directa e indirecta. Esta dimensión resulta esencial para comprender la razón de ser de esta rama del derecho, en tanto conjunto normativo que regula la conducta humana, así como las relaciones entre el Estado —a través de su administración pública— y los particulares.

No sería admisible concebir una sociedad carente de fundamentos jurídicos que orienten la actuación pública del Estado o que desconozca la validez normativa que emana del ordenamiento positivo. En este contexto, las fuentes del derecho administrativo constituyen herramientas fundamentales para su interpretación y aplicación,

con miras a fortalecer la seguridad jurídica y garantizar la protección de los derechos e intereses de los administrados.

En su *Tratado de derecho administrativo*, Hartmut Maurer define las fuentes del derecho administrativo como las formas mediante las cuales este derecho surge y se hace reconocible. Señala que el criterio determinante en la jerarquía de dichas fuentes radica en la autoridad que crea la norma jurídica (2011).

Por su parte, Juan Carlos Cassagne sostiene que lo jurídico no puede reducirse a lo expresamente establecido en la ley, ya que el derecho administrativo surgió, precisamente, como una respuesta a los vacíos legales frente a la Administración pública. Destaca, además, que esta evolución permitió construir un sistema justo, fundamentado en la realidad social, que incluye no solo normas escritas, sino también normas no escritas, esenciales para el derecho administrativo, por su vínculo con la naturaleza humana y las situaciones concretas, más allá de las formalidades legislativas (2010).

4.1. Fuentes directas

Se entiende por fuentes directas del derecho administrativo a aquellas normas y principios jurídicos que regulan de manera inmediata la organización, funcionamiento y competencias de las entidades públicas, así como las relaciones entre estas y los particulares. Estas fuentes comprenden: la Constitución, que establece las bases del sistema administrativo y garantiza la protección de los derechos fundamentales; los tratados internacionales, que pueden contener disposiciones aplicables al derecho administrativo; las leyes orgánicas y ordinarias, que desarrollan los principios constitucionales y regulan aspectos específicos de la administración pública; los reglamentos, dictados por el órgano ejecutivo para la ejecución de las leyes; y la jurisprudencia, entendida como el conjunto de decisiones judiciales que interpretan y aplican normas del derecho administrativo.

4.1.1. La Constitución

Como fuente directa y primaria, la Constitución Política organiza el funcionamiento de la administración pública, al establecer límites claros a su actuación y consagrar el principio de legalidad, según el cual la administración está sujeta a lo dispuesto en la Constitución y en la ley. Este principio se recoge de forma expresa en el artículo 18 de la Constitución panameña, que establece::

Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

En virtud de este precepto, las autoridades solo pueden actuar dentro del marco que expresamente les confiere la ley. El principio de legalidad garantiza que todos los actos administrativos se realicen dentro de los límites legales establecidos, protegiendo así los derechos y libertades de los ciudadanos. Asimismo, establece los mecanismos de control y fiscalización destinados a evitar el abuso de poder por parte de la administración pública.

No menos importante es su papel en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, al facultar a la ciudadanía para supervisar y evaluar las actuaciones de las autoridades. En definitiva, la Constitución —como norma suprema del ordenamiento jurídico— asegura que toda la actividad administrativa se someta a la jerarquía normativa.

Este principio fue reafirmado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 4 de agosto de 2022, al resolver una demanda de plena jurisdicción que solicitaba declarar nula, por ilegal, una resolución que dejaba sin efecto la incorporación de un servidor público al régimen especial de ingreso a la carrera migratoria. En dicha sentencia, el tribunal sostuvo que:

Lo anterior, guarda estrecha armonía con el principio de supremacía constitucional, noción acogida en la mayoría de los países latinoamericanos, encaminada al reconocimiento y valor supremo de la Constitución como fundamento del ordenamiento jurídico, es decir, que constituye un referente obligatorio para determinar la validez de las demás normas jurídicas y actos de los poderes públicos; garantía que definitivamente descansa en el Poder Judicial, siendo deber del juez aplicarla.

[...] en la causa bajo estudio, por las particularidades que revisten este caso, no podemos obviar que el fundamento de derecho del acto administrativo impugnado versa sobre una norma reglamentaria declarada inconstitucional, y, al ser la Constitución Política la norma primaria, la misma deviene en la fuente de creación de todo sistema jurídico y mandata al operador de justicia a resguardar su carácter normativo superior, esencial para mantener un Estado social de derecho.

De acuerdo con la citada sentencia, la Constitución, como norma primaria, origina y fundamenta todo el sistema jurídico. Obliga al operador de justicia a proteger su supremacía normativa. Esto garantiza el funcionamiento de un Estado social de derecho, pues, como indica Santofimio Gamboa:

[...] el concepto de Estado de derecho se constituye en el punto de partida y en el determinante formal y sustancial de la totalidad de la actividad y función administrativa del Estado: en consecuencia, se consolida como el referente del régimen jurídico predicable para el ejercicio de dicha función, esto es, para el derecho administrativo. (2017)

4.1.2. La ley

La ley, como segunda fuente directa del derecho administrativo, es el acto jurídico emanado del órgano competente con potestad legislativa. Se sitúa jerárquicamente por debajo de la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por el Estado, y se le conoce como ley formal, en contraposición a la ley material, que se refiere a toda norma jurídica con efectos ge-

nerales, independientemente del órgano que la emita.

En el ámbito del derecho administrativo, interesa particularmente la ley en sentido formal, es decir, aquella que emana del órgano legislativo y que contiene disposiciones de carácter general y obligatorio, conforme al mandato constitucional. La ley representa una norma primaria, cuya fuerza y legitimidad imponen la subordinación de la Administración Pública a su contenido, así como al resto del ordenamiento jurídico, bajo el principio de legalidad y jerarquía normativa.

