



Procuraduría de la  
Administración

# *Cuaderno Administrativo*

Enero–Abril, 2023  
Número 35





**Rigoberto González Montenegro**

*Procurador de la Administración*

**María Lilia Urriola de Ardila**

*Secretaria General*

**Anasiris Anabel Polo Arroyo**

*Subsecretaria General*

**DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN**

**JURÍDICA E INVESTIGACIÓN**

**Demetrio Dobras Ramos**

*Jefe del Departamento*

**Dalquis Lurde Stanzola**

**Elenis Rosibell Tapia**

**Kiria Gutiérrez Ortega**

**Poroye Campbell Carrera**





## Contenido

### Sección I. Estudios

- STANZIOLA, Dalquis Lurde: Los principios de supletoriedad, prevalencia y especialidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ..... 4

### Sección II. Consultas

- CONSULTA C-113-22 (De interés general): Cursos y capacitaciones laborales a extranjeros residentes con permiso de trabajo..... 12
- CONSULTA C-SAM-044-22 (De interés local): Competencia de las autoridades locales para realizar nombramientos en el municipio..... 13
- CONSULTA C-064-22 (De interés general): Pago de la prima de antigüedad..... 15

### Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 18 de julio de 2022 (Sala Tercera): Enseñanza obligatoria del idioma inglés para la obtención del título universitario..... 17
- SENTENCIA de 4 de julio de 2022 (Sala Tercera): Incompetencia del concejo municipal para implementar políticas laborales en los distritos..... 19

### Sección IV. Orientación al ciudadano

- CAMPBELