



# CUADERNO ADMINISTRATIVO

MAYO – AGOSTO, 2025 | NÚMERO 42





**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 Oralia Gutiérrez Ortega**

**Poroye Campbell Carrera**



*Diagramación y Diseño*

**Joice Escala Melgar**

*Oficina de Relaciones Públicas*

## Contenido

### Sección I. Estudios

- SONG CHONG, Felisa Michelle: La modernización de los trámites administrativos: La digitalización para la buena administración pública.....4

### Sección II. Consultas

- CONSULTA C-129-25 (De interés general): Licencias con goce de sueldo por estudios y la obligación correlativa del servidor público beneficiado ..... 12
- CONSULTA C-SAM-028-25 (De interés local): Voluntariado, nombramientos ad honorem y prácticas profesionales en juntas comunales..... 13
- CONSULTA C-118-25 (De interés general): Competencia para representar los intereses del Tesoro Nacional en procesos por defraudación fiscal ..... 14

### Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 31 de enero de 2025 (Sala Tercera): La motivación como requisito esencial del acto administrativo ..... 17
- SENTENCIA de 19 de mayo de 2025 (Sala Tercera): La resolución administrativa de contratos por incumplimiento y el concepto de fuerza mayor..... 18

### Sección IV. Orientación al ciudadano

- GUTIÉRREZ, Kiria Oralía: La Lotería Fiscal .....20

### Sección V. Buenas prácticas

- Certificado de exoneración de impuesto sobre la renta .....22
- Declaración Única Centroamericana en línea .....22
- Lanzamiento de DINASEPI Online, en la transformación digital del Estado .....23
- Habilitan línea 24/7 para denuncias por ruido excesivo .....23

## Sección I. Estudios

# La modernización de los trámites administrativos: La digitalización para la buena administración pública

Felisa Michelle Song Chong

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

### Introducción

La Administración pública es un pilar fundamental de la sociedad, pues gestiona recursos, formula e implementa políticas y garantiza el acceso a los servicios públicos. Una buena administración pública contribuye a que las políticas y los programas respondan a las necesidades de la población, fortalece la confianza ciudadana y procura que los servicios públicos mejoren la calidad de vida. En este contexto, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) desempeñan un papel crucial al mejorar procesos administrativos y hacer la gestión más eficaz.

La modernización de los procesos administrativos mediante tecnologías digitales produce múltiples beneficios. En primer lugar, incrementa la eficiencia operativa: la automatización de tareas repetitivas y la simplificación de trámites reducen los tiempos de repuesta y los costos operativos, permitiendo que el personal se concentre en actividades estratégicas de mayor impacto. Ello se traduce en ahorro de tiempo y recursos para los ciudadanos, disminución de la carga burocrática y mejoras en la competitividad e innovación del sector público y, en ocasiones, del sector educativo

Asimismo, la digitalización favorece la transparencia y la lucha contra la corrupción: los sistemas electrónicos dejan trazabilidad de actos y decisiones, facilitando el control y la rendición de cuentas. También posibilita un mejor seguimiento y monitoreo de los procesos administrativos, con lo que las institucio-

nes pueden garantizar un uso adecuado de los recursos y ofrecer información clara sobre la actuación gubernamental, lo que a su vez fomenta la confianza y la participación ciudadana.

Otro beneficio relevante es la mejora en la atención al ciudadano. Servicios más accesibles y ágiles permiten que los usuarios realicen trámites con mayor rapidez y reciban respuestas oportunas. Este enfoque centrado en el ciudadano no solo mejora la satisfacción del público, sino que también fortalece la legitimidad institucional. La modernización, por tanto, no solo optimiza las operaciones administrativas, sino que estrecha la relación entre Administración y ciudadanía.

La finalidad de la digitalización es implementar portales y plataformas que permitan a los ciudadanos, desde un *smartphone* u ordenador, adelantar trámites e interactuar con el Estado sin necesidad de desplazamientos físicos ni limitaciones horarias. Este objetivo es ya una realidad. Muchos países ya cuentan con marcos regulatorios y plataformas destinadas a ese fin.

### Los trámites administrativos en Panamá y la digitalización

La incorporación de tecnologías en los procedimientos administrativos implica desafíos técnicos y jurídicos.

En palabras de Martín Delgado:

La aplicación de las nuevas tecnologías al Derecho Administrativo plantea dos retos: un reto tecnológico y un reto jurídico. El reto tecnológico consiste en crear programas y sistemas que se adecuen a las exigencias constitucionales, legales y, en general, normativas que caracterizan al Derecho administrativo, ámbito en el que van a ser aplicados; el reto jurídico consiste en establecer tales exigencias (adaptar en algunos casos, crear en otros) en el marco de las nuevas tecnologías y en determinar el régimen jurídico de su aplicación.

[...] se debe concretar el régimen jurídico del procedimiento administrativo electrónico, ponderando siempre entre las ventajas que aporta y los inconvenientes que puede generar —esto es, entre la celeridad de la gestión de los trámites administrativos y los perjuicios para la garantía de los derechos e intereses de los administrados—, con el fin de agilizar el proceso administrativo sin perder las necesarias garantías. (2009, p. 84)

En 2019, la OCDE realizó una revisión del gobierno digital de Panamá, tras la adhesión voluntaria del país a la Recomendación del Consejo sobre Estrategias de Gobierno Digital de este organismo (2014) en 2017. La revisión aconseja que la tecnología deje de ser una mera herramienta para la eficiencia interna y pase a constituir un componente central en el ciclo de formulación de políticas, promoviendo gobiernos innovadores, participativos y abiertos (OCDE, 2019).

A medida que las tecnologías digitales penetran en la vida cotidiana, diversos indicadores muestran avances en Panamá hacia una sociedad de la información y el conocimiento. La proporción de panameños que utilizan internet aumentó del 17 % al 54 % entre 2006 y 2016; en 2018, el uso alcanzó aproximadamente el 70 %, lo que refleja el cambio digital en sectores sociales, económicos y gubernamentales. En los últimos años, y aprovechando el apoyo político e institucional, así como

la disponibilidad de recursos, la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG), ha desarrollado diversos proyectos para impulsar la digitalización del sector público y mejorar la relación entre la Administración y la ciudadanía. Entre estas iniciativas se incluyen: Panamá en Línea (simplificación y automatización de procedimientos), el Centro de Atención Ciudadana 311, la Red Nacional de Internet (puntos de acceso libre), Municipios Digitales, el Portal de Datos Abiertos y otras plataformas compartidas.

Un marco jurídico y reglamentario actualizado es esencial para la buena gobernanza de las políticas digitales. Panamá cuenta con un marco normativo que ha favorecido la adopción de tecnologías en el sector público, el cual incluye instrumentos clave como:

- La Ley 51 de 22 de julio de 2008, sobre documentos digitales y firmas electrónicas.
- El Decreto Ejecutivo 275 de 11 de mayo de 2018, que regula los procedimientos de digitalización y documentos digitales en el Gobierno.
- La Ley 83 de 9 de noviembre de 2012, que establece normas transversales para el uso de tecnologías en el sector público. Esta ley abarca principios fundamentales como el valor de la comunicación digital y las firmas electrónicas, el principio de aportar datos “solo una vez”, el intercambio de datos en el sector público, la accesibilidad para los ciudadanos con necesidades especiales y la interoperabilidad en el sector público.