Dentro del marco legal, destacan dos conceptos fundamentales:

a) La primacía de la ley

Según el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, la primacía de la ley es el:

Principio que expresa la sumisión o vinculación de la Administración a las leyes existentes. Es decir, a todas las leyes vigentes adoptadas por un legislador legítimo, mientras no hayan sido suspendidas por el Tribunal Constitucional, anuladas o derogadas. Significa también que la ley puede incorporar regulaciones sobre cualquier materia administrativa sin restricción de ninguna clase. (RAE/CJI/REALA, 2023)

Este principio garantiza que toda actuación administrativa esté supeditada al contenido de la ley, reafirmando así su supremacía en el sistema jurídico.

En este contexto, es importante distinguir entre dos manifestaciones del poder normativo de la ley:

- La fuerza material, que consiste en la aplicación efectiva de las disposiciones legales en la realidad concreta, como por ejemplo la imposición de sanciones, la ejecución de actos administrativos o la implementación de políticas públicas;
- La fuerza formal, que se refiere a la validez y legitimidad de la ley en función de su proceso

de formación, el cual debe realizarse conforme al procedimiento establecido por la Constitución y respetar los principios del Estado de derecho.

Ambas dimensiones son esenciales para que la primacía de la ley sea real y operativa, asegurando no solo la obediencia a la norma, sino también el respeto a los valores y procedimientos que la sustentan.

b) La reserva de ley

El principio de reserva de ley refuerza la idea de que determinados asuntos, por su relevancia o trascendencia constitucional, solo pueden ser regulados mediante una ley formal. Este principio garantiza la intervención del poder legislativo y la participación democrática en la creación de normas que afectan derechos fundamentales o aspectos estructurales del Estado.

Sobre este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 6 de diciembre de 2029, ha señalado —al distinguir entre ley orgánica y ley ordinaria— que:

Las leyes orgánicas son el cuerpo normativo inmediatamente inferior a la Constitución; esto es, porque las leyes orgánicas son las que desarrollan los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía, el Régimen Electoral General y las demás previstas en la Constitución. Atendiendo al criterio procedimental, las leyes orgánicas requieren de una atención reforzada para su elaboración, modificación o derogación y por ello se exige de la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional de Diputados. Y es que estas disposiciones orgánicas recaen sobre materias “cuasi constitucionales” que desarrollan dichos preceptos por delegación constitucional. Ello implica que existe una reserva de ley orgánica para determinadas materias que impide su regulación por ley ordinaria, y de modo recíproco, dichas leyes ordinarias no podrán incluir en su articulado materias que no sean competencia de ley orgánica.

Este régimen de reserva de ley garantiza que las cuestiones de mayor trascendencia, o aquellas que incidan directamente en los derechos y libertades fundamentales de las personas, sean objeto de una regulación más rigurosa y deliberada. Su finalidad es asegurar que las decisiones más relevantes no dependan exclusivamente de una mayoría simple, sino que cuenten con un amplio respaldo parlamentario y se adopten tras un debate exhaustivo en el seno del órgano legislativo.

Asimismo, es pertinente mencionar que, dentro del ordenamiento jurídico panameño, existen otros tipos de normas con jerarquía de ley, cuya validez se fundamenta en disposiciones constitucionales o legales específicas. Entre ellas destacan:

- Los decretos de gabinete, dictados por el Órgano Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionalmente autorizadas. En particular, el artículo 200 de la Constitución Política faculta al Consejo de Gabinete para emitir estos decretos en determinadas materias.
- Los decretos leyes, definidos como actos de carácter general con fuerza de ley formal, emitidos por el Órgano Ejecutivo de manera extraordinaria, previa habilitación legislativa temporal, específica y precisa, con el propósito de regular materias que, por su naturaleza, corresponden originariamente al Órgano Legislativo. Esta facultad está sujeta a límites materiales, ya que las materias delegadas deben estar expresamente especificadas en la ley habilitante, y no pueden tratar asuntos excluidos por la Constitución (DOBRAS, 2025).

4.1.3. Los reglamentos

Otra fuente relevante del derecho administrativo son los reglamentos, normas jurídicas de carácter general e impersonal dictadas por el poder ejecutivo, cuyo objetivo principal es desarrollar, complementar y facilitar la aplicación de las leyes.

Los reglamentos no pueden contradecir ni exceder el contenido de la ley que reglamentan, ya

que su función es asegurar la correcta ejecución de la voluntad legislativa. Su carácter general contribuye a la estabilidad y previsibilidad del orden normativo, permitiendo que las disposiciones legales se apliquen de forma uniforme, coherente y justa.

Además, la obligatoriedad de que los reglamentos sean publicados en la Gaceta Oficial garantiza su publicidad y conocimiento por parte de los ciudadanos, elemento esencial para su validez y eficacia.

La jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido la existencia de tres tipos de reglamentos en el ordenamiento jurídico panameño: reglamentos subordinados o de ejecución de leyes, reglamentos autónomos o independientes y reglamentos de necesidad o urgencia.

Sobre estos tipos de reglamentos la Corte Suprema de Justicia en pleno, en su sentencia de 1 de diciembre de 2021, ha señalado lo siguiente:

[...] al referirnos a los reglamentos de necesidad o urgencia, son aquellos que regulan materias reservadas a las leyes, ante la imposibilidad del Órgano Legislativo de hacerlo, y a la urgencia del Poder Ejecutivo de atender necesidades públicas.

Por su parte, los reglamentos autónomos o independientes, podemos decir que son aquellos que no emanan de una ley, sino que tiene su génesis en un Poder Constitucional que le permite a la Administración pública, aplicar, interpretar y desarrollar en forma directa la Constitución.

[...]

