



Procuraduría de la
Administración

Cuaderno Administrativo

Mayo–Agosto 2024
Número 39





Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración

María Lilia Urriola de Ardila

Secretaria General

Anasiris Anabel Polo Arroyo

Subsecretaria General

DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN

JURÍDICA E INVESTIGACIÓN

Jefe del Departamento

Demetrio Dobras Ramos

Analistas de documentación jurídica

Dalquis Lurde Stanzola

Elenis Rosibell Tapia

Felisa Michelle Song Chong

Kiria Gutiérrez Ortega

Poroye Campbell Carrera





Contenido

Sección I. Estudios

- STANZIOLA DOMÍNGUEZ, Dalquis Lurde: Legislación comparada en materia de inembargabilidad..... 4

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-CH-002-24 (De interés general): Descuento de cuotas obrero-patronales a contratos por servicios profesionales..... 12
- CONSULTA C-SAM-012-24 (De interés local): Grado de independencia y autogobierno de los municipios 13
- CONSULTA C-SAM-009-24 (De interés local): No está facultado el representante de corregimiento para expedir certificaciones sobre derechos posesorios..... 15

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 10 de junio de 2024 (Sala Tercera): Historial de crédito de los consumidores..... 17
- SENTENCIA de 10 de junio de 2024 (Sala Tercera): Competencia del alcalde para organizar actividades cívicas y conmemorativas..... 18

Sección IV. Orientación al ciudadano

- KIRIA ORALIA, Gutiérrez: Economía creativa 20

Sección V. Panorama local

- PNUD PANAMÁ: Panamá impulsa la transversalización del cambio climático en la inversión pública.. 22

Sección VI. Buenas prácticas

- Gratuidad en los servicios públicos de salud para las personas de la tercera edad sin recursos económicos 23

Sección I. Estudios

Legislación comparada en materia de inembargabilidad de recursos y bienes públicos

Dalquis Lurde Stanziola Domínguez

Analista de documentación jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Introducción

El control jurisdiccional de la Administración pública tiene entre sus fines la tutela de los derechos e intereses de los administrados y la corrección jurídica de la función administrativa, ello incluye la efectividad en la ejecución de sentencias que restituyan al afectado.

En este sentido, es importante hacer alusión a la normativa que rige la administración financiera del Estado. Los procedimientos presupuestarios buscan asegurar la correcta administración de la Hacienda pública. Por lo cual, cobran especial relevancia las reglas del proceso contencioso administrativo, en la protección de los intereses de los administrados cuando la Administración, lesionando estos intereses, viola la legalidad de la que deben estar investidos sus actos.

Es por ello por lo que el ordenamiento jurídico relativo a la Hacienda pública tiene repercusiones en la ejecución de las sentencias dictadas por los tribunales contenciosos administrativos.

En este orden de ideas, las medidas cautelares constituyen mecanismos para garantizar el cumplimiento de obligaciones, ayudan a materializar la pretensión ejecutiva y el derecho de acceso a la justicia, la propiedad y la efectividad de derechos fundamentales.

En función de lo planteado, la inembargabilidad como principio constitucional, elimina el riesgo de embargos a determinados bienes que por su naturaleza deben gozar de una especial protección constitucional.

El principio de inembargabilidad ha sido desarrollado ampliamente en la doctrina y objeto de análisis en diversos pronunciamientos por parte de los tribunales de justicia.

Bienes y recursos de dominio público

Desde el punto de vista jurídico, se denominan bienes las cosas materiales o inmateriales que son objeto de derechos. Desde una perspectiva económica, los bienes son escasos, limitados y, en consecuencia, poseen un valor que puede ser definido en términos monetarios. La palabra bienes proviene del latín *bene*, que significa "bien".

Los bienes públicos son aquellos que presentan las siguientes particularidades: su disfrute corresponde a cualquier ciudadano y nadie puede ser discriminado por su uso, ya que generalmente la gestión está a cargo del Estado.

Los bienes públicos se caracterizan porque su uso y disfrute no es para el beneficio particular de una persona determinada, sino que pueden ser utilizados por muchos ciudadanos a la vez y que no sea posible discriminar a un usuario de su disfrute, mediante la implantación de precios, ya que no tendrán valor monetario y cualquier ciudadano podrá acceder al mismo de forma independiente. Su mantenimiento estará a cargo de los impuestos que pagan los contribuyentes.

El embargo como medida cautelar en los procesos contencioso administrativo

Las medidas cautelares son medidas de carácter instrumental que sirven de respaldo para mate-



rializar y asegurar lo pretendido, una vez finalice el proceso.

Existen diversos tipos de medidas cautelares, entre las más comunes se encuentran el secuestro, la suspensión provisional, el embargo, entre otras.

En ese orden de ideas, cabe indicar que el embargo es una medida de ejecución forzosa destinada a individualizar los bienes suficientes del patrimonio del deudor para proporcionar una cantidad de dinero al acreedor.

Según la definición dada por el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, el embargo es el procedimiento administrativo o judicial que tiene por objeto la traba de los bienes del deudor, para afectarlos a la ejecución de una resolución administrativa o judicial (Real Academia Española, s.f., definiciones 1 y 2).

De acuerdo con las definiciones anteriormente brindadas, el embargo consiste en la declaración judicial acerca de qué bienes propiedad del deudor pueden ser utilizados para pagar su deuda.

Es importante tener presente, además, que existen bienes embargables e inembargables, así como un orden en que debe llevarse a cabo el embargo.

Sobre el particular, el Código Judicial de Panamá, en su artículo 1647, señala en qué consiste el embargo de bienes inmuebles en los términos que se describen a continuación:

Artículo 1647. Tratándose de bienes inmuebles, el embargo consistirá:

- a. En poner el inmueble fuera del comercio mediante la anotación del auto en el respectivo registro, hasta tanto el bien sea rematado, o liberado mediante el pago de la deuda.
- b. En hacer entrega del inmueble a un depositario para que cobre sus rentas, si así lo pide el acreedor y lo estime el tribunal; o,
- c. En ambas cosas a la vez.

A su vez, el artículo 1649 establece el orden en el cual se harán los embargos de los bienes.

En este sentido, por inembargabilidad debe entenderse aquello que no puede ser embargado. Es importante tener en cuenta que el verbo «embargar» alude a la retención judicial de un bien que queda sujeto al fallo de un juicio o al desarrollo de un procedimiento.

Este principio constitucional busca proteger del riesgo de embargo a determinados bienes que, por su naturaleza y carácter público, deben gozar de una protección constitucional especial, y además, garantizar la disponibilidad de estos recursos para los fines destinados.

Respecto a la condición de inembargabilidad de un bien, se pueden diferenciar dos categorías:

1. Los bienes absolutamente inembargables: dentro de esta categoría se encuentran los bienes inalienables, es decir, que no pueden ser enajenados, así como bienes declarados inembargables por disposición legal previa.
2. Los bienes inembargables en relación al deudor: se encuentran dentro de estos los instrumentos necesarios para el ejercicio de la actividad del deudor, ropas del deudor y su familia, el salario mínimo del deudor, entre otros.