El informe de la OCDE recomendó revisar y actualizar el marco legislativo y reglamentario para incorporar tecnologías emergentes — como la inteligencia artificial, el *blockchain* y la analítica de datos— y modernizar la normativa de contrataciones públicas, a fin de facilitar las adquisiciones mediante canales digitales. Asimismo, el organismo señaló la urgencia de contar con una ley de protección de datos personales —necesidad que fue



abordada posteriormente con la Ley 81 de 2019, actualmente en vigor— y de fortalecer la protección de los derechos ciudadanos en el entorno digital, por ejemplo, garantizando la transparencia en decisiones basadas en algoritmos de inteligencia artificial.

La exvicecanciller Isabel Saint Malo de Alvarado señaló que automatizar y simplificar procesos gubernamentales reduce la burocracia y la discrecionalidad, en beneficio de los contribuyentes y ciudadanos, y destacó el cumplimiento por parte de Panamá de la Carta Internacional de Datos Abiertos a través del portal oficial de datos abiertos. Las iniciativas impulsadas mediante Panamá en Línea han promovido el emprendimiento digital y el uso de datos abiertos para soluciones de interés público, así como la adquisición de plataformas TIC orientadas a la prevención de la evasión fiscal y el combate de flujos financieros ilícitos y el lavado de dinero.

Una iniciativa fundamental consiste en la creación de un portal único de servicios (ventanilla única) que permita al ciudadano acceder de forma rápida y segura a los trámites estatales, incorporando identidad digital, billetera digital estatal, mecanismos de pagos en línea para trámites gubernamentales y un sistema de gestión documental. El portal [panamadigital.gob.pa](http://panamadigital.gob.pa) se perfila como enlace de referencia para usuarios y entidades públicas, donde debe integrarse la información sobre requisitos, procedimientos y pago de trámites.

## **Derecho comparado: Modernización de los trámites administrativos**

En 2015, España introdujo reformas normativas que fortalecieron la relación entre ciudadanos y Administración, tanto en los procedimientos generales como en aquellos que se desarrollan por la vía electrónica, especialmente en la tramitación electrónica de proce-

dimientos y las notificaciones electrónicas (Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Entre los aspectos relevantes figuran los siguientes:

1. **Sistema de identificación de la identidad y voluntad del interesado:** Se permite el uso de sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica, así como sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico, siempre que dichos certificados sean expedidos por proveedores incluidos en la 'Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación'.
2. **Registros electrónicos:** Cada Administración debe disponer de un registro electrónico general, en el cual se efectuará el asiento correspondiente de cualquier documento que sea presentado o recibido por cualquiera de los órganos administrativos.
3. **Interoperabilidad del sistema:** Los interesados tienen la opción de no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración o que hayan sido elaborados por otras Administraciones. En este sentido, la Administración podrá consultar o recabar dichos documentos, salvo que el interesado se oponga explícitamente.

Colombia ha desarrollado avances notables en gobierno electrónico mediante planes estratégicos y un marco legal robusto, lo cual posiciona a ese país como líder regional en este ámbito. Con la promulgación del Decreto 2.573/2014, se actualizó la Estrategia de Gobierno en Línea, cuyo objetivo es la creación de un Estado más eficiente, transparente y participativo mediante el uso de las TIC. Dicho decreto estableció los lineamientos, instrumentos y plazos para la ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea, con el fin de garantizar el óptimo aprovechamiento de las TIC, contribuyendo a la construcción de un

Estado abierto, más eficiente y con una mayor participación ciudadana, que ofrezca mejores servicios con la colaboración activa de la sociedad.

El desarrollo de esta estrategia se fundamenta en un sólido marco regulatorio que otorga legalidad a los documentos y trámites digitales. Como ejemplo de ello, en 1999 se promulgó la Ley 527/1999, que regula el acceso y uso de los mensajes de datos, el comercio electrónico y las firmas digitales, así como la creación de las entidades de certificación. Asimismo, en 2005, la Ley 9623 establece disposiciones sobre la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de las entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Ambas leyes fueron modificadas mediante el Decreto 19/2012, conocido como la “Ley Antitrámites”, cuyo propósito es eliminar o reformar regulaciones y procedimientos innecesarios en la Administración pública.

El marco regulatorio también incluye la Ley 1.581/20125 que legisla el derecho constitucional a conocer, actualizar y rectificar información que se recopile sobre las personas. Además, la Ley 1712/20146 regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para ejercer ese derecho, las garantías al derecho y las excepciones para revelar información. A fin de asistir a las instituciones públicas en garantizar el acceso a la información, el Ministerio de Tecnologías de la Información (MinTIC) emitió la Resolución 3564/2015, que define directrices sobre normas de publicación y difusión de información, accesibilidad de medios electrónicos para personas con discapacidad, formularios electrónicos para recibir solicitudes de acceso a información pública y condiciones de seguridad en medios electrónicos.

En su Código de Procedimiento Administrativo, se regula la utilización de medios electrónicos en los procesos administrativos. Aun-

que no constituye la norma general ni se establece de manera imperativa, se dispone que la autoridad debe garantizar el acceso equitativo a la Administración, asegurando mecanismos adecuados y suficientes para el acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos. Algunas disposiciones destacadas del Código son:

1. Toda persona tiene el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, los documentos públicos autorizados o suscritos por medios electrónicos tienen la validez y fuerza probatoria, y las reproducciones efectuadas se reputarán auténticas para todos los efectos legales.
2. Sólo se establece la interoperabilidad de la información como un principio en el artículo 60 del Código, sin embargo, el artículo 9 de la Ley 19 de 2012, conocida como “Ley Antitrámite”, estableció la prohibición de exigir documentos que reposan en la entidad, es decir, cuando se esté realizando un trámite ante la Administración, se prohíbe exigir actos administrativos, constancias, certificaciones o documentos que ya reposen en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación.
3. Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación. Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos. La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la Administración.

En Francia, poseen un código que incorpora las reformas más recientes relacionadas con el silencio administrativo, el derecho de los usuarios a recurrir a la Administración por vía

electrónica (Orden no. 2014-1330 de 6 de noviembre de 2014) e intercambios de datos entre administraciones (principio de "una sola vez", Orden no. 2015-507 del 7 de mayo de 2015). Respecto al intercambio de datos entre administraciones o interoperabilidad, el Código, establece que una persona que presenta una solicitud o presenta una declaración en el contexto de los procedimientos administrativos, no se le puede exigir que proporcione información o datos que ya haya producido con la misma Administración o con otra administración que participa en el mismo sistema de intercambio de datos. Este principio es una constante en los países que han incorporado sistemas de digitalización de sus procesos.

Adicionalmente, se simplifican los procesos y se requieren menos documentos, lo que ha llevado a la eliminación de archivos de estado civil individual y familiar, así como a la eliminación de la obligación de presentar comprobante de domicilio en numerosos procedimientos (Decreto de 26 de diciembre de 2000). Asimismo, la certificación de copias originales de documentos oficiales ha sido en gran medida abandonada (Decreto de 1 de octubre de 2001).