Ahora bien, en lo que se refiere al tema que nos atañe, es decir, los reglamentos subordinados, los mismos tienen como finalidad la ejecución de una ley de forma tal que dicha norma legal sea completada, desarrollada, pormenorizada o aplicada por el reglamento.

4.1.4. La jurisprudencia

La jurisprudencia ha sido objeto de debate entre quienes la consideran una fuente directa del derecho administrativo y quienes la ubican como una fuente indirecta. No obstante, tanto en el ámbito nacional como en el comparado, la jurisprudencia reviste especial importancia como fuente del derecho. A través de ella, el Órgano Judicial puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma legal, incluso modificándola o dejándola sin efecto, y tales decisiones adquieren carácter obligatorio, configurándose así como un referente esencial en la interpretación y aplicación del derecho administrativo.

4.2. Fuentes indirectas del derecho administrativo

Para concluir con el análisis de las fuentes del derecho administrativo —algunas ya mencionadas de forma sucinta en apartados anteriores— es preciso destacar aquellas que, sin tener fuerza vinculante directa, contribuyen a la formación, interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico:

La costumbre, reconocida en el artículo 13 del Código Civil panameño, puede regir en defecto de ley aplicable, siempre que no contravenga la moral cristiana. Este reconocimiento evidencia el valor de las prácticas reiteradas y aceptadas por una comunidad en la conformación del derecho, permitiendo que las normas consuetudinarias complementen el marco legislativo formal.

La doctrina, si bien carece de fuerza vinculante, ejerce una notable influencia en la interpretación jurídica realizada por los tribunales. Además, puede inspirar reformas legislativas y contribuir al desarrollo del derecho positivo, al proporcionar fundamentos teóricos y análisis críticos que enriquecen tanto el conocimiento como la aplicación del derecho administrativo.

Referencias bibliográficas

- CARNELUTTI, F. (1994). *Cómo nace el derecho*. Temis.
- CASSAGNE, J. (2010). *Derecho administrativo*. Palestra Editores.
- Constitución Política de Panamá.
- CSJ. Pleno. Sentencia de 1 de diciembre de 2021.
- CSJ. Sala Tercera. Sentencia de 4 de agosto de 2022.
- CSJ. Sala Tercera. Sentencia de 6 de diciembre de 2019.
- DOBRAS, Demetrio (2025). Decreto Ley. En *Diccionario de derecho constitucional panameño*. INEC. Recuperado el 5 de mayo de 2025, de <https://bit.ly/42HGBdS>.
- GARRIDO FALLA, F. (1958). Las fuentes no escritas del derecho. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. (97), pp. 3-22.
- HARTMUT, M. (2011). *Derecho administrativo*, Marcial Pons
- KELSEN, H. (1995). *Teoría general del derecho y el Estado*. UNAM
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA Y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA. (2023). Primacía de la ley. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado el 5 de mayo de 2025, de <https://dpej.rae.es>.
- RODRÍGUEZ R., L. (2005). *Derecho administrativo* (14.ª ed.). Temis.
- ROJAS-GONZÁLEZ, G. (2018). *Filosofía del derecho*. Universidad Católica de Colombia.
- SANTOFIMIO GAMBOA, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- SHEFFER TUÑÓN, J. (2010). *Derecho administrativo y derecho constitucional*. Cultural Portobelo.

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés general

Otorgamiento de sumas de dinero en concepto de ayudas económicas para cancelar deudas por finalización de estudios

CONSULTA C-017-25 de 27 de enero de 2025

El director general, encargado, del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) consulta si dicha institución puede llevar a cabo lo siguiente:

- Abstenerse de pagar las ayudas económicas que fueron concedidas para cancelar deudas relacionadas con la finalización de estudios, cuando esta figura no está contemplada en la ley o en los reglamentos correspondientes.
- Revocar las resoluciones que otorgaron ayudas económicas, al carecer estas de sustento jurídico o presupuestario.
- Conceder a particulares sumas en concepto de ayudas económicas o otros donativos para cancelar deudas relacionadas con la finalización de estudios.

La concesión o no de sumas de dinero a particulares, en concepto de ayudas económicas u otros donativos para cancelar deudas relacionadas con la finalización de estudios, costos de diplomas o trabajos de graduación, carece de sustento jurídico si tales figuras no se encuentran previamente establecidas y reguladas en una ley. En consecuencia, conforme al principio de legalidad consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, dichas actuaciones podrían contravenir el ordenamiento jurídico vigente y dar lugar a

actuaciones ilegales por parte de las autoridades que las emitan.

Consideramos importante reiterar lo ya expuesto en las notas C-293-24 de 30 de diciembre de 2024 y C-008-25 de 14 de enero de 2025, en las que señalamos que IFARHU fue constituido mediante la Ley 1 de 11 de enero de 1965, como una institución con patrimonio propio, sujeta a la vigilancia de Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, y a la fiscalización de la Contraloría General de la República, con el objetivo primordial de desarrollar un programa que garantice el adecuado aprovechamiento en la formación técnica y la utilización racional del recurso humano de la República, como medio para acelerar el desarrollo económico y social.

La ley otorgó al IFARHU la facultad de recibir y tramitar las ofertas de becas de personas o entidades públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales, para estudiantes y profesionales panameños, y de seleccionar, en coordinación con dichas personas o entidades, a los beneficiados.

La potestad revocatoria o anulación opera bajo supuestos específicos y recae exclusivamente en la autoridad que emitió el acto administrativo, con la finalidad de evitar que las instituciones del Estado incurran en decisiones arbitrarias que vulneren o desconozcan injustificadamente los derechos de terceros. En ese sentido, el artículo 62 de la Ley 38 del 31 de 2000 establece los supuestos en los cuales las entidades públicas pueden revocar de oficio una resolución en firme.