Con fundamento en lo anteriormente señalado, es importante tener presente que el patrimonio del Estado goza del privilegio de inembargabilidad. Este privilegio responde, también, a la necesidad de poner limitaciones a las ejecuciones judiciales contra el patrimonio de la Administración pública.

En lo que respecta a la inembargabilidad de los bienes de las entidades públicas, algunos autores admiten la posibilidad del embargo de dinero de la Administración para asegurar la ejecución judicial de sentencias contencioso-administrativas. En este sentido, Antonio Cano Mata, trato “la medida del embargo de dinero de la administración para asegurar la ejecución judicial de sentencias contencioso-administrativas. En atención a ello, expuso el autor que: [El prin-

cipio de tutela judicial efectiva está proclamado en el artículo 24 de la Constitución; existe entre otras cosas, la necesidad de un proceso público, sin dilaciones indebidas; el cumplimiento de las sentencias forma parte del derecho a la tutela y exige entre otras cosas que el derecho reconocido adquiera plena efectividad, sin demora y que existe falta de tutela cuando las medidas ejecucionales adoptadas quedan privadas de esta eficacia. Todas estas premisas conducen ya a un principio inexorable: cuando la administración retrase el cumplimiento de las medidas conducentes a la ejecución de una sentencia, el tribunal tiene que adoptar todas las necesarias, para que el principio de tutela efectiva no sea violado. Señala el mismo autor que, “entre estas medidas debe incluirse cuando sea necesario el embargo trabado a la administración”.

Panamá

De acuerdo con el análisis precedente, el artículo 257 de nuestra carta magna enumera los bienes que pertenecen al Estado, y el artículo 258 señala los bienes que pertenecen al Estado y son de uso público y que, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada. Entre estos bienes cabe mencionar el mar territorial, las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros; las tierras y aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones, las tierras y aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos; el espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial y los demás bienes que la ley defina como de uso público.

Respecto a los bienes de dominio público, el Código Civil, en su artículo 329, enuncia los bienes que son considerados de dominio público:

Artículo 329. Son bienes de dominio público:

1. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos

y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas radas y otros análogos.

2. Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión;
3. El aire.

Por su parte, con respecto a los bienes nacionales, el artículo 3 del Código Fiscal señala como tales, “además de los bienes que pertenecen al Estado y de los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 258 y 259, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los municipios, a las entidades autónomas o semi-autónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular”.

Es importante tener presente que los bienes de dominio público están sometidos a las normas del derecho público.

En relación con este tema, en nuestra legislación nacional el principio de inembargabilidad de los bienes públicos constituye la base de los procesos de ejecución, y tiene como fundamento jurídico el artículo 1650 del Código Judicial, el cual señala lo siguiente:

Artículo 1650. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, podrán ser objeto de embargo todos los bienes enajenables del deudor con las siguientes excepciones:

[...]

14. Los bienes pertenecientes al Estado, a los municipios o a entidades estatales, autónomas o semiautónomas con excepción de las empresas mixtas.

De oficio o a petición de parte, deberá el juez que la decretó o el superior, en cualquier momento, revocar una orden de secuestro o embargo violatorio de lo dispuesto en el presente artículo.



Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá

Bienes de dominio público

Mediante la sentencia de 16 de diciembre de 2021, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, respecto a los bienes estatales, señaló lo siguiente: “[d]ebe recordarse que los bienes estatales no son todos bienes de dominio público. Son en esencia bienes nacionales (artículo 3 del Código Fiscal), pero en virtud de su finalidad se subdividen en bienes patrimoniales del Estado y en bienes de dominio público. Los bienes patrimoniales del Estado debido a que su finalidad es económica, pueden ser enajenados mientras no estén destinados a la satisfacción de un fin público (artículo 330 del Código Civil), sin embargo, ello no significa que puedan ser objeto de prescripción adquisitiva por particulares, aunque estos ostenten la posesión de los mismos por un tiempo determinado (artículo 1670 del Código Civil). Por su parte, los bienes de dominio que, como indicara el artículo 258 de la Constitución, pertenecen al Estado, son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada, pues su finalidad es de utilidad pública” (Demanda contencioso administrativa de nulidad. AF c. Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas).

Naturaleza de los bienes de dominio público

Dentro de este marco, el Pleno de la Corte Suprema, en sentencia de 26 de diciembre de 2017, manifestó que “a través del artículo 258 de la Carta Fundamental, se enlistan una serie de bienes destinados al uso público y que, en principio no pueden ser objeto de apropiación privada, reconociéndole al Estado un derecho de propiedad sobre los mismos, por lo cual está facultado para proveer lo necesario para su conservación, uso y explotación. La naturaleza de los bienes de uso público implica que su utilización está destinada de manera directa a una función pública, al interés general, y por lo tanto, se encuen-

tran sometidos a un régimen especial de Derecho Público”.

En la misma sentencia se indica que “ninguna persona privada puede disponer de los bienes de uso público en calidad de propietario, ya que no son susceptibles, por ejemplo, de permuta, compraventa, donación y tampoco de prescripción; ni pueden ser secuestrados, depositados, ni embargados para que respondan por el incumplimiento de obligaciones públicas y privadas” (Acción de inconstitucionalidad contra los artículos primero y segundo de la Resolución de Gabinete 57 de 2000).

Desafectación de bienes de dominio público

En su sentencia de 26 de diciembre de 2017, el Pleno de la Corte manifestó que “los bienes patrimoniales del Estado debido a que su finalidad es económica, pueden ser enajenados mientras no estén destinados a la satisfacción de un fin público (art. 330 Código Civil), sin embargo, ello no significa que puedan ser objeto de prescripción adquisitiva por particulares éstos ostenten la posesión de los mismos por un tiempo determinado (art. 1670 Código Civil). Por su parte, los bienes de dominio público que, como indica el artículo 258 de la Constitución, pertenecen al Estado son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada, pues su finalidad es de utilidad pública”.

Sigue indicando el Pleno de la Corte, que “los bienes de dominio público por su propia naturaleza y en razón de su esencia se encuentran sometidos a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e indisponibilidad, de ahí que la titularidad de los mismos esté en cabeza del Estado y no pueda traspasarse a particulares. Empero también es cierto que si el bien demanial pierde o sufre una transformación natural o artificial sobre el atributo que cubría el dominio público (art. 364 del Código Civil), el Estado bien puede acceder a su desafectación de acuerdo a lo que disponga la ley, previa constatación de que las nuevas características del bien no son aptas para los fines

que tenía reservado y mediante la verificación de que el bien no es requerido para el mismo u otros fines o servicios públicos” (Acción de Inconstitucionalidad contra los artículos primero y segundo de la Resolución de Gabinete 57 de 2000).

Legislación comparada

España

En la legislación española, respecto a los bienes y derechos que integran el patrimonio de las administraciones públicas los mismos pueden ser divididos en bienes de dominio público o demaniales y bienes de dominio privado o patrimoniales.

Entendiéndose por bienes y derechos de dominio públicos o demaniales los que siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que la ley expresamente otorgue el carácter de demaniales, los bienes de dominio público estatal y los bienes inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma... (art. 5, Ley 33/2003).