En Estonia, según informe de la OCDE de 2015, se ha desarrollado una infraestructura nacional de interoperabilidad para intercambios en tiempo real entre organizaciones, denominada X-Road. Lanzada en 2001, esta plataforma se ha convertido en la herramienta estándar para la racionalización de los servicios entre el gobierno y las agencias, y también se utiliza para crear flujos de trabajo que incluyen a actores no gubernamentales. Un ejemplo citado por la OCDE (2015) ilustra cómo el proceso de solicitud de apoyo estudiantil, que anteriormente requería la entrega de diversas pruebas, ahora se complementa automáticamente con información extraída a través de la infraestructura de X-Road. Esta información proviene de sistemas gubernamentales y permite que la decisión se tome en

función de los criterios definidos por la ley, comunicándose generalmente en cuestión de minutos después de la presentación de la solicitud.

Tanto en España como en Colombia, los procedimientos administrativos se desarrollan a través de medios electrónicos. Aunque no coincidan en todos los aspectos sustantivos, existe concordancia en cuanto a las materias reguladas, tales como el alcance y ámbito de aplicación de la normativa, la obligatoriedad o no del uso de la vía electrónica, los sistemas de identificación empleados, la forma en que la Administración registra la información, las condiciones para la notificación por dicha vía, la interoperabilidad de los sistemas y la forma en que los ciudadanos pueden acceder a la información.

Entre las materias que se encuentran similitudes, tanto en los países mencionados como en los casos de Francia, Australia y Estonia, se puede destacar la interoperabilidad de los sistemas, respetando el principio de "una sola vez"<sup>1</sup>, así como la generación de identificación única para los usuarios que permite acceder con mayor facilidad y seguridad a la información.

## **Plataformas para los procesos administrativos en otros países**

En Argentina, se implementó el sistema de "Datos Abiertos" para facilitar el acceso a la información gubernamental, que promueve la colaboración entre el Estado y la ciudadanía, impulsando la transparencia, rendición de cuentas y políticas públicas basadas en evidencia. También cuenta con aplicaciones como "Mi Argentina", que permite acceder a documentos y servicios del Estado como la

<sup>1</sup> El principio "una sola vez" de la Unión Europea establece que los ciudadanos y empresas únicamente deben proporcionar sus datos o documentos a las administraciones públicas en una sola ocasión.



constancia de Código único de Identificación Laboral de una persona, símbolo internacional de acceso para personas con discapacidad, certificado de turismo, entre otros documentos. Inclusive, la aplicación permite sacar turnos para realizar trámites y consultas con las instituciones estatales, tramitar un nuevo pasaporte, y acceder a los documentos de tus hijos menores desde el propio perfil.

En Chile, el gobierno ha desarrollado la plataforma “ChileAtiende”, una ventana única que ofrece múltiples servicios y la opción de realizar trámites en línea, y tiene como finalidad, la integración horizontal de los servicios del Estado, de modo que tales diligencias puedan efectuarse en un mismo lugar, reduciendo así, considerablemente el tiempo y dinero que las personas se ven obligadas a emplear en ellas. La implementación del gobierno electrónico ha mejorado la eficiencia administrativa.

Colombia, con su “Carpeta Ciudadana”, ha permitido a los ciudadanos acceder a diferentes servicios administrativos de forma digital, habilitando la consulta unificada de información gestionada por las diferentes instituciones. Esta iniciativa incluye que todos los colombianos posean un correo oficial único y aceptado para trámites y relaciones con cualquier instancia estatal, además una carpeta donde esté la información del ciudadano relevante para cualquier trámite ante un organismo gubernamental, documentos como imagen de la cédula y el pasaporte, hasta historias clínicas, con fin de crear una identidad virtual oficial. Se busca facilitar los trámites con el estado, tener una mejor comunicación con las instituciones, y disminuir la cantidad de documentos y almacenamiento de trámites.

Perú cuenta con la “Ventana Única de Comercio Exterior” y “Gob.pe” son ejemplos de plataformas que facilitan la interacción entre la Administración y los ciudadanos, agilizando la gestión de trámites. En Uruguay, la “Agencia

de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento” (AGESIC) ha promovido diversas iniciativas para digitalizar procesos, incluyendo la “Cédula de Identidad Electrónica” para simplificar trámites. Ecuador con el programa “Banco de Datos”, el gobierno ha buscado facilitar el acceso a servicios públicos en línea, además de otras iniciativas en la gestión de trámites digitales.

En Bolivia, con el “Sistema de Registro Único de Trámites” (RUT) fue implementado para centralizar y facilitar la gestión de trámites administrativos en el país. Paraguay, que cuenta con la “Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación” (SENATICs), la cual, ha lanzado diversas iniciativas para la digitalización de procesos, incluyendo el “Sistema de Gestión Documental Electrónica”. En Costa Rica con su sistema “Trámites en Línea” permite realizar una variedad de procedimientos administrativos de manera digital, promoviendo la simplificación de dichos procesos.

## Conclusiones

La modernización de la Administración pública mediante la digitalización constituye una oportunidad estratégica para optimizar la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad de los servicios públicos. La adopción de plataformas en línea y sistemas de gestión electrónica simplifica los procedimientos administrativos, reduce la discrecionalidad en la intervención humana, fomenta la participación ciudadana y fortalece la confianza en las instituciones.

Los beneficios de esta transformación son amplios, abarcando desde la mejora en la atención al ciudadano hasta la reducción de tiempos y costos operativos. El uso adecuado de tecnologías, como la automatización y la digitalización documental, permite reducir la burocracia, promover la transparencia y combatir la corrupción. En este sentido, la imple-

mentación de un portal único de servicios en línea es un paso decisivo para centralizar y facilitar el acceso a los trámites gubernamentales, permitiendo a los ciudadanos interactuar con la Administración de manera más ágil y eficiente, sin restricciones horarias ni desplazamientos físicos.

En el contexto panameño, el crecimiento económico sostenido y el aumento de la inversión extranjera demandan un aparato administrativo ágil y eficaz. No obstante, persisten procesos engorrosos y burocráticos que generan desconfianza y frustración ciudadana. Entre los desafíos estructurales más notables se identifican la falta de interoperabilidad entre las distintas entidades gubernamentales, una insuficiente capacitación del personal en competencias digitales y la resistencia al cambio en ciertos sectores de la Administración pública.

A pesar de los esfuerzos de la Autoridad de Innovación Gubernamental en la implementación de soluciones tecnológicas, como las plataformas digitales para la gestión de trámites, aún persisten deficiencias en la accesibilidad y usabilidad de dichas herramientas. Un segmento considerable de la ciudadanía enfrenta barreras para acceder a servicios en línea, lo que limita la efectividad de la digitalización. Adicionalmente, la infraestructura tecnológica en diversas áreas del país es insuficiente para soportar un sistema de administración moderno y eficiente.

Es importante reconocer, sin embargo, los avances significativos que Panamá ha logrado. Iniciativas como el expediente electrónico y la firma digital son ejemplos concretos de cómo se está trabajando para facilitar la interacción entre el Estado y los ciudadanos. Estas herramientas no solo optimizan la eficiencia, sino que también promueven la transparencia y contribuyen a la reducción de la corrupción al minimizar la intervención humana directa en los trámites.

Las ventajas de consolidar esta trayectoria son evidentes. Una Administración pública digitalizada puede ofrecer servicios más rápidos y accesibles, mejorar la experiencia del usuario y fomentar una mayor participación ciudadana. Asimismo, la modernización de los procesos administrativos puede atraer más inversión extranjera, al presentar un país más competitivo y eficiente en su gestión pública.