De lo anterior, queda claro que las entidades del estado solo pueden revocar de oficio una

resolución en firme cuando se cumpla alguno de los cuatro supuestos establecidos en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, sin perjuicio de que el interesado pueda interponer los recursos que la ley le permita.

La Procuraduría concluye —y comparte el criterio jurídico expresado en su nota— que no es viable que el IFARHU otorgue sumas de dinero a particulares en concepto de ayudas económicas para cancelar deudas estudiantiles, sin que dicho programa o beneficio se encuentre debidamente contemplado en la ley o los reglamentos correspondientes.

Ahora bien, respecto de la revocatoria de las resoluciones que conceden ayudas económicas (como las indicadas en su consulta), la Procuraduría opina que toda entidad pública tiene la facultad, conforme a la ley, de continuar o no un trámite de acuerdo con la normativa vigente. Por lo tanto, el IFARHU tiene la potestad de decidir, si revoca o no de oficio dichas resoluciones, atendiendo a los supuestos establecidos en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, reformado por el artículo 3 de la Ley 65 de 2009.

De interés general

Presunción de legalidad de actos administrativos materializados

C-009-25 de 14 de enero de 2025

Se consulta acerca del procedimiento que debe llevar a cabo el gerente general del Banco de Desarrollo Agropecuario en relación con la separación y destitución de un funcionario de dicha institución.

Para dar respuesta a la consultante, la Procuraduría de la Administración estima necesario brindar orientación en lo que respecta a la presunción de legalidad de los actos administrativos y del agotamiento de la vía gubernativa.

Al respecto, señala la Procuraduría que la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad como la convicción, fundada en la Constitución y en la ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público, y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido conforme al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y, por ende, pueda llegar a ser eficaz.

En este orden de ideas, el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra *Teoría general del acto administrativo*, señala que la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos, se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega que el fundamento de esta presunción radica en la celeridad y seguridad que deben prevalecer en la actividad administrativa, toda vez que la legitimidad del acto administrativo no requiere ser declarada previamente por los tribunales, ya que ello entorpecería la actuación administrativa, la cual debe realizarse en interés público.

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual establece que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno central o de las entidades descentralizadas de carácter individual “tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes”.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente:

Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, vale la pena indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga a los actos proferidos por autoridad competente para ello.

De interés local

Competencia del Ministerio de Desarrollo Social para participar en procesos de lanzamiento y desalojo

CONSULTA C-SAM-001-25 de 15 de enero de 2025.

La ministra de Desarrollo Social consulta acerca de temas que guardan relación con la participación del ministerio a su cargo en procesos de lanzamiento y desalojo, y certificación del estado de vulnerabilidad de las partes intervinientes en dichos procesos.

La Procuraduría responde a la consultado señalando que el Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de sus atribuciones y funciones, no tiene competencia para participar en procesos de controversia civil de desalojo y lanzamiento, actuaciones que, conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 31 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, “Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria”, corresponden a los jueces de paz. A ello se suma el hecho de que se trata de asuntos civiles y comunitarios tramitados entre partes, tal como lo establece el artículo

18 del Decreto Ejecutivo 205 de 28 de agosto de 2018, que reglamenta dicha ley.

En ese sentido, la Procuraduría expone los argumentos y fundamentos jurídicos que sustentan su conclusión:

La Ley 29 de 1 de agosto de 2005, con sus modificaciones, establece en su artículo 2 que el Ministerio de Desarrollo Social es la entidad rectora de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, particularmente de aquellas iniciativas destinadas a erradicar la pobreza, brindar protección social a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital, promover la movilidad e integración social y garantizar la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional. La propia normativa señala las funciones que, como ente rector de la política social, corresponde aplicar, entre las cuales se encuentran la formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas.

De igual forma, el artículo 5 de la citada Ley 29 establece las funciones del Ministerio de Desarrollo Social, así:

Artículo 5. El Ministerio de Desarrollo Social tendrá las siguientes funciones:

1. Hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la previsión, promoción, coordinación, articulación e implementación de las políticas sociales de los grupos de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
2. Dar seguimiento y evaluar las políticas sociales dirigidas a los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
3. Promover y realizar investigaciones sociales con un elevado nivel de rigurosidad científica, que faciliten y sustenten la formulación, el seguimiento, la evaluación y el perfeccionamiento de las políticas so-

ciales dirigidas a los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.

4. Planificar, promover, dar seguimiento y evaluar la aplicación de políticas destinadas al desarrollo social de las poblaciones indígenas, en el marco del respeto a su identidad cultural y a las autonomías y derechos que les concede la Ley.
5. Actuar como instancia de concertación entre el gobierno y la sociedad civil organizada para promover el desarrollo humano y social de los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
6. Actuar como ente rector y autoridad central en materia de adopciones.
7. Ejercer las demás funciones que establezcan la ley y los reglamentos.

Al realizar un examen detallado de las funciones específicas del Ministerio de Desarrollo Social, contenidas en el artículo 5 de la citada Ley 29 de 2005, la Procuraduría no observa atribución alguna que faculte a dicha entidad a participar en procesos de controversia civil de desalojo y lanzamiento por intruso, ni en su ejecución dentro de la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz.

Respecto al cuarto tema consultado, de la normativa mencionada no se desprende que Ministerio de Desarrollo Social tenga funciones de certificación del estatus social o de vulnerabilidad de las partes o intervinientes en este tipo de procesos, ni de brindar atención psicológica y social a las personas objeto de desalojo o lanzamiento. Por el contrario, la entidad competente sería el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, toda vez que se le atribuyen estas facultades, entre otras, en el numeral 2 del artículo 2 y el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 50 del 13 de diciembre de 2006, "Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses". En consecuencia, la casa de justicia de paz, de considerarlo necesario, deberá auxiliarse y apo-

yarse en dicha institución, conforme lo establece el artículo 20 del Decreto Ejecutivo 205 del 28 de agosto de 2018, que reglamenta la Ley 16 de 17 de junio de 2016.