Sobre el tema, el artículo 6 de la Ley 33/2003, del patrimonio de las administraciones públicas, señala lo siguiente:

Artículo 6. Principios relativos a los bienes y derechos de dominio público.

La gestión de administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

a) Inalienables, inembargables e imprescriptibilidad.

[...]

A su vez, el artículo 7 de la misma ley expresa qué debe entenderse por bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales, estableciendo que son aquellos bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales. Los bienes patri-

moniales no se rigen por el principio de inembargabilidad, que sí ampara a los bienes de dominio público o demaniales.

En esta línea, es destacable que el artículo 30 de la Ley 33/2003 reconoce que los bienes y derechos públicos o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. También establece que no se permitirá que se embarguen los bienes y derechos patrimoniales de las administraciones públicas cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

Mediante la sentencia 166/1998, el Tribunal Constitucional Español hizo importantes desarrollos del principio de inembargabilidad, al señalar que: se ha sostenido que las Administraciones Públicas han de contar con bienes de distinta naturaleza para el cumplimiento de sus diversas funciones, y se puso de relieve, además que la distinción se relativiza no solo por la aparición de importantes patrimonios separados del Patrimonio del Estado y al servicio de concretos fines, y pese a las exigencias legales de desafectación lo que permite a la Administración recuperar su disponibilidad como objeto de tráfico privado. Respecto a los fines es suficiente indicar que respecto a los bienes de dominio público se ha establecido una protección reforzada al determinar que la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad habrán de inspirar su regulación legal, sin que esta protección se extienda a los bienes patrimoniales o propios de las Entidades Locales, regidos por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derechos Privado.

Por otra parte, si la Constitución solo protege mediante la nota de la inembargabilidad determinados bienes de los entes públicos con exclusión de otros, ello se corresponde con los intere-



ses generales que determinan la demanialización de un bien singular o de categorías enteras de bienes.

Por otro lado, de acuerdo a la sentencia STC 227/1988, la inembargabilidad está justificada en atención a la eficacia de la actuación de la Administración Pública y la continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Colombia

Su Constitución Política (1991) señala cuáles bienes y recursos del Estado no pueden ser embargados. Ello está estipulado en el Capítulo 2 (De los derechos sociales, económicos y culturales), artículo 63, el cual señala lo siguiente:

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

De la anterior disposición se desprende que el legislador posee facultades constitucionales de otorgar la calidad de inembargables a ciertos bienes que no estén comprendidos en el listado antes mencionado.

Es también importante destacar que la legislación colombiana, concretamente el artículo 133 de la Ley 2056 de 2020, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, establece que los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del sistema.

En torno a la jurisprudencia en materia de inembargabilidad, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-546-92, expresa que el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indis-

pensables para la realización de la dignidad humana.

No obstante, en la misma sentencia se establece que la embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondrían el funcionamiento del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular. Lo cual sería inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.

Mediante sentencia T-873/12, se establece con respecto a la inembargabilidad de los recursos públicos, la Corte se ha pronunciado desde las primeras sentencias, considerando que se trata de un principio orientado a la conservación de los recursos necesarios para garantizar los fines del Estado Social de Derecho.

La sentencia C-566 de 2003, reafirmó la jurisprudencia en esta materia y bajo la vigencia del Acto Legislativo n.º 1 de 2001 precisó que, “de acuerdo con la regla jurisprudencial establecida bajo la vigencia del Acto Legislativo n.º 1 de 2001, las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos comprendía: (i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justa; (ii) la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencia; y (iii) el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible.

Sin embargo, con el Decreto 28 de 2008 — expedido en ejercicio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 3 del Acto Legislativo n.º 4 de 2007, que adicionó el artículo 356 de la Constitución Política— se efectuó un giro jurisprudencial en relación con la posibilidad de embargar recursos del Sistema General de Partici-

paciones” (Sentencia T-873-12, 26 de octubre de 2012).

Argentina

Respecto a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos, en la legislación argentina podemos acotar que la Ley 24.463 de 8 de marzo de 8 de 1995, en su artículo 23, establecía que los bienes y cuentas de la Administración Nacional de Seguridad Social o del Estado nacional son inembargables. No obstante, es menester mencionar que, a través de la Ley 26.153 de 4 de octubre de 2006, aquella disposición fue derogada.

Mediante auto de 17 de febrero de 2002, la Cámara Federal de la Seguridad Social ha sostenido que: “La inembargabilidad que se concede al Estado, no es un beneficio incondicional e irrestricto; antes bien, se supedita a que éste cumpla y acate las mandas judiciales de un modo determinado que no perjudique su actividad, pero que garantice el cumplimiento de sus obligaciones. El Estado, gestor y protector de la sociedad y los individuos que la componen, debe ser el primero en honrar sus deudas, entender lo contrario es absolutamente impensado en un Estado de derecho” (CFSS, Sala II, “Salum Yamil c. ANSES”).

Costa Rica

Con relación a la inembargabilidad de bienes públicos, la Ley 12 de 26 de septiembre de 1918, que declaraba la inembargabilidad de bienes del Estado, en su artículo 1 expresaba que, salvo las excepciones previstas en los contratos o convenios celebrados o que celebre el Gobierno, los bienes destinados directamente a los servicios públicos del Estado, de los gobiernos locales y de las Juntas de Educación, no son susceptibles de embargo por sus particulares acreedores. Esta disposición fue derogada por el artículo 209 de la Ley 8508 de 28 abril de 2006, que adopta el Código Procesal Contencioso-Administrativo.

Dado que el Código Procesal Contencioso-Administrativo derogó la Ley 12 de 26 de septiembre de 1918, que disponía la inembargabili-

dad de los bienes del Estado, podría considerarse que los bienes del Estado son embargables, no obstante, no puede concluirse que todo bien del Estado pueda ser objeto de embargo, ya que ello podría poner en peligro el funcionamiento del Estado y afectar bienes esenciales de la nación, como son los demaniales.

El Código Procesal Contencioso-Administrativo, adoptado mediante la Ley 8508 de 28 de abril de 2006, respecto a la inembargabilidad de bienes públicos establece lo siguiente:

Artículo 169.

- 1) Serán embargables, a petición de parte y a criterio del juez executor, entre otros:
 - a) Los de dominio privado de la Administración Pública, que no se encuentren afectos a un fin público.
 - b) La participación accionaria o económica en empresas públicas o privadas, propiedad del ente público condenado, siempre que la totalidad de dichos embargos no supere un veinticinco por ciento del total participativo.
 - c) Los ingresos percibidos efectivamente por transferencias contenidas en la Ley de Presupuesto Nacional, en favor de la entidad pública condenada, siempre que no superen un veinticinco por ciento del total de la transferencia correspondiente a ese período presupuestario.
- 2) Será rechazada de plano la gestión que no identifique, con precisión, los bienes, fondos o rubros presupuestarios que se embargarán.
- 3) La Administración Pública podrá identificar los bienes que, en sustitución de los propuestos por la parte interesada, deban ser objeto del embargo; todo ello conforme al prudente criterio del juez.