Con todo, la digitalización, por sí sola, no garantiza una mejora en la eficiencia ni la eficacia del servicio público ni en la calidad de la atención. Este proceso debe ir acompañado de un profundo cambio cultural y, por tanto, organizativo, orientado a facilitar la prestación de servicios a ciudadanos y empresas. Es fundamental que la tecnología contribuya a simplificar reglas y procesos, generando una comunicación más clara y, en consecuencia, una mayor transparencia en la gestión pública.

Además de reforzar la gestión telemática, resulta crucial mejorar la recolección, el procesamiento, el análisis, la gestión y la transparencia en la utilización de los datos. Una gestión eficiente debe incorporar, tanto en la provisión de servicios como en su evaluación, el uso sistemático de la información contenida en las vastas bases de datos que genera la propia Administración. Esto exige la incorporación de profesionales con competencias adecuadas, incluyendo el tratamiento y análisis de datos masivos (*big data*).

Si bien el país ha progresado con iniciativas como Panamá Digital, la creación de plataformas de datos abiertos y el impulso de una legislación adaptada a las nuevas tecnologías, es imperativo asegurar la mejora continua de la infraestructura tecnológica. Los marcos regulatorios deben actualizarse para integrar tecnologías emergentes como la inteligencia artificial y el *blockchain*, garantizando al mismo tiempo la protección de los datos persona-

les y la transparencia en su uso para fortalecer los derechos digitales de los ciudadanía.

En resumen, la transformación digital de la Administración pública en Panamá posee el potencial de mejorar sustancialmente la calidad de los servicios gubernamentales. Para lograrlo, es indispensable un sistema eficiente y seguro, apoyado por una infraestructura robusta y un marco legal sólido. Solo así Panamá podrá avanzar hacia una Administración moderna, inclusiva y eficaz, en beneficio de toda la sociedad. Un objetivo primordial en este proceso deber ser que la Administración digital funcione como un ente unificado —una ventanilla única digital—, eliminando la necesidad de que el ciudadano aporte información que ya obra en poder de alguna entidad pública. La persistencia de esta fragmentación sigue entorpeciendo numerosos procesos y representa un obstáculo clave a superar.

## Referencias bibliográficas

- Novales, A. (2022) *Modernización de la Administración pública*. Fedea Policy Paper.
- OCDE. (2019). *Revisión del gobierno digital de Panamá: mejorando la transformación digital del sector público*.
- Martín Delgado, I. (2009). La gestión electrónica del procedimiento administrativo. *Cuadernos de Derecho Local*, 21, 84-101.
- Dazarola, G. (2019). *Procedimientos administrativos electrónicos*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (10 de abril de 2019). *Panamá destaca en índice de gobierno digital*. <https://bit.ly/4nDOBUQ>
- República de Argentina. (s. f.). *Servicios disponibles*. Argentina.gob.ar. <https://bit.ly/48lcYCg>
- Equipo DF. (27 de enero de 2012). ChileAtiende. *Diario Financiero*. <https://bit.ly/46v4ndR>

# MODERNIZACIÓN DE LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

1

## OBJETIVOS

Mejorar la eficiencia, transparencia y el acceso a servicios públicos  
Fortalecer la confianza ciudadana y la participación

2

## BENEFICIOS CLAVE

Agilidad en los trámites  
Reducción de la burocracia y la corrupción  
Mayor transparencia y rendición de cuentas  
Atención más ágil al ciudadano  
Impulso a la innovación y la competitividad

3

## HERRAMIENTAS DIGITALES

Portales en línea  
Firma digital y documentos electrónicos  
Identidad digital y billetera estatal  
Datos abiertos y plataformas compartidas  
Ventanilla única digital (todo en un solo portal)

4

## DESAFÍOS

Falta de interoperabilidad entre entidades  
Baja capacitación digital del personal  
Resistencia al cambio  
Brecha digital e infraestructura limitada

## **Sección II. Consultas**

### **Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración**

De interés general

#### **Licencias con goce de sueldo por estudios y la obligación correlativa del servidor público beneficiado**

CONSULTA C-129-25 de 23 de mayo de 2025

Se desprende con meridiana claridad del artículo 46 de la Ley 1 de 2009, la obligatoriedad del funcionario del Ministerio Público beneficiado con una licencia con sueldo por estudios de trabajar para la entidad respectiva, una vez concluidos los mismos, por un tiempo equivalente al de la licencia concedida. Asimismo, si dicho servidor no cumple con la obligación de laborar para la institución correspondiente, la regulación indica claramente que dicho funcionario queda obligado a la devolución de los “sueldos percibidos” durante el término de la licencia otorgada.

Por lo tanto, consideramos que existe una contraprestación estricta y vinculante para el funcionario por recibir ese beneficio o apoyo de la institución en la cual labora, lo que representa una obligación correlativa de retorno y de mantenerse en el cargo en la entidad correspondiente, con la finalidad de resguardar la inversión que dicha institución ha realizado en la capacitación del funcionario.

Con base en los elementos aportados en su consulta, y si bien el artículo 46 de la Ley 1 de 2009 en análisis no hace diferencia expresa entre incumplimiento total (no reintegro, de ser el caso) o parcial (reintegro y renuncia antes de cumplir el plazo, de ser el caso) por parte del servidor beneficiado de su obliga-

ción de laborar en la institución respectiva, ni tampoco el legislador estableció la posibilidad de un reintegro parcial ni hizo referencia a devoluciones parciales, podemos considerar y coincidimos con el criterio expuesto en su consulta, para efectos de una interpretación literal, sistemática y lógica del artículo 46 referido, que cualquier incumplimiento, inclusive si el funcionario labora parte del tiempo exigido por ley, generaría la obligación de devolver la totalidad de los sueldos durante el tiempo concedido en la respectiva licencia con sueldo por estudios.

Lo anterior encuentra su fundamento en el carácter oneroso del beneficio otorgado por la institución, es decir, otorgar una licencia con goce de sueldo, y a su vez, la necesidad de protección del erario público contra posibles enriquecimientos injustificados. Aceptar una devolución parcial de los salarios sin que se haya cumplido con el tiempo de servicio comprometido perjudicaría a la administración pública y reduciría los incentivos para el cumplimiento de estos compromisos.

En cuanto a su segunda interrogante, sobre la retribución de los salarios devengados durante la licencia, consideramos y coincidimos en que los sueldos percibidos se refieren al salario bruto, es decir, la cantidad total devengada por el servidor antes de cualquier deducción. Debemos recordar que las retenciones o deducciones, tales como impuesto sobre la renta, seguro social, etc., son obligaciones personales del funcionario que se realizan por medio de la entidad empleadora; por lo tanto, no modifican el valor original de la obligación de devolver los sueldos percibidos; además, debe tenerse en cuenta que tanto el salario como las deducciones legales del mismo son

pagados al funcionario por el Estado, por lo que correspondería al Ministerio Público el cobro completo del salario bruto mensual del servidor beneficiado con la licencia con sueldo por estudios, para el caso que nos ocupa. Desde esa perspectiva, podemos inferir que el concepto de sueldo percibido al que hace alusión el ut supra artículo 46 de la Ley 1 de 2009, se relaciona con el término salario bruto mensual, antes de cualquier deducción legal.