Frente a su inquietud concerniente a la negativa del Ministerio de Desarrollo Social de participar en procesos de lanzamiento o desalojo, cualquier tipo de sanción administrativa sería improcedente, toda vez que, conforme a lo expuesto y de acuerdo con el procedimiento establecido en la normativa vigente relativa a la justicia comunitaria de paz, no se exige como requisito para ejecutar un lanzamiento y/o desalojo la participación de dicho Ministerio. En consecuencia, imponerle una sanción sería contrario al principio de legalidad.

En cuanto al último tema consultado, relacionado con la competencia para realizar el censo de personas que se encuentran ubicadas en un inmueble dentro de un proceso de desalojo, la Procuraduría indica que, de conformidad con la estructura organizacional del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, contenida en el Decreto Ejecutivo 95 de 11 de diciembre de 2007, "Por el cual se aprueba la reestructuración administrativa del Ministerio de Vivienda, se crean varias direcciones y otras unidades administrativas, y se asignan funciones a varias direcciones del Ministerio de Vivienda", específicamente en su artículo 14, la Dirección de Desarrollo Social contará, entre otras unidades administrativas, con el Departamento de Investigación y Análisis Social y el departamento de Trabajo Social.

Asimismo, el artículo 15 del citado decreto ejecutivo establece que corresponde a la Dirección de Desarrollo Social, entre otras funciones, la preparación, formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de planes, programas y propuestas habitacionales; la coordinación con las demás unidades administrativas o ejecutoras del Ministerio de Vivienda, las autoridades locales, entidades públicas, privadas, particulares, organizaciones



cívicas y otras, para que contribuyan directa o indirectamente en el ejercicio de sus actividades. Adicionalmente, dicha dirección tiene la responsabilidad de orientar a la población solicitante en las soluciones habitacionales, así como captar formalmente la demanda habitacional mediante solicitudes y la demanda potencial mediante la aplicación de encuestas u otros medios que se consideren pertinentes.

Por las razones antes expuestas, la Procuraduría concluye que, con base en las disposiciones citadas, corresponde a la Dirección de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de sus diferentes departamentos, coordinar las acciones, actividades o tareas relativas a la elaboración de estudios, evaluaciones e informes relacionados con las familias en riesgo social en materia habitacional.

MATERIA	N.º	MATERIA	N.º
Expedición de certificación de usufructo de uso de terrenos por los jueces comunitarios	C-SAM-008-25	Aplicación del Código de Trabajo a la relación laboral pública	C-083-25
Otorgamiento de permisos de quema	C-CHE-004-25	Procedimiento para la escogencia de la junta de desarrollo local	C-SAM-012-25
Expedición de leyes que modifiquen o deroguen decretos de gabinete y decretos ejecutivos	C-055-25	Competencia para conocer de las faltas administrativas de los jueces de paz	C-SAM-016-25
Derogatoria tácita de acuerdo municipales	C-CL-001-25	Requisitos para para aspirar a la posición de práctico.	C-109-25
Procedimiento de lanzamiento por intruso	C-SAM-013-25	Expedición de certificados de salud mental	C-095-25
Derecho de propiedad de una junta comunal sobre bienes inmuebles	C-CO-002-25	Registro de asistencia de funcionarios amparados por leyes especiales	C-097-25
Convocatoria de la asamblea de propietarios de una propiedad horizontal	C-032-25	Bonificación a funcionarios que han sido moviliados laboralmente	C-110-25
Descuento a jubilados en el valor de medicamentos	C-094-25	Anulación de oficio de actos administrativos	C-108-25

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

Sección III. Jurisprudencia

Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

Anulación de informes de las comisiones en una contratación pública

Sala Tercera. Sentencia de 19 de diciembre de 2024.

Acto administrativo impugnado. El Banco Nacional de Panamá interpone demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 155-2022-PLENO/TACP de 17 de agosto de 2022, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP).

Fundamento de la demanda. Los apoderados judiciales del Banco Nacional de Panamá explicaron que el banco convocó a licitación pública para la adquisición de suéteres, en la cual Creaciones Publicitarias, S.A., resultó adjudicataria; sin embargo, esta adjudicación fue impugnada ante el TACP, el cual anuló parcialmente el informe de la comisión verificadora y ordenó una nueva verificación de la oferta de Confecciones Comodoro, S.A., sobre las muestras del producto; la nueva comisión determinó que dicha oferta no cumplía con los requisitos, pero el TACP adjudicó el contrato a Confecciones Comodoro, S.A., argumentando una valoración desigual de la oferta, a pesar de que informes anteriores señalaban que esta empresa no cumplía con las condiciones del pliego de cargos.

Consideraciones de la Sala. El caso en cuestión involucra al Banco Nacional de Panamá como demandante, impugnando la Resolución del TACP que adjudicó un acto público a Confecciones Comodoro, S.A., revocan-

do una adjudicación anterior a Creaciones Publicitarias, S.A.

El acto público en cuestión se originó por la licitación para la “Adquisición de Suéteres Estilo Polo de Tejido de Punto, Secado Rápido para todos los colaboradores del Banco Nacional a Nivel Nacional”. Inicialmente, se adjudicó a Creaciones Publicitarias, S.A., ya que su oferta cumplió con los requisitos del pliego de cargos, según el informe de la comisión verificadora.

El TACP, tras un recurso de impugnación, anuló parcialmente el informe de la comisión verificadora original y ordenó la conformación de una nueva comisión para analizar la propuesta de Confecciones Comodoro, S.A., específicamente en el punto de las muestras del producto, al considerar que la verificación inicial no fue objetiva.