Artículo 170.

1. No podrán ser embargados los bienes de titularidad pública destinados al uso y aprovechamiento común, tampoco los vinculados directamente con la prestación de servicios públicos en el campo de la salud, la educación o la seguridad y cualquier otro de naturaleza esencial.



2. Tampoco podrá ordenarse ni practicarse embargo sobre los bienes de dominio público custodiados o explotados por particulares bajo cualquier título o modalidad de gestión; sobre las cuentas corrientes y cuentas cliente de la Administración; sobre los fondos, valores o bienes que sean indispensables o insustituibles para el cumplimiento de fines o servicios públicos; sobre recursos destinados por ley a una finalidad específica, al servicio de la deuda pública tanto de intereses como de amortización, al pago de servicios personales, a la atención de estados de necesidad y urgencia o destinados a dar efectividad al sufragio; tampoco los fondos para el pago de pensiones, las transferencias del fondo especial para la Educación Superior, ni los fondos públicos otorgados en garantía, aval o reserva dentro de un proceso judicial.

Es importante tener presente que el artículo 210 del citado Código Procesal Contencioso-Administrativo señala que se deroga cualquier disposición que establezca, en forma genérica, la inembargabilidad de los bienes de la Administración pública o de alguno de sus entes u organismos específicos.

En sentencia del Tribunal Superior Contencioso Administrativo se estableció que “los bienes que comprenden el dominio público no pueden embargarse”. Esto significa que “no pueden ser embargados, enajenados ni gravados de ninguna manera, si no es con autorización legislativa y con las formalidades establecidas al intento”. En definitiva, los bienes de dominio público “son bienes sujetos al uso y servicios público a que han sido destinados, destino inmutable, al amparo de la permanencia de la necesidad que satisfacen y del derecho de todos al uso reconocido conforme a las y reglamentos administrativos” (sentencia 25 de mayo de 1982, Sección Primera, n.º 5579).

Conclusiones

La regla de la inembargabilidad es una protección a los bienes de la Administración y viene a demostrar que los bienes de dominio público

están asegurados ante cualquier posible acción judicial contra ellos.

Actualmente, la inembargabilidad de los bienes de la Administración se ha valorado negativamente, por considerarse que este privilegio impide la vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva.

El derecho a la tutela judicial efectiva se refiere al derecho que tiene todo ciudadano a acceder a un proceso con todas las garantías de este derecho fundamental, de que el proceso culmine con una decisión de fondo debidamente motivada. Además, la tutela judicial efectiva implica el derecho a la efectividad de la sentencia.

El principio de inembargabilidad de bienes y recursos públicos en nuestro ordenamiento jurídico tiene arraigo constitucional, y ha sido desarrollado a través de leyes especiales. Este principio ha sido cuestionado por diversos autores que consideran que deja al administrado en un estado de indefensión frente a la Administración pública.

Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA LEGISLATIVA [AL], Código Procesal Contencioso Administrativo, Decreto Legislativo 8508, 28 de abril de 2006, (Costa Rica), Recuperado el 31 de julio de 2024, de <https://bit.ly/3WJbQSS>
- CAMPO CABAL, J. M. (1989). *Medidas cautelares en el contencioso administrativo*, Temis.
- CORTE CONSTITUCIONAL [CC], 1 de octubre de 1992, Sentencia C-546/92, (Colom.), Recuperado el 31 de julio de 2024, de <https://n9.cl/xu1oaq>.
- DE REINA TARTIÉRE, G. (2009). *Dominio público (naturaleza y régimen de los bienes públicos)*, Heliasta.
- Leyes nacionales: Constitución Nacional Política de 1972, Código Civil, Código Fiscal y Código Judicial
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (s.f.). Embargo. En el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Recuperado el 31 de julio de 2024, de <https://dpej.rae.es/lema/embargo>.

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés general

Descuento de cuotas obrero-patronales a contratos por servicios profesionales

CONSULTA C-CH-002-24 de 9 de febrero de 2024

El alcalde municipal del distrito de Santa Catalina, comarca Ngäbe Buglé, mediante nota s/n, consulta lo siguiente:

Según lo expuesto en el artículo 84 de la Ley 51 de 2005 de la Caja de Seguro Social, en el segundo párrafo, ¿está eximida o no la entidad de pagar las cuotas obrero-patronales y de realizar la deducción correspondiente a la profesional contratada? ¿Está obligada la profesional contratada a pagar las deducciones de la Caja de Seguro Social al contrato, dado el hecho de que la misma paga sus deducciones mediante declaración de rentas y a la vez está en la etapa de pensión de vejez normal, mediante la cual seguirá contribuyendo al sistema de la Caja de Seguro Social?

En atención al tema de su consulta, resulta pertinente señalar que en ocasiones anteriores la Procuraduría de la Administración se ha referido a la figura del contrato por servicios especiales, el cual en esta oportunidad está con tenido en el artículo 291 de la Ley 418 de 29 de diciembre de 2023, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2024”, indicando que la ley presupuestaria establece la posibilidad de que un particular realice o preste un servicio público, ocupando un cargo en la plantilla como complemento de aquellos que no están contenidos en la estructura de

puestos, y, asimismo, permite la contratación de funcionarios, una vez obtengan licencia sin sueldo de la entidad donde laboran para que presten un servicio público en otra institución.

Esta especie de contratación de naturaleza laboral *sui generis*, también representa una forma importante de entrar al servicio público, es decir, mediante una contratación por servicios especiales, figura que evolucionó a partir del año 2007, al disponerse en la ley presupuestaria (al igual que lo hace la Ley 51 de 2005) para estos casos, los descuentos de ley.

En cuanto a la Ley 418 de 29 de diciembre de 2023, el artículo 291 se refiere a aquellos contratos de naturaleza laboral mediante los cuales se brindan servicios por parte de profesionales, técnicos o por personas naturales, que no sean empleados públicos al momento de celebrar el contrato con las instituciones respectivas, y es claro al indicar, en su tercer párrafo, que “[d]ichas contrataciones tendrán que reflejar la información siguiente: tipo de servicio especial requerido, número de meses y monto de la cuantía mensual y total, y disponibilidad presupuestaria para cubrir las contribuciones a la seguridad social...”.

Por otra parte, sobre este tema, el artículo 18 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, establece quiénes son los agentes de recaudación de impuestos nacionales y de cuotas de la Caja de Seguro Social.

De conformidad con esta disposición, el Estado tiene la obligación de actuar como agente recaudador de las cuotas que deben pagar los trabajadores independientes bajo



contrato a su servicio, y remitir a la Caja de Seguro Social los dineros recaudados, en concordancia con el artículo 84 de la Ley 51 de 2005, que indica, igualmente, la obligación del Estado de verificar la afiliación a la Caja de Seguro Social, de la persona que contrate bajo la modalidad de servicios profesionales.