En cuanto a su tercera y última interrogante expuesta, sobre los posibles mecanismos legales y procedimentales que debería seguir la Procuraduría General de la Nación para la recuperación de los salarios percibidos, aunque la ley no define los mecanismos específicos, se pueden considerar los siguientes pasos: a) Comunicación formal: la Dirección de Recursos Humanos debe comunicar formalmente y por escrito al servidor el incumplimiento de sus obligaciones y el monto a devolver, con la inclusión, como fundamento legal, del contenido del referido artículo 46 de la supracitada Ley 1 de 2009, adjuntando una certificación del Departamento de Planillas; b) Posibilidad de un cobro persuasivo, ofreciendo al servidor realizar un plan de pagos, a fin de evitar largos procesos judiciales; y c) Posibles acciones legales: en caso de no lograr un acuerdo, podría iniciarse un proceso civil para recuperar los salarios percibidos del servidor licenciado.

Adicionalmente, recomendamos, para darle mayor refuerzo a la seguridad jurídica del acto de otorgamiento de licencias en la institución, emitir las resoluciones administrativas o contratos correspondientes que avalen la emisión de tales licencias a los servidores beneficiados, incluyendo la advertencia de su reintegro al culminar la licencia respectiva, plazos y condiciones específicos para la recuperación de los salarios percibidos en caso de incumplimiento, notificaciones, posibles acuerdos de pagos, entre otros.

## De interés local

### **Voluntariado, nombramientos *ad honorem* y prácticas profesionales en juntas comunales**

CONSULTA C-028-25 de 16 de junio de 2025

En atención a la consulta realizada por la presidenta de la Junta Comunal del corregimiento de Santa Ana, la Procuraduría de la Administración, en atribución constitucional y legal, brinda su opinión jurídica en relación con la facultad de emisión por parte de la junta comunal de una resolución que tenga por objeto reglamentar los nombramientos de servidores públicos *ad honorem* y estudiantes en prácticas profesionales, a la vez que precisa el alcance del artículo 1 de la Ley 29 de 2014 sobre voluntariado.

A la pregunta de qué debe entenderse por la frase “organizaciones públicas” incluida en el artículo 1 de la Ley 29 de 2014, apunta la Procuraduría que, a la luz del concepto reconocido por la Real Academia de la Lengua Española, son aquellas que integran la administración de gobierno en todos los niveles pertenecientes a los poderes del Estado, cuya función principal es servir a la sociedad en uso de los recursos públicos provenientes de los impuestos y otras fuentes; organizaciones públicas que se constituyen en la columna vertebral de la administración estatal, siendo fundamentales para el funcionamiento de un gobierno democrático. No obstante, la definición con la expresión “organizaciones públicas” de la Ley 29 de 2014 no debe confundirse, puesto que las organizaciones públicas que conforman el Estado de gobierno están divididas dependiendo de las funciones que ejerzan dentro del engranaje administrativo del Estado, es decir, los entes gubernamentales se dividen entre los pertenecientes al go-



bierno central y aquellos pertenecientes al gobierno local.

En ese orden de ideas, define explícitamente el término voluntariado conforme lo señala el artículo 2 de la Ley 29 de 2014, como la modalidad de participación ciudadana realizada con toda libertad para la ejecución de tareas de interés público que contribuyen al desarrollo mediante la aportación del esfuerzo, habilidades y capacidades de las personas, voluntariado que tiene implícito un carácter altruista y solidario sin mediación de contraprestación económica, excluyendo de su concepto el servicio social y cualquier otra actividad que requiera la obtención de títulos académicos e idoneidades. Asimismo, fundamenta el significado del nombramiento ad honorem como aquel que permite a las instituciones y a la comunidad tener acceso a profesionales y personas con conocimientos, experiencia y trayectoria sin tener que incurrir en costos salariales, convirtiéndose en una forma de reconocimiento y agradecimiento a las personas por su contribución a la sociedad. A diferencia de la práctica profesional que, según la Real Academia de la Lengua Española, viene a ser el conjunto de actividades realizadas por el practicante que se encuentra trabajando de forma temporal en algún lugar con énfasis en el proceso de aprendizaje y entrenamiento laboral; y añade la Procuraduría que se considera igualmente una práctica profesional el conjunto de actividades formativas de carácter laboral que un estudiante universitario realiza en alguna organización receptora, con el fin de consolidar las competencias adquiridas en el aula que se desarrollarán en el sector público, social y privado.

Pormenorizados los conceptos asociados al tema principal de la consulta, referente a la posibilidad facultativa de las juntas comunales para la emisión de resoluciones que reglamenten los nombramientos de servidores públicos ad honorem y estudiantes en práctica profesional, a juicio de esta Procuraduría, la

inclusión de particulares o estudiantes a la junta comunal en apoyo de las funciones o servicios que brinda a la comunidad debió tratarse mediante un reglamento interno que definiera la manera en que estas personas realizarían las labores al servicio de la junta comunal, tomando en cuenta las particularidades que cada figura representa, es decir, voluntario, ad honorem y práctica profesional.

Destaca en su conclusión la Procuraduría la importancia del régimen jurídico que regula a las juntas comunales en los artículos 7, 11b y 17 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, al señalar que las juntas comunales, y específicamente la Junta Comunal de Santa Ana, cuentan con personalidad jurídica conferida por el alcalde a través de resolución, por medio de la cual podrán establecer un mecanismo de regulación, como lo es el reglamento interno, que procure el buen funcionamiento al interior de la junta comunal y de todos los miembros que la conforman. Se recomienda a la Junta Comunal de Santa Ana modificar el reglamento interno a fin de incluir la participación del servicio y/o apoyo que le puedan brindar los particulares voluntarios, ad honorem y en práctica profesional.

### De interés general

## Competencia para representar los intereses del Tesoro Nacional en procesos por defraudación fiscal

CONSULTA C-118-25 de 13 de mayo de 2025

El director General de Ingresos, mediante Nota n.º 201-01-332-DGI de 2 de mayo de 2025, eleva consulta respecto a “¿cuál es la autoridad, institución o ministerio competente para representar y velar por los intereses del Tesoro Nacional dentro de los procesos penales por presunta defraudación fiscal, así como en aquellos casos en los que la Dirección Gene-

ral de Ingresos interponga denuncia por la posible comisión de delitos que afecten los ingresos fiscales del Estado?”.

Observa esta Procuraduría que, si bien el escrito hace referencia a procesos que se surten en la jurisdicción penal, el análisis solicitado no recae sobre los mismos, sino que versa sobre la competencia para representar los intereses del Tesoro Nacional.

Con miras a conceptualizar la figura del Tesoro Nacional dentro de la jurisdicción panameña, resulta pertinente destacar que la carta política la contempla como un patrimonio que sufraga los emolumentos de los diputados, las remuneraciones de los representantes de corregimiento y alcaldes, y que recibe los excedentes económicos de la Autoridad del Canal de Panamá y los derechos por tonelada neta generados.

El Tesoro Nacional está constituido como un fondo común, que en lo financiero opera bajo el principio de unidad de caja, en el cual se ingresa el producto de los impuestos, tasas, bienes, derechos y servicios, y no como una persona moral de derecho público de la cual derive una capacidad civil. En consecuencia, al comprender en sí los haberes del Estado, el Tesoro Nacional racionalmente atañe al Estado; por ende, los intereses representados en un posible proceso penal por presunta defraudación fiscal son los del Estado panameño.

Establecida dicha precisión, el texto fundamental, en su artículo 2, determina que el Estado ejerce el poder público “por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”. En esos términos se dispone la separación de los poderes del Estado, “a fin de racionalizar el ejercicio del poder público, de manera que los administrados y los gobernantes conozcan hasta dónde llegan sus derechos y obligaciones. Esas fun-

ciones están separadas para evitar la concentración del poder, y por ello el Órgano Legislativo hace la ley, el Órgano Ejecutivo aplica la ley y el Órgano Judicial resuelve los conflictos que resulten de la aplicación de la ley”.