La nueva comisión determinó que Confecciones Comodoro, S.A., no cumplió con el punto 8 de los requisitos sobre las muestras del producto.

El Banco Nacional de Panamá argumenta que el TACP violó la Ley 22 de 2006 y el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que regulan la función y los procedimientos de las comisiones verificadoras. Alegan que el TACP, aunque podía anular el informe de la comisión original, no debió adjudicar directamente a una oferta que no cumplía con todos los requisitos.

La Sala Tercera destaca que, según el procedimiento de licitación pública, el precio es un factor determinante, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos técnicos del pliego de cargos. La adjudicación se realiza al

proponente con el mayor puntaje en la metodología de ponderación, siempre que cumpla con los requisitos mínimos obligatorios.

La Sala interpreta que el TACP, a pesar de anular parcialmente el informe de la comisión verificadora, adjudicó el contrato directamente a Confecciones Comodoro, S.A., basándose en que la verificación inicial fue desigual y que detalles como un botón de repuesto podrían exigirse al adjudicatario posteriormente.

La Sala Tercera fundamenta su decisión en los artículos 68 y 69 de la Ley 22 de 2006 y el artículo 129 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que establecen que los informes de las comisiones verificadoras solo pueden anularse por contravenciones a la ley o al pliego de cargos, y que las decisiones deben basarse en dichos informes.

La Sala concluye que la Resolución del TACP se dictó en contravención de los artículos 68 y 69 de la Ley 22 de 2006, ya que el TACP no consideró la recomendación de la última comisión verificadora designada y adjudicó el contrato directamente, sin designar nuevos comisionados ante las supuestas falencias del informe original, lo cual no está permitido por la ley.

De interés local

Prohibición del cobro de impuestos municipales sobre actividades de electricidad con incidencia nacional

Sala Tercera. Sentencia de 26 de septiembre de 2024.

Acto administrativo impugnado. La sociedad AES Panamá, S.R.L., interpone demanda contencioso administrativa de nulidad contra el renglón “Empresas generadoras y/o distribuidoras de electricidad, fotovoltaicas, de paneles solares y de generación eólica”, del có-

digo N.º 1.1.2.5.99 (otros N.E.O.C.), contenido en el artículo 19 del Acuerdo Municipal 20 de 17 de mayo de 2021, emitido por el Concejo Municipal del distrito de Pesé, integrando en la misma la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo impugnado.

Fundamento de la demanda. La apoderada legal de la actora fundamenta su demanda señalando que la actividad de generación de electricidad de AES Panamá, S.R.L., y demás empresas similares, tiene incidencia fuera del distrito de Pesé, pues la energía es adquirida para consumo nacional e internacional. Alega que el cobro de tributos municipales vulnera el artículo 4 de la Ley 26 de 1996, que reserva a la Nación la tributación sobre servicios de electricidad de carácter nacional y extradistrital, salvo algunas excepciones. También considera infringidos los artículos 17, numeral 8; 21, numeral 6; 74 y 79 de la Ley 106 de 1973, que limitan a los concejos municipales a gravar únicamente actividades no sujetas a tributación nacional.

Decisión de la Sala Tercera. La Sala Tercera, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, analiza la demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por la sociedad AES Panamá, S.R.L., contra un renglón del artículo 19 del Acuerdo Municipal 20 de 2021 del Concejo Municipal de Pesé, que grava a las empresas generadoras y/o distribuidoras de electricidad, fotovoltaicas, de paneles solares y de generación eólica.

La controversia gira en torno a la competencia del Concejo Municipal de Pesé para establecer tributos municipales sobre actividades de generación y distribución de electricidad, considerando el alcance y las limitaciones que la Constitución y la ley imponen sobre la potestad impositiva de los municipios.

La Constitución reconoce la autonomía municipal para crear o eliminar impuestos, pero condiciona esta facultad a los límites establecidos por la ley. En especial, los artículos 232,

234, 242 y 245 de la carta magna delimitan claramente que los impuestos municipales no deben tener incidencia fuera del distrito, salvo excepciones legales.

La Ley 106 de 1973 desarrolla el régimen municipal, permitiendo a los concejos municipales establecer tributos, pero prohíbe gravar actividades que ya hayan sido gravadas por la Nación, salvo autorización expresa de una ley. El artículo 79 refuerza que para imponer impuestos municipales sobre actividades previamente gravadas a nivel nacional se requiere una autorización legal específica.

El artículo 4 de la Ley 26 de 1996 clasifica el servicio de electricidad como un servicio público de carácter nacional y extradistrital, gravado exclusivamente con tributos nacionales, exceptuando impuestos específicos como anuncios, placas para vehículos y construcción de edificaciones.

El Acuerdo Municipal 20 de 2021 grava actividades de generación y distribución de electricidad, las cuales, por su naturaleza de servicio público de carácter nacional, no pueden ser objeto de tributos municipales, conforme a la prohibición expresa del artículo 4 de la Ley 26 de 1996.

El Municipio alegó que el artículo 110 de la Ley 37 de 2009, sobre descentralización, permite el cobro proporcional de tributos con incidencia extradistrital. Sin embargo, la Sala observa que esta norma no aplica a actividades clasificadas como servicios públicos nacionales, como es el caso de la generación de electricidad.

La Sala aclara que el artículo 110 de la Ley 37 de 2009 regula actividades extradistritales que no son servicios públicos. Por tanto, no justifica la imposición de un tributo municipal sobre la generación de electricidad, actividad reservada exclusivamente al régimen de tributación nacional.

Además, se destaca que no existe ninguna norma de rango legal que haya autorizado expresamente al Municipio de Pesé a gravar una actividad ya sujeta a tributación nacional, lo que refuerza la improcedencia del gravamen impugnado.