Cabe destacar que la Resolución 52,805-2018-J.D. de 29 de agosto de 2018 aprobó el Reglamento general de afiliación e inscripción de la Caja de Seguro Social, mediante el cual se desarrollan los artículos 7, 77, 79, 80, 81, 82, 84 y 87 de la Ley 51 de 2005, y es donde se definen, determinan las condiciones, normas, términos, reglas y principios básicos de obligatorio cumplimiento que regirán los trámites en los procesos de inscripción de empleadores (naturales o jurídicos) y la formal incorporación de un asegurado a la Caja de Seguro Social como cotizante o dependiente de un cotizante.

Sobre el tema de la afiliación de los trabajadores independientes contribuyentes cuando los contrate el estado por servicios profesionales, específicamente el artículo 31 del reglamento antes citado, se reitera la obligación del Estado, a través de sus instituciones, de verificar la afiliación de los trabajadores que estén obligados a cotizar y la responsabilidad del trabajador de afiliarse si no lo está. Por último, el artículo 32 señala lo siguiente:

Artículo 32. La Caja de Seguro Social se obliga a registrar en la cuenta individual del trabajador independiente contribuyente el aporte que representa el porcentaje, que determina el artículo 101 numeral 3 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

De interés local

Grado de independencia y autogobierno de los municipios

CONSULTA C-SAM-012-24 de 11 de abril de 2024

Nos parece oportuno resaltar lo relacionado con el concepto de la autonomía municipal, el cual se refiere al grado de independencia y autogobierno que tienen los municipios como entidad fundamental para gestionar sus asuntos internos y tomar decisiones sobre cuestiones que le conciernen directamente, dentro del marco legal establecido por el Estado; esto incluye la capacidad de administrar sus recursos, elaborar y aplicar normativas locales, gestionar servicios públicos y participar en la toma de decisiones que afectan a su comunidad, entre otros aspectos. La autonomía municipal es un principio fundamental en el sistema de descentralización administrativa local.

Sobre el tema de la autonomía municipal, el jurista Enrique Abrahams expresa:

La autonomía del municipio, indispensable para el desarrollo de la vida local, no debe ser confundida con la soberanía que reside en la Nación. El Municipio es una institución político-social que se halla encajada dentro del Estado como parte de él y guarda con él una serie de relaciones recíprocas que en lugar de tender hacia una total independencia, tienden hacia una mayor compenetración y equilibrio entre la parte, o sea el Municipio, y el todo o sea la Nación. Hoy el Municipio, en muchos casos, no constituye por sí una entidad económica que se baste para atender a la completa satisfacción de sus necesidades peculiares, como sucedía con las ciudades antiguas, sino que forma parte de la gran unidad económica nacional, y esa circunstancia, entre otras no menos importantes, viene a hacer que el Municipio sea considerado

como una célula en el organismo del Estado. Pero los problemas que surgen en su seno como núcleo local diferenciado dan origen a determinados derechos, que deben estimarse municipales, cuyo conjunto viene constituir la Autonomía Municipal... y considerado el Municipio como de un orden limitado en sus atribuciones jurídico-políticas, el problema de su autonomía viene a ser un problema de equilibrio en sus relaciones con el Estado, equilibrio que debe conducir a una coordinación armónica entre el Poder Central y el Poder Local a fin de lograr amplia cooperación y recíproco acondicionamiento entre la administración nacional y la administración municipal...".

Tras haber explorado sucintamente la definición de la autonomía municipal, es fundamental destacar que los municipios, en calidad de gobiernos locales amparados por la Constitución, desempeñan un papel esencial en la implementación de las políticas adoptadas por el Gobierno central.

En este sentido, el principio de autonomía municipal constituye el conjunto de potestades o facultades otorgadas por la Constitución de la República y la ley de régimen municipal a los municipios como órganos de gobierno dentro de su división territorial, pero sin perder de vista el deber y la obligación de cumplir y hacer cumplir nuestra carta magna, las leyes, los decretos y órdenes del ejecutivo, así como las demás disposiciones legales. Estas facultades y poderes constitucionales son los pilares, fundamentos o argumentos lógicos que orientan la actuación de las autoridades municipales en su gestión, tal como lo establece el artículo 234 de la Constitución:

Artículo 234. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.

Ahora bien, por lo que se refiere al artículo 82 de la Ley 276 de 2021, que textualmente establece que el "Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley", tenemos a bien indicar que la reglamentación es la facultad que tiene el poder ejecutivo de integrar la ley, sea precisando su concepto, sea determinando las circunstancias de hecho a las que se aplicará, nada más, los límites son claros, no puede ir contra la letra de la ley, en otras palabras, no le está permitido modificarlas.

Hechas las consideraciones anteriores, es importante destacar que la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 184, numeral 14, dispone como una de las atribuciones que ejerce el presidente de la República con la participación del ministro respectivo, reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

Lo anterior responde a la potestad reglamentaria que es conferida al Órgano Ejecutivo, para desarrollar las leyes a fin de facilitar su ejecución, en beneficio del interés público.

De interés local

No está facultado el representante de corregimiento para expedir certificaciones sobre derechos posesorios

CONSULTA C-SAM-009-24 de 20 de marzo de 2024

Se formula una consulta a la Procuraduría de la Administración a fin de conocer cuál es la participación de los representantes de corregimiento en la emisión de certificaciones como elemento probatorio en la acreditación de la posesión dentro del trámite para el reconocimiento de derechos posesorios a



particulares, establecido en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, “Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones”, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010.

Del examen de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificada por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, y del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, en correspondencia con la certificación de colindantes, el artículo 3 de la Ley 80 de 2009 da atribución como medio probatorio en el ámbito local a las autoridades locales de policía, cuando dice:

Artículo 3. La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica por un período mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras. La posesión podrá ser adquirida de una persona que la tuvo, y el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor.

La posesión se demuestra mediante el uso habitual, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra. Igualmente, el solicitante de un título de propiedad podrá establecer la existencia de la posesión por el período que establece el párrafo anterior, mediante actos demostrativos de dominio, documentos emitidos por las autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad por sus colindantes, así como todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial.

Los documentos emitidos por las autoridades de policía se utilizarán como elemento probatorio de la posesión, pero no serán definitivos.

Para los efectos de los programas de titulación, el Ministerio de Economía y Finanzas hará uso de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial, a fin de verificar la existencia de la posesión en

caso que éste en duda, lo que incluye los documentos expedidos por las autoridades de policía levantada en los procesos de regulación y titulación masiva, dentro de los cuales deberá tener una participación activa y directa el Ministerio de Economía y Finanzas.

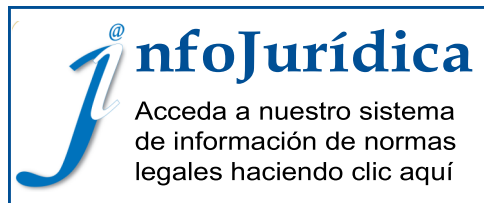
Aunado al artículo anterior, el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, reglamentario de la Ley 80 de 2009, señala:

Artículo 4. Requisitos para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación a título gratuito u oneroso en las peticiones posteriores a las peticiones a la entrada en vigencia de la Ley 80 de 2009. El interesado debe presentar lo siguiente:

[...]