En torno a la armónica colaboración de los poderes del Estado, el pleno, en fallo de 25 de enero de 2011, manifestó que “este principio opera como un factor equilibrante de las funciones de gobierno, instituido sabiamente por el constituyente, mediante la separación de los poderes públicos. En ese sentido, el Órgano Legislativo no puede exceder los límites que le ha impuesto el poder constituyente; lo mismo ocurre con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial... Las formas de articulación de la colaboración entre los Órganos del Estado las establece la propia Constitución Política y las leyes dictadas en su desarrollo. Todo ello en miras a que se respete la actividad funcional del Estado, garantizando con ello el debido proceso y la seguridad jurídica, en beneficio del Sistema Democrático acogido en nuestro país”.

Aunado al principio de estricta legalidad — que profesa el ejercicio de los poderes públicos con apego a lo expresamente permitido en el derecho positivo—, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política, concordante con el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, del procedimiento administrativo general, permite colegir que cada Órgano debe ceñir su actuación a las funciones asignadas en la carta magna y las leyes nacionales, pero “se hace necesaria la colaboración armónica entre los Órganos del Estado, para conseguir la realización efectiva de los fines de éste”.

La revisión del texto fundamental, que en su artículo 219 estipula que el Ministerio Público está compuesto, entre otros, por los despachos del procurador General de la Nación y de esta Procuraduría de la Administración, y en su artículo 220 le asigna, entre otras, las



responsabilidades generales de defender los intereses del Estado (numeral 1) y de perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales (numeral 4).

En cuanto a las funciones específicas del Ministerio Público, se acude al artículo 348 del Código Judicial, en cuyo numeral 3 se reconoce la atribución del Procurador General de la Nación de promover y sostener los procesos necesarios para la defensa de los bienes e intereses del Estado, así como a los artículos 585 y 1952 *ibidem*.

En consecuencia, de conformidad con el mandato constitucional, los intereses del Estado están representados por el Ministerio Público dentro de los procesos penales por presunta defraudación fiscal y en aquellos en que la Dirección General de Ingresos interponga denuncia por la posible comisión de delitos que afecten los ingresos fiscales del Estado.

Respecto a su segunda pregunta, concerniente a la legitimidad para actuar como querelante dentro de los procesos penales por presunta defraudación fiscal, es menester de este Despacho emplazar al artículo 127 del Código de Procedimiento Penal, que exige la existencia de un acto administrativo preparatorio, no definitivo, no recurrible, proferido por la Dirección General de Ingresos, exponiendo los hechos u omisiones, que incluya la motivación del cargo de presunta evasión o defraudación fiscal.

Dispone la norma en mención que, si el monto producto de la determinación administrativa es igual o superior a trescientos mil balboas con 00/100 (B/.300,000.00), deberá levantarse un informe, suscrito por el director General de Ingresos, conjuntamente con un contador público autorizado idóneo de la entidad, y remitirlo a la evaluación del Tribunal Administrativo Tributario. En caso de que este tribunal estime que existen elementos probatorios,

proferirá el respectivo informe y lo devolverá a la Dirección General de Ingresos, para que presente la correspondiente denuncia.

Del trámite descrito se desprende que la Dirección General de Ingresos ejerce un rol preponderante para demostrar la comisión del supuesto delito de defraudación fiscal, por cuanto debe generar el elemento probatorio, contentivo de todos aquellos elementos necesarios para la defensa de los intereses nacionales, por conducto del Ministerio Público.

Esta Procuraduría debe destacar que el artículo 127 del Código de Procedimiento Penal únicamente autoriza la presentación de una denuncia por parte de la Dirección General de Ingresos y, en consecuencia, no faculta la comparecencia mediante querrela.

### Analítico de consultas

Corrección de errores en la Gaceta Oficial	<a href="#">C-SAM-049-25</a>
Refrendo por insistencia de una concesión administrativa	<a href="#">C-222-25</a>
Denegación de recursos de reconsideración	<a href="#">C-215-25</a>
Entrega de información sensible o confidencial a diputados	<a href="#">C-SAM-048-25</a>
Entrega de pertenencias decomisadas en las casas de paz	<a href="#">C-SAM-047-25</a>
Pago de prima de antigüedad a funcionario jubilado por error	<a href="#">C-210-25</a>
Categoría organizacional a la que pertenecen los servicios de seguridad	<a href="#">C-211-25</a>

## Sección III. Jurisprudencia

### Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

#### La motivación como requisito esencial del acto administrativo

Sala Tercera. Sentencia de 31 de enero de 2025

##### Fundamento de la demanda

La controversia se origina en la demanda presentada contra la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), en la que se alega la falta de motivación en los actos administrativos que afectaron a la demandante, RR, en un concurso de selección de personal.

El demandante sostiene que la UNACHI no consideró la totalidad de la documentación presentada ni evaluó adecuadamente sus títulos de licenciatura en Psicología y maestría en Psicología Clínica con especialización en Psicoterapia Integrativa. Se argumenta que la institución realizó una interpretación incorrecta del alcance del título de licenciatura en Psicología, que debe ser la base para cualquier especialidad posterior. En consecuencia, se acusa la vulneración del debido proceso al incumplir con el deber imperativo de motivar el acto administrativo.

##### Decisión de la Sala Tercera

La Sala observa que RR había sido evaluada previamente por la UNACHI para el Concurso de Selección de Personal Académico Transitorio o Contingente, obteniendo un puntaje total de 100 puntos. Asimismo, consta en certificaciones que la demandante formaba parte del Banco de Datos Transitorio de la Es-

cuela de Psicología de la misma facultad, con carga horaria asignada.

Aunque los procesos de selección eran distintos —uno para el Banco de Datos de Profesores Eventuales y otro para Personal Académico Transitorio—, la Sala advierte que la UNACHI evaluó y calificó la misma documentación de manera contradictoria. Por ello, se concluye que en el presente caso se omitió la correcta valoración de los títulos académicos, conforme a la normativa aplicable.

Por otro lado, la Sala considera que la motivación ofrecida en los actos administrativos impugnados es exigua. La Administración se limitó a señalar que la participante no cumplía con los requisitos de los acápite g) y j) del artículo 5 del reglamento del concurso. Posteriormente, en los actos confirmatorios, se amplió esta justificación indicando que su licenciatura correspondía al área de Psicología General y su maestría al área de Psicología Clínica, argumento que no se ajusta a la normativa pertinente.

Al respecto, es preciso recordar que el artículo 201, numeral 1, de la Ley 38 de 2000 define el acto administrativo y establece como uno de sus elementos esenciales la motivación, entendida como el «conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión».



## JuriSis

**Jurisprudencia  
Sistematizada**

Acceda a nuestro sistema  
de información haciendo  
clic aquí

El jurista Roberto Dromi, en su obra *Derecho administrativo*, describe este elemento de la siguiente manera:

«La motivación es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan “considerandos”. La constituyen, por tanto, los presupuestos o “razones” del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión».