La Sala concluye que concurren los cargos de ilegalidad planteados por la sociedad demandante y, en consecuencia, declara la nulidad del renglón impugnado del Acuerdo Municipal 20 de 2021, por violar el principio de legalidad tributaria y las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Analítico de sentencias

Traslape parcial de fincas	6-2-2025
Sanción por incumplimiento del derecho de acceso a la información	31-1-2025
Desvinculación fundada en un acto de desacreditación de carrera no ejecutoriado	13-12-2019
Tarifas por servicios de cuarentena agropecuaria	13-1-2025
Responsabilidad extracontractual del Estado derivada de un delito contra la libertad Individual	10-4-2025
Fuero laboral especial por enfermedad crónica	31-3-2025



InfoJurídica

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

Sección IV. Orientación al ciudadano

La Ruta Colonial Transístmica de Panamá: Patrimonio cultural de la Nación

Dalquis Lurde Stanziola

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Mediante la Ley 456 de 15 de noviembre de 2024, publicada en la Gaceta Oficial n.º 30160-A, se declaró patrimonio cultural panameño la Ruta Colonial Transístmica de Panamá.

¿Cuál es el objetivo de esta ley?

Su propósito es proteger, conservar, custodiar, salvaguardar y poner en valor la Ruta Colonial Transístmica de Panamá de manera integral, además de fomentar su interpretación y divulgación para las actuales y futuras generaciones.

¿Qué incluye la Ruta Colonial Transístmica?

La Ruta Colonial Transístmica está conformada por los siguientes sitios históricos:

- Conjunto Monumental de Portobelo y San Lorenzo.
- Conjunto Monumental del Casco Antiguo.
- Sitio Arqueológico de Panamá Viejo.
- Camino Real.
- Camino de Cruces.
- Ruinas de la Capilla de la Palangana o Capilla de Cárdenas.

Términos claves según la ley?

- *Patrimonio arqueológico*. Vestigios terrestres y subacuáticos de actividad humana, descubiertos a través de métodos arqueológicos. Estos bienes, que ayudan a reconstruir la historia y las culturas del pasado,

son propiedad exclusiva del Estado panameño.

- *Atributos*. Características de un bien que reflejan o expresan su valor universal excepcional. Pueden ser tangibles (estructuras, objetos) o intangibles (tradiciones, conocimientos).
- *Autenticidad*. Vínculo entre los atributos y el valor universal excepcional.
- *Datum*. Conjunto de puntos de referencia en la superficie terrestre, usados para definir coordenadas geográficas (latitud/longitud) y establecer sistemas de medición.
- *Zona de amortiguamiento*. Área delimitada alrededor de un bien cultural que contribuye a su protección, conservación, gestión, integridad, autenticidad y sostenibilidad de su valor universal excepcional. Su uso y desarrollo están restringidos de forma jurídica.

¿Cómo será la zonificación de estos sitios?

Cada camino o sitio histórico seguirá las normativas establecidas en los planes de manejo de los parques nacionales donde se encuentran:

- *Camino Real*: Se regirá por el Plan de Manejo del Parque Nacional Chagres y el Parque Nacional Portobelo, que protege los recursos culturales en su alineamiento y zona de amortiguamiento.
- *Camino de Cruces*: Estará bajo la zonificación del Plan de Manejo del Parque Nacional Camino de Cruces y el Parque Nacional

Soberanía, asegurando la protección de su alineamiento y áreas adyacentes.

- **Ruinas de la Capilla de la Palangana:** Se regirán por el Plan de Manejo del Parque Nacional Camino de Cruces, además de las normativas establecidas en la Ley 14 de 1982, la Ley 175 de 2020 y el Decreto Ejecutivo 2 del 5 de abril de 2024.

En los planes de manejo de los parques nacionales mencionados están contemplados los lineamientos para la protección del Camino Real, el Camino de Cruces y el de la Capilla de la Palangana.

¿Qué significa establecer una zona de amortiguamiento para los sitios históricos objeto de esta ley?

Significa que se delimita un área protegida alrededor de estos sitios históricos, la cual debe mantenerse libre de construcciones y cambios que afecten su entorno natural o cultural. Solo se permitirán intervenciones necesarias para la visita, interpretación, puesta en valor o estudio de los sitios, y siempre deberán contar con la aprobación previa de la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural. En algunos casos, también será obligatorio realizar un estudio de impacto patrimonial.

Las zonas de amortiguamiento establecidas son:

- Para el Camino Real y el Camino de Cruces: 15 metros a cada lado desde el centro del camino. Si hay empedrado visible, se mide desde las líneas maestras en los extremos.
- Para las Ruinas de la Capilla de la Palangana: un polígono de 20 metros alrededor del monumento.

¿Qué sanciones existen por incumplir esta ley?

Toda persona que realice excavaciones sin permiso o construcciones que afecten estos sitios será sancionada conforme a:

- El Capítulo XVII de la Ley 175 de 2020.
- El Capítulo VII, Título VI del Texto Único del Código Penal de Panamá.

¿Quién otorga los permisos para investigaciones arqueológicas en la Ruta Colonial Transístmica?

El Ministerio de Cultura, a través de su Dirección Nacional de Patrimonio Cultural, es la entidad encargada de otorgar los permisos para realizar investigaciones arqueológicas dentro de la Ruta Colonial Transístmica de Panamá, que incluye:

- El Camino Real.
- El Camino de Cruces.
- Las Ruinas de la Capilla de la Palangana.

¿Cómo se gestionará esta Ruta Patrimonial?

Como parte del manejo operativo de la Ruta, se adoptará el Sistema de Gestión Interinstitucional para el Manejo del Bien Seriado, que es el conjunto de sitios que conforman la Ruta Colonial Transístmica. Este sistema trabajará conforme a la legislación vigente, y se encargará de:

- Conservar y restaurar los sitios
- Promover su investigación y divulgación
- Realizar su mantenimiento de forma continua

Además, se elaborará un Plan de Gestión de Riesgos para toda la Ruta, incluyendo el Camino Real, el Camino de Cruces y las Ruinas de la Capilla de la Palangana, con el objetivo de proteger estos importantes tesoros históricos frente a amenazas naturales o humanas.