5. Acreditar el derecho posesorio, la ocupación por más de cinco (5) años y el dominio real con ánimo de dueños de manera pacífica e ininterrumpida, a través de los medios de prueba establecidos en el Código Judicial, entre los cuales están documentos emitidos por las autoridades nacionales; certificaciones de corregidorías y/o alcaldías; declaraciones juradas de testigos de la comunidad; peritajes, contratos de servicios públicos; permisos de construcción y cualquier otra evidencia legalmente admitida que conduzca al convencimiento de la situación de hecho que se quiera demostrar.

En otras palabras, los alcaldes en su calidad de autoridad de policía, conforme el artículo 862 del Código Administrativo, así como los jueces de paz en la jurisdicción de su competencia, en atención al artículo 115 de la Ley 16 de 2016, serán ante quienes se





tramitará la expedición de las certificaciones o actos demostrativos de dominio, y no ante el representante de corregimiento, a quien ni la Ley 80 de 2009 ni la Ley 105 de 1973 le ha señalado esta función.

Indica la Procuraduría, que, adicionalmente, la ley también propone como caudal probatorio las declaraciones de testigos de la comunidad por sus colindantes, así como todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial, y bajo estos parámetros no podría excluirse a la junta comunal o al representante de corregimiento, si en él concurre la calidad de colindante o de testigo de la comunidad. Bajo esta condición sería la participación del representante de corregimiento, ya sea en el conjunto de las pruebas que aporte la parte interesada o lo solicite la entidad de la competencia, ante la cual se surte el trámite. Distinto sería que la Autoridad Nacional de Tierras lo haya incluido como un nuevo requisito sin estar contemplado en la ley o en el decreto ejecutivo o normativa, incurriendo en la prohibición del artículo 47 de la Ley 38 de 2000.

Finaliza diciendo que la autoridad ante la cual se realiza un determinado trámite no puede exigir o establecer requisitos que no se encuentren previsto en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución.

Buzón Ciudadano

Acceda al formulario para la presentación de quejas o consultas de la Secretaría de Asuntos Municipales haciendo clic aquí

Análítico de consultas

| MATERIA | N.º |
|--|------------------------------|
| Destitución o cese de labores de un juez de paz | C-CH-018-24 |
| Firma de la secretaria general en resoluciones de una entidad | C-138-24 |
| Servicio de vehículos y escolta a una ex primera dama | C-115-24 |
| Resoluciones de adjudicación definitiva de servidumbres viales | C-SAM-026-24 |
| Competencia específica de los notarios especiales | C-SAM-027-24 |
| Propiedad del carbono en bosques comprendidos en áreas comarcales | C-SAM-025-24 |
| Reglamentación de las leyes por el Órgano Ejecutivo | C-134-24 |
| Competencia de los jueces de paz en materia de servidumbre de paso | C-SAM-023-24 |
| Competencia para nombrar al ingeniero municipal, abogado consultor y otros | C-CH-017-24 |
| Incompatibilidad por parentesco en aspirantes a jueces de paz | C-SAM-022-24 |
| Publicidad de los procedimientos de consultas públicas | C-123-24 |
| Título universitario para ejercer un cargo directivo | C-110-24 |

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



Sección III. Jurisprudencia

Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

Historial de crédito de los consumidores

Sala Tercera. Sentencia de 10 de junio de 2024.

Fundamento de la demanda. Panafinanzas, S.A., interpuso demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP 086-19HC-RCH de 24 de junio de 2019, emitida por la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

Decisión de la Sala Tercera. La acción objeto de estudio versa sobre aspectos relacionados al ejercicio de la potestad sancionadora que posee la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia en materia de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.

En ese sentido, se hace necesario explicar que la Ley 24 de 2002 es un instrumento legal que tiene por objeto asegurar la protección y garantizar la confiabilidad, la veracidad, la actualización y buen manejo de los datos personales de consumidores o clientes, relativos a su historial de crédito; a la vez, busca regular la actividad de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se dediquen a administrar las agencias de información de datos y a los agentes económicos que mantengan o manejen datos sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.

Esta ley es de vital importancia, tanto para el consumidor como para los agentes económi-

cos, porque un correcto uso del historial de crédito permite, para el primero, la posible aprobación de un financiamiento, y para el segundo, la posibilidad de minimizar los riesgos del crédito.

En virtud de lo anterior, tal como se ha indicado, a través del artículo 8 del cuerpo legal en cuestión se le otorga la competencia a la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor para conocer y atender las quejas de los consumidores o clientes, y supervisar e investigar las prácticas de los agentes económicos y las agencias de información de datos. Al mismo tiempo, le faculta para sancionar a los agentes económicos y a las agencias de información de datos que, por razón de la investigación de las quejas que se le presente, se les compruebe que han infringido los derechos del consumidor o cliente en los supuestos señalados en dicha ley.

En este contexto, resulta importante destacar que la citada ley es de naturaleza garantista, y busca primordialmente la protección de los consumidores.

Como se puede apreciar en el artículo 49 de la carta fundamental, el constituyente panameño ha concebido la sensitiva materia de la protección a los consumidores y usuarios como una indudable garantía fundamental. Ello obedece al vigoroso decurso evolutivo que ha experimentado la protección a los consumidores en el funcionamiento de la economía actual. Su objetivo no es otro que proteger al consumidor de todos los peligros y situaciones de desigualdad que se suscitan en el ámbito de las modernas relaciones de consumo.

En este orden de ideas, resulta importante destacar que, de conformidad con el principio

de legalidad desarrollado en el ámbito del derecho administrativo, se observa que la Autoridad Nacional de Protección y Defensa de la Competencia está debidamente facultada por Ley para ejercer la potestad sancionadora en lo relacionado con la prestación de las relaciones de consumo, y más específicamente, en lo referente a la información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.

Finalmente, se debe aclarar que en toda actividad procesal derivada de un proceso sancionador debe ser garantizado el derecho de defensa de todas las partes involucradas, toda vez que este derecho constituye uno de los aspectos que integran el debido proceso.

Las constancias procesales revelan que el acto administrativo cuya ilegalidad se demanda se origina como consecuencia de una queja presentada ante la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en contra de Panafinanzas, S.A., debido al hecho medular que, conforme expuso el quejoso, había concretado un arreglo de pago con la referida empresa y aún le mantenían un estatus crediticio negativo de “cuenta contra reserva”, aunado al hecho que el saldo que mantenía no correspondía con la realidad de su deuda.

Es de lugar también expresar que la empresa Panafinanzas, S.A., ejerce la función de agente económico, en virtud que se ha probado la existencia de la relación comercial surtida entre ella y el señor KRQ; por ende, puede afirmarse, con total seguridad, que la demandada se encuentra dentro de los sujetos llamados a ser regulados y fiscalizados por la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

Como corolario de lo expuesto, esta Sala es del criterio de que Panafinanzas, S.A., infringió normativas vigentes en materia de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes, lo que dio lugar a una imposición de una multa que se encuen-

tra dentro del rango económico facultativo del ente regulador; siendo todos estos motivos por los cuales no es procedente declarar la nulidad de los actos impugnados, y por tanto, no se hace viable acceder a las pretensiones de la recurrente.