En este sentido, y a la luz del derecho positivo panameño, la exposición de las razones fácticas y jurídicas que fundamentan una decisión administrativa es un requisito imperativo. La Sala determina que la justificación para la emisión del acto fue inexacta y se apartó de las normas legales que rigen la materia, lo que confirma la vulneración de la garantía de motivación del acto administrativo.

En consecuencia, tras examinar los preceptos jurídicos y las pruebas aportadas al expediente, esta corporación de justicia considera probados los cargos de violación alegados por la parte actora, por lo que procede a declarar la ilegalidad del acto demandado.

### De interés general

## La resolución administrativa de contratos por incumplimiento y el concepto de fuerza mayor

Sala Tercera. Sentencia de 19 de mayo de 2025

### Fundamento de la demanda

El Consorcio IDEL interpuso una demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción solicitando la anulación, por ilegalidad, de la Resolución n.º DM-0666-2019 de 30 de

diciembre de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente. Mediante dicho acto, se resolvió administrativamente el Contrato de Servicio n.º CC-13-CAF-2017.

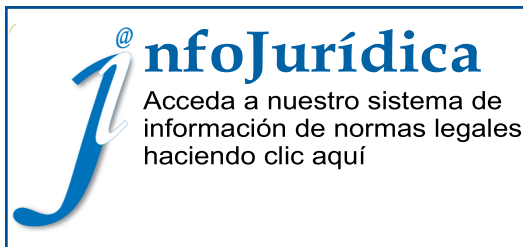
La controversia radica en que, según el demandante, el Ministerio de Ambiente resolvió el contrato obviando que el incumplimiento del consorcio se debió a una situación de fuerza mayor no imputable a este, específicamente el fenómeno de El Niño.

### Decisión de la Sala Tercera

El problema jurídico central consiste en determinar si el acto impugnado desconoció la existencia de un evento de fuerza mayor como causa del incumplimiento contractual y si, además, carecía de la debida motivación.

La Sala se remite a las conclusiones del Informe Técnico n.º 023-19, elaborado por funcionarios del Ministerio de Ambiente, en el que se detallan los incumplimientos del contratista. Este tribunal no puede acoger la tesis del demandante de que el fenómeno de El Niño y la temporada seca constituirían eventos imprevisibles y de caso fortuito. Tampoco puede considerarse fuerza mayor la renuencia de algunos socios estratégicos a la siembra en sus parcelas, pues estos habían suscrito cartas de compromiso y participado en la elaboración del plan de trabajo, momento en el cual debieron presentar sus observaciones.

En este sentido, la Sala coincide con el criterio del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, expresado en la Resolución n.º





082-2020-Pleno/TACP de 27 de abril de 2020. Por lo tanto, no se consideran vulnerados los artículos 115 de la ley de contrataciones públicas ni el 34-D del Código Civil, ya que se ha constatado el incumplimiento contractual por parte del Consorcio IDEL desde noviembre de 2018.

El demandante también alega que la autoridad debió conceder una prórroga conforme al artículo 95 de la ley de contrataciones públicas. Sin embargo, dicha norma se refiere a la extensión del plazo del contrato, mientras que la solicitud del consorcio era la suspensión del servicio hasta una fecha posterior, lo cual no es congruente con lo dispuesto en el artículo.

La decisión del Ministerio de Ambiente de resolver administrativamente el contrato se fundamentó en una serie de incumplimientos constatados por el personal técnico en las inspecciones de campo. Dichos incumplimientos, detallados en el informe técnico citado *ut supra*, no estaban relacionados exclusivamente con fenómenos climáticos, sino que involucraban otros hechos y situaciones debidamente documentadas.

Finalmente, en cuanto a la supuesta violación de los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, relativos al debido proceso y al principio de estricta legalidad, esta corporación de justicia no encuentra en el expediente elementos de juicio que permitan considerar que el acto acusado infringe dichas normas. Por el contrario, se concluye que el Ministerio de Ambiente actuó de conformidad con el marco legal pertinente.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia declara que no es ilegal la Resolución n.º DM-0666-2019 de 20 de diciembre de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente.

## Analítico de jurisprudencia

Responsabilidad extracontractual del Estado por mal funcionamiento de los servicios públicos	13-5-2025
Reconocimiento de responsabilidad previo a la aplicación de una sanción	12-5-2025
Destitución derivada de una sanción disciplinaria	19-5-2025
Publicidad del acto administrativo como requisito de eficacia	12-6-2025
Traslape total de fincas	17-6-2025
Doble titulación del globo de terreno	17-6-2025
Idoneidad para técnico en salud ocupacional proveniente de institutos o centros de enseñanza superior	16-6-2025
Desafectación de servidumbre vial	16-6-2025
Fuero laboral especial por enfermedad crónica	15-7-2025
Desvinculación fundada en la potestad discrecional	19-6-2025
Estabilidad de los profesionales de las ciencias agrícolas	19-6-2025
Responsabilidad exclusiva del Contratista derivado de afectaciones generadas por el desarrollo de una obra.	8-8-2025

## Sección IV. Orientación al ciudadano

### La Lotería Fiscal

Kiria Oralia Gutiérrez

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Con el fin de promover e incentivar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de facturación de los contribuyentes, el artículo 3 de la Ley 256 de 26 de noviembre de 2021 reguló la realización de la lotería fiscal, cuyo propósito es contribuir al aumento significativo de las recaudaciones del impuesto sobre la renta y del impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios. En desarrollo de la Resolución 1 de 12 de marzo de 2025, que aprobó el Sistema de la Tómbola Fiscal basado en facturas —comercializado con el nombre de Lotería Fiscal—, se expidió el Decreto Ejecutivo 26 de 2 de junio de 2025, que establece y reglamenta dicho sistema.

#### ¿Qué es la lotería fiscal?

Es un sorteo oficial en el que participan las personas naturales que depositen uno o más sobres cerrados, los cuales deberán contener como mínimo cinco facturas o documentos equivalentes, en los buzones designados por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Junta de Control de Juegos.

#### ¿Qué requisitos deben cumplir las facturas fiscales?

Las facturas:

- Deberán ser entregadas a los clientes por las personas obligadas a emitirlas.
- Deben estar emitidas a nombre de la persona que participa en la lotería fiscal.
- Deben ser expedidas por equipos fiscales autorizados.

- En el caso de facturas electrónicas, deberán estar debidamente impresas.

#### ¿Qué información deben contener las facturas incluidas en los sobres?

Cada factura debe contener:

- Denominación del documento (factura o documento equivalente).
- Numeración única por punto de facturación.
- Número de registro del equipo fiscal.
- Nombre, domicilio, número de Registro Único de Contribuyente y dígito verificador del emisor.
- Nombre e identificación del receptor (cédula o pasaporte).  
⇒ Alternativamente, se permite anotar el nombre y número de identificación en el reverso de la factura.
- Fecha de emisión.
- Descripción de la operación con cantidad y monto (cuando no sea aplicable, puede omitirse la cantidad).
- Desglose de impuestos aplicables.
- Valor individual y total.
- Fecha y forma de pago.
- Detalle de descuentos, bonificaciones y ajustes.

#### ¿Qué información externa deben contener los sobres?

Cada sobre debe incluir:

- Nombre completo del remitente.
- Número de cédula (para nacionales).

- Carné de residente permanente emitido por el Tribunal Electoral o pasaporte vigente (para extranjeros).
- Dirección física.
- Correo electrónico.
- Número telefónico.
- Número telefónico.