Sección V. Buenas prácticas

Medidas relacionadas con la acción de plantar árboles o arbustos en entornos rurales y urbanos a nivel nacional

Mediante la Resolución DM-0560-2024 se suspende toda actividad de reforestación de árboles y arbustos en las líneas o redes de servicios básicos públicos de los entornos urbanos y rurales, a nivel nacional, hasta tanto el Ministerio de Ambiente, en coordinación con los municipios, elabore un Plan o Guía de Arborización para reforestación o plantación en espacios públicos y privados.

Se promueve, a nivel nacional, la eliminación ordenada, remoción y reubicación de los árboles y arbustos localizados en áreas que ocupan las líneas o redes de servicios básicos públicos en entornos urbanos y rurales, sujeto a lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994.

Se advierte que, cuando los árboles o arbustos a remover se encuentren ubicados en áreas protegidas, se requiere la presentación de la viabilidad ambiental emitida por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad.

Las personas interesadas en realizar trabajos de remoción y reubicación de árboles o arbustos ubicados en las líneas o redes de servicios básicos públicos en entornos urbanos y rurales deberán solicitar un visto bueno, previa inspección técnica por parte de la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente que corresponda, la cual deberá coordinar con el municipio que concierna, antes de proceder con dicha remoción.

Aplicación de multas por usufructuar ribera de playa y/o fondo de mar sin autorización

Mediante la Resolución ADMG-021-2025 de 21 de enero de 2025, dictada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y publicada en la Gaceta Oficial n.º 30206-A de 30 de enero del año en curso, se establece que toda persona natural o jurídica que esté utilizando áreas de dominio público —entendiéndose como tales la ribera de playa, playa, fondo de mar e isla— y que, al ser requerido por personal del Departamento de Concesiones y Arrendamiento de Tierras, no mantenga expediente activo con esta Autoridad o, en su caso, contrato refrendado por parte de la Contraloría General de la República de Panamá, será objeto de una multa, de acuerdo con lo dispuesto en la esta resolución.

Para la aplicación de multas por usufructo ilegal de áreas de dominio público, el Departamento de Concesiones y Arrendamientos realizará inspecciones técnico-oculares a nivel nacional, a fin de identificar el uso que se les está dando a estas áreas, quiénes las están utilizando y si cuentan o no con expediente activo en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras o, en su caso, si disponen de un contrato de concesión o arrendamiento refrendado por la Contraloría General de la República de Panamá.



ColecciónPA

Catálogo de la Biblioteca Especializada
Acceda a nuestra colección de publicaciones digitales haciendo clic aquí

La parte técnica levantará un informe detallando todos los hallazgos encontrados en el área inspeccionada, acompañado de fotografías del sitio, los cuales servirán como elementos de juicio para que el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, previo informe del Departamento de Concesiones y Arrendamientos, aplique la multa correspondiente.

El usufructuario contará con un plazo de quince días hábiles para presentar su solicitud de concesión y/o arrendamiento ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a partir de la notificación de la resolución que impone la sanción por el uso ilegal de áreas de dominio público. La Autoridad se reserva el derecho de ordenar la demolición de las obras construidas en el área, restaurarlas a su condición original o arrendarlas a sus ocupantes, según convengan a los intereses públicos.

Programa de Saneamiento de Panamá

Con el objetivo de recobrar y restituir los sistemas de aguas de ríos y quebradas, ampliar los sistemas de recolección, construir sistemas de tratamiento de aguas residuales y sanear la ciudad y la Bahía de Panamá, el Estado panameño, fundamentado en el bienestar social, ambiental, en los recursos disponibles y en su desarrollo económico, crea el Programa de Saneamiento de Panamá, bajo la dirección de la Unidad Coordinadora del Programa de Saneamiento de Panamá, nivel técnico adscrito al Ministerio de Salud

Este programa tiene como finalidad mitigar los posibles riesgos que puedan afectar la salud pública, derivados de enfermedades de origen hídrico en áreas consideradas insalubres y negativas para el desarrollo humano urbano. La Unidad Coordinadora tendrá como función principal la gestión administrativa y operativa del saneamiento de la capital y su

bahía, promoviendo. De forma simultánea, el mejoramiento en la calidad de vida de la población, la protección del medio ambiente y efectos positivos en la economía.

El Programa de Saneamiento de Panamá se estructura en cuatro componentes: redes de alcantarillado sanitario, líneas colectoras, sistema interceptor y planta de tratamiento de aguas residuales.

Para la ejecución de las acciones, el programa contará con instrumentos de gestión ambiental, los cuales incluirán el levantamiento de una línea base y el monitoreo de la calidad de agua de los ríos y quebradas de la ciudad de Panamá, así como la calidad del agua marina de la Bahía de Panamá, en conjunto con los estudios de impacto ambiental requeridos por la normativa jurídica ambiental vigente.

Como parte de su política de compromiso con el ambiente y en el marco de la norma ISO 14001:2015 (Sistemas de gestión ambiental), la Unidad Coordinadora del Programa ha implementado, entre sus iniciativas, el programa denominado Buenas Prácticas Ambientales, que consiste en acciones orientadas a reducir el impacto ambiental negativo causados por procesos productivos o de servicios, mediante la modificación o mejora de los comportamientos habituales, generando así cambios positivos en los procesos y actividades de las organizaciones.



JuriSis

**Jurisprudencia
Sistematizada**

Acceda a nuestro
sistema de información
haciendo clic aquí



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