De interés local

Competencia del alcalde para organizar actividades cívicas y conmemorativas

Sala Tercera. Sentencia de 10 de junio de 2024.

Fundamento de la demanda. El alcalde del distrito de Chitré solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, emitidos por el Concejo Municipal del Distrito de Chitré. Mediante el acto atacado el Concejo de Chitré designó a las juntas comunales del referido distrito como las facultadas privativamente para organizar las festividades cívicas y conmemorativas que se desarrollen en cada corregimiento.

Decisión de la Sala Tercera. Esta corporación de justicia considera que, si bien es cierto que el artículo 14 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, que regula el régimen municipal, señala que los concejos municipales regularán la vida jurídica de los municipios por medio de acuerdos, por lo que están facultados para dictar dichas normativas en desarrollo de la ley municipal, no puede obviarse que el artículo 17 de la mencionada ley no establece dentro de las competencias asignadas a dicho cuerpo edilicio la organización o autorización de festejos o actividades públicas, con lo cual se desconoce que el jefe de la administración municipal es el alcalde, como lo establece la Constitución Política en su artículo 241.



A pesar de que entre las motivaciones del acto demandado, el Concejo Municipal de Chitré consideró conveniente facultar privativamente a las juntas comunales del referido distrito para organizar dichas celebraciones, en atención a que es su atribución el promover la realización de actividades de desarrollo cultural y social de las comunidades, y tomando en consideración que los ingresos derivados de dichas celebraciones servirán para darle sostenibilidad a los proyectos comunitarios que se desarrollasen, mal podía la corporación municipal demandada intervenir en la realización de una actividad que se encuentra dentro del marco de competencia del jefe de la administración, es decir, del alcalde del distrito de Chitré.

Por razón de ello, la Sala Tercera estima que, tal como fuere alegado por el accionante, la autoridad demandada (integrada por los representantes de corregimiento) no actuó dentro del marco de sus facultades legales, toda vez que, del análisis del acto atacado es evidente que la misma está designando a las juntas comunales del distrito de Chitré como los entes facultados para organizar las festividades cívicas y conmemorativas que se desarrollen en los distintos corregimientos que integran el municipio, a pesar de que dichas atribuciones recaen sobre los alcaldes, como jefes de la administración municipal.

Por último y a pesar de no haber sido sometido al control de legalidad que ejerce la Sala Tercera, no puede perderse de vista que el artículo 3 del ahora impugnado Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, indica que “en materia y competencia de orden y seguridad pública las juntas comunales del distrito de Chitré deberán trabajar coordinadamente con el alcalde municipal en la planificación, organización, ejecución y supervisión de las festividades cívicas y conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus corregimientos”, circunstancia que reconoce

la calidad de jefe del alcalde del distrito, siendo este la autoridad ante la cual deben tramitarse los permisos y autorizaciones para la realización de las actividades cívicas y conmemorativas de cada corregimiento del distrito de Chitré, y cuya inobservancia puede ser sancionada por los jueces de paz, como se desprende del contenido del numeral 14 del artículo 29 de la Ley 16 de 2016.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrado Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que son nulos, por ilegales, los artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 13 de 12 de junio de 2019, emitidos por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré.

| Análisis de jurisprudencia | Fecha |
|--|-----------|
| Adjudicación de terrenos estatales que afectan una propiedad privada | 16-7-2024 |
| Consulta pública para proyectos de construcción de infraestructuras | 16-7-2024 |
| Asignación de montos recaudados en concepto de servicios migratorios | 12-6-2024 |
| Ascenso a cargos policiales sin haber ejercido funciones en el rango inmediatamente anterior | 21-5-2024 |
| Expedición de certificados de operación sin estudios técnicos que los respalden | 20-5-2024 |
| Permiso comunitario de aprovechamiento y manejo forestal | 14-5-2024 |
| Tabla de afinidades de títulos académicos para cargos docentes | 14-5-2024 |

Sección IV. Orientación al ciudadano

Economía creativa

Kiria Oralia Gutiérrez

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Con el objeto de promover la cultura, la educación y el emprendimiento mediante el fomento e incentivo de la economía creativa, se aprueba la Ley 424 de 21 de febrero de 2024.

¿Cuáles son sus objetivos específicos?

La ley persigue los siguientes objetivos específicos :

1. Desarrollar el ecosistema de la economía creativa.
2. Impulsar la educación en materia de cultura, emprendimiento e industrias creativas.
3. Apoyar el desarrollo cultural y las comunidades locales.
4. Promover la generación de nuevas ideas y conocimiento.
5. Generar un entorno institucional y regulatorio que favorezca las condiciones de formalización, operación y crecimiento de la economía creativa.
6. Propiciar condiciones para generar empleo en el sector de la economía creativa.
7. Apoyar el ecosistema de la economía creativa y los emprendimientos, así como las empresas culturales y creativas.
8. Fortalecer y equiparar espacios destinados al desarrollo de actividades creativas y culturales y de arte en general.
9. Establecer instancias y mecanismos de coordinación institucional para la generación de políticas públicas para la economía creativa.
10. Incentivar la educación y la formación profesional vinculada con la economía creativa.

¿En qué consiste la política pública de la economía creativa?

La política pública de la economía creativa es una política nacional que incluye, entre otras actividades, las siguientes:

1. Programas para incentivar las exportaciones de bienes, contenidos, emprendimientos y servicios culturales y/o creativos.
2. Levantamiento de información y estadísticas sobre los sectores y subsectores de la economía creativa, sus trabajadores, ecosistemas, aportes a la economía nacional, así como las barreras del sector utilizando los recursos y sistemas existentes como la Cuenta Satélite de Cultura, el Sistema de Información Cultural y otros.
3. Estrategias y mecanismos para promocionar a los actores de la economía creativa fomentando la distribución de contenidos dentro y fuera del país.
4. Estrategias y mecanismos que promuevan la cooperación e inversión pública y privada en el ámbito de la economía creativa.
5. Estrategias y mecanismos para promocionar las condiciones jurídicas, tributarias y reglamentarias requeridas para establecer programas y acciones adecuadas que fomenten un entorno favorable para el desarrollo competitivo de las empresas nacionales estimulando la diversificación, fortalecimiento y dinamización de la base productiva nacional de las industrias culturales y creativas.



6. Estrategias y mecanismos para promocionar la implementación de distritos creativos que ofrezcan condiciones específicas para la radicación de empresas y el desarrollo de las industrias culturales y creativas en áreas especialmente designadas para esta actividad en el país.
7. Análisis y recomendaciones para mejorar el marco legal, reglamentario y administrativo necesario para las empresas nacionales dedicadas a la economía creativa que les permita desarrollar libre y eficientemente sus actividades.
8. Identificación de nuevos incentivos para atraer la inversión extranjera relacionada con las industrias culturales y creativas, con el fin de facilitar el acceso a los mercados locales, la transferencia de capital y tecnología, la innovación y la creación de empleo.
9. Cualquier otro que considere necesario para el avance e impulso de la economía creativa en la República de Panamá.