## ¿Cómo se realizará la lotería fiscal?

La premiación será pública y se desarrollará en el lugar designado por el Ministerio de Economía y Finanzas, con la presencia de:

- Un notario público, quien certificará el proceso.
- Un funcionario de la Junta de Control de Juegos.

Durante el evento:

- Una persona del público será seleccionada al azar para extraer los sobres.
- Los sobres serán validados por funcionarios de la Junta de Control de Juegos y de la Dirección General de Ingresos.
- Se anunciará en voz alta el nombre completo y el número de cédula o pasaporte del participante ganador, una vez comprobado que las facturas cumplen los requisitos establecidos.

## ¿Qué reglas deben cumplir los sobres durante la lotería fiscal?

- Deben estar debidamente cerrados (de lo contrario, serán anulados).
- Deben contener la información prevista en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 26 de 2025.
- Deben incluir al menos cinco facturas válidas.

## ¿Qué requisito de admisión deben reunir las facturas?

Solo se admitirán facturas emitidas hasta dos meses de antelación a la fecha de realización del sorteo.

## ¿Cuántas veces pueden resultar ganadores los participantes?

Se permite la participación múltiple. Una persona podrá resultar ganadora más de una vez si se extraen varios sobres a su nombre.

## ¿Qué medidas se tomarán para la extracción, fiscalización y destrucción de los sobres?

- Los sobres serán extraídos hasta completar el número total de premios disponibles.
- Al finalizar la premiación, se extraerán al azar quince sobres adicionales, destinados a fines de fiscalización tributaria por parte de la DGI.
- Los sobres no seleccionados serán destruidos en presencia de un funcionario de la Junta de Control de Juegos.

## ¿Cómo se procederá a la publicación de los ganadores?

Los nombres de los ganadores se publicarán durante tres días consecutivos en un periódico de circulación nacional, así como en otros medios de comunicación y en redes sociales, junto con el detalle de los premios obtenidos.

## ¿En qué orden serán otorgados los premios?

- Cinco premios de B/. 10,000.00 cada uno.
- Diez premios de B/. 5,000.00 cada uno.
- Diez premios de B/. 1,000.00 cada uno.

## Sección V. Buenas prácticas

### Certificado de exoneración del impuesto sobre la renta

Mediante la Resolución 049-2025 de 6 de junio de 2025 se establece el procedimiento para la expedición del certificado de exoneración del impuesto sobre la renta, en cumplimiento del Decreto Ejecutivo 126 de 23 de junio de 2010. Este último, en su artículo 84-G, numeral 1, dispone que toda microempresa que se inscriba en el Registro Empresarial quedará exenta del pago del impuesto sobre la renta durante los dos primeros años fiscales contados a partir de su inscripción.

En atención a lo anterior, la Resolución 049-2025 dispone:

- El otorgamiento automático del certificado de exoneración del impuesto sobre la renta, una vez emitido el certificado de Registro Empresarial.
- La implementación del formulario de Declaración Jurada notariada de renuncia de los suscriptores de personas jurídicas, siempre que los accionistas o socios sean, a su vez, accionistas o socios de otras MIPYMES.

Esto se fundamenta en el numeral 3 del artículo 84-I del Decreto Ejecutivo antes citado, que establece que, para los efectos de microempresas constituidas como sociedades, solo se considerarán aquellas en las que los accionistas o socios no sean, a su vez, accionistas o socios de otras MIPYMES.

Asimismo, aunque las microempresas se formalicen a título personal, la exclusión antes mencionada **no se aplica** a nuevas microempresas constituidas con la misma actividad económica por la misma persona que previamente se haya beneficiado de la exoneración del impuesto.

### Declaración Única Centroamericana en línea

La Autoridad Nacional de Aduanas adoptó el formulario denominado *Formulario de Solicitud Anticipada de la Declaración Única Centroamericana (DUCA) en línea*, para el control del egreso de mercancías de Panamá hacia el Centro de Control Integrado Darizara, Costa Rica.

El transportista aduanero deberá:

1. Ingresar y completar el formulario en línea.
2. Indicar:
  - Cantidad de DUCA-T.
  - Numeraciones de las declaraciones y de los correlativos.
  - País de procedencia.
  - Cantidad de marchamos.
  - Número de marchamos.
  - Inicio de tránsito.
3. Adjuntar en la pestaña correspondiente el comprobante de pago.
4. Enviar el formulario.
5. En caso de observaciones, incluirlas en el campo de la sección de comentarios.
6. Posterior al envío, seleccionar nuevamente la opción para acceder al formulario y recibir un correo electrónico con el código de respuesta rápida (QR).



### ColecciónPA

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

El inspector de aduanas designado deberá:

- Revisar en la plataforma el Formulario DUCA-T presentado por el transportista aduanero.
- En caso de requerir subsanación, rechazar la solicitud detallando el motivo del rechazo.
- Una vez aprobada la solicitud anticipada, el transportista recibirá un correo electrónico con el código QR.

---

## Lanzamiento de DINASEPI Online, en la transformación digital del Estado

La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, la Secretaría de Digitalización del Estado y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá lanzaron oficialmente la plataforma DINASEPI Online. Esta innovadora herramienta está diseñada para agilizar, simplificar y hacer más transparente el proceso de trámites para la ciudadanía, marcando un hito en la digitalización de los servicios públicos.

Durante la ceremonia de lanzamiento, el administrador general de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, Ing. Adolfo Fábrega, destacó el compromiso del gobierno con la eficiencia y la mejora continua de los servicios. Señaló:

DINASEPI Online es un claro ejemplo de cómo la transformación digital, cuando se realiza de manera colaborativa, tiene un impacto directo y positivo en la calidad de vida de los ciudadanos.

Con esta nueva plataforma, los usuarios podrán gestionar en línea diversos trámites relacionados con la Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de Incendios, reduciendo considerablemente los tiempos de respuesta y eliminando la necesidad de pro-

cesos manuales. La implementación de esta herramienta refuerza el compromiso del gobierno con la agilidad, eficiencia y transparencia en la atención a la ciudadanía.

El funcionario agregó que también se prevé la entrega de certificaciones en edificios existentes, en temas fundamentales para la seguridad humana, tales como:

- Sistemas de elevadores.
- Sistemas de prevención de incendios.

---

## Habilitan línea 24/7 para denuncias por ruido excesivo

La Alcaldía de Panamá activó la Línea 150, disponible 24/7, para que los ciudadanos denuncien el ruido excesivo. La Dirección de Legal y Justicia también recibirá reportes en el 6886-1110 para enviar personal con equipo de medición sonora.

La medida se basa en el Decreto Alcaldicio 002-2025, que reglamenta el Acuerdo Municipal 141 de 2014, mediante el cual se regulan las actividades que generen ruidos emitidos por equipos reproductores de audio, amplificadores de sonido, artefactos similares u otros medios o sistemas que excedan los límites sonoros máximos

Se fijan límites de ruido en 55 decibeles de 6:00 a. m. a 9:59 p. m. y en 50 decibeles de 10:00 p. m. a 5:59 a. m. Esta norma aplica a fábricas, bares y locales comerciales, con una prohibición total los domingos y días de duelo.

Las sanciones por incumplimiento van desde multas de B/.50.00 a B/.5,000.00 hasta la suspensión de la actividad y trabajo comunitario, dependiendo de la gravedad de la falta y del lugar de la emisión.





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](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)  
[infojuridica@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:infojuridica@procuraduria-admon.gob.pa)

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