¿A qué autoridad corresponde la dirección de la política pública para la promoción de la economía creativa?

La política nacional para el desarrollo y promoción de la economía creativa será dirigida por el Ministerio de Cultura y se desarrollará en conjunto, de forma interinstitucional, por medio de la Comisión Coordinadora de Industrias Creativas y Culturales, y de forma intersectorial, por el Comité de Economía Creativa, acoplando esfuerzos con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio e Industrias, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, la Autoridad de Turismo de Panamá, entre otras entidades, así también del ámbito privado a través de las

organizaciones que representen diferentes sectores de la economía creativa.

¿Qué estímulos que ofrecerá la economía creativa?

Ofrecerá los siguientes estímulos: incentivos fiscales, fondos concursables, capacitaciones, facilitación de procesos de importación y exportación de bienes, servicios, contenidos, emprendimientos, experiencias creativas y culturales, facilitación migratoria y establecimiento de incentivos estratégicos sectoriales tales como exenciones impositivas, fondos de inversión, cooperación técnica internacional con terceros países y organismos bilaterales, alianzas público-privadas, garantías soberanas, fondos de garantía de inversión, inversión en infraestructura y capacitación, y otros.

¿Pueden optar por una beca los estudiantes que formen parte de la economía creativa?

Se otorgarán becas anuales por concurso para licenciaturas, maestrías y doctorados internacionales con el fin de valorar el mérito de los panameños que formen parte de la economía creativa y deseen profundizar sus conocimientos y habilidades e implementarlos en el país. Estas becas serán otorgadas por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.

¿Qué sectores generales incluye la economía creativa?

La economía creativa incluye las artes escénicas, artes visuales, diseño, medios de comunicación, literatura, innovación y tecnología, patrimonio y turismo, y gastronomía. La economía creativa incluye las industrias creativas, culturales y una amplia gama de actividades que utilizan la creatividad y la propiedad intelectual como generados de valor económico y cultural.

Sección V. Panorama local

Panamá impulsa la transversalización del cambio climático en la inversión pública

PNUD Panamá

3 de mayo de 2024

El proceso tiene como objetivo fortalecer las capacidades técnicas de las unidades de planificación de las instituciones responsables de la planificación y ejecución de los proyectos de inversión pública del sector público no financiero (SPNF). Para alinear el financiamiento público al Acuerdo París, se cuenta con dos herramientas: el Manual de Implementación de los Etiquetadores de Cambio Climático para Proyectos de Inversión Pública, y la Guía Técnica sobre Cambio Climático para la Planificación, Pre-Factibilidad y Factibilidad de los Proyectos de Inversión Pública.

De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP/MEF), durante el periodo 2021-2024 se registró un incremento sostenido de la inversión pública que incorpora variables e indicadores de cambio climático. Para el 2023, el 23.4 % del presupuesto de inversiones del SPNF representó financiamiento climático, y para 2024, el porcentaje ascendió a 25.4 %, con un total de 332 proyectos.

Para la implementación del etiquetado de vulnerabilidad y riesgo climático se determina la vulnerabilidad o riesgo climático de la localidad donde se va a desarrollar el proyecto.

En la evaluación de etiquetado de cambio climático intervienen las siguientes variables:

Variables e indicadores de adaptación: se evalúan áreas como ecosistemas y servicios ecosistémicos; medios de vida de personas y comunidades; infraestructura y entornos construidos; salud, alimentación y seguridad hídrica. Estas dos últimas áreas reflejan tanto la

mayor cantidad de proyectos como de inversión pública con criterios de cambio climático con áreas de adaptación para el periodo 2021-2024.

Variables e indicadores de mitigación.

Incluyen áreas como transporte; sistemas marinos costeros; salud, alimentación y seguridad hídrica; base científica y tecnología; generación de energía y acceso; edificaciones, ciudades e industrias y equipos; y agricultura bosques y otros usos de suelos. A igual que la anterior, estas últimas áreas reflejan la mayor cantidad de proyectos en cuanto número y monto de inversión.

Variables e indicadores de proyectos

Transversales. Constituyen los proyectos que incluyen medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. En el periodo 2021-2024 representaron entre el 09 % y el 18 % del presupuesto general del Estado, y entre el 58 y 74 del porcentaje transversal del presupuesto climático.

Evaluación de las contribuciones determinadas nacionales (CDN).

Permiten identificar los proyectos que directa o indirectamente aportan al cumplimiento de las CDN y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles del país.

El proceso de formulación y etiquetado de proyectos se apoya en las herramientas climáticas y bases de datos disponibles en la Plataforma de Transparencia Climática que consta de nueve módulos: Sistema Nacional de Inventario de Gases de Efecto Invernadero, Registro Nacional de Emisiones, Registro

Nacional de Acciones (en desarrollo), Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Adaptación y Perdidas y Daños, Seguimiento: CDN y LTE, Resiliencia (en desarrollo), Vulnerabilidad y Riesgo Climático, Hub de Conocimiento, Registro Nacional de Medios de Implementación.

Por otra parte, la actualización de la normativa de los estudios de impacto ambiental de 2023 dispone que cada proyecto, al entrar al proceso de evaluación de impacto ambiental, debe contemplar la identificación de vulnerabilidad y de riesgo climático y la propuesta de un plan de adaptación para gestionar la vulnerabilidad y riesgo climático. De igual manera, incluye las medidas de reducción de emisiones en todas las

fases del proyecto. Esta información apoya la incorporación transversal del cambio climático en la inversión, tanto pública como privada. (Decreto Ejecutivo 1 de 1 de marzo de 2023).

El Ministerio de Economía y Finanzas impulsa la actualización del Banco de Proyectos del SNIP, herramienta tecnológica que estará articulada con la Plataforma de Transparencia Climática y que estará lista en noviembre del 2024.

Sección VI. Buenas prácticas

Gratuidad en los servicios públicos de salud para las personas de la tercera edad sin recursos económicos

La Ley 423 de 20 de febrero de 2024 estableció la gratuidad en el servicio de salud, en todos los niveles de atención, para las personas de la tercera edad que carezcan de recursos económicos, en todas las instalaciones de salud del Ministerio de Salud.

Esta ley tiene como finalidad que el Estado, a través del Ministerio de Salud, financie los gastos por medicamentos, hospitalización, insumos, exámenes básicos de laboratorios y complementarios para las personas de la tercera edad que carezcan de recursos económicos, en todas las instalaciones de salud del Ministerio de Salud.


La ley tiene como objetivos:

1. Mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias, garantizándoles acceso a los servicios de salud.
2. Reducir las desigualdades existentes en el

acceso al sistema de salud.

3. Garantizar a las personas de la tercera edad que carezcan de recursos económicos su cuidado y atención en el sistema de salud.

En lo concerniente al presupuesto para implementar este proyecto, el Estado se encargará de dotar al Ministerio de Salud de los recursos necesarios para dar fiel cumplimiento a la ley.



JuriSis
Jurisprudencia
Sistematizada
Acceda a nuestro sistema
de información haciendo



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración

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

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

Corregimiento de Ancón, Llanos de Curundu,
calle Diana Morán

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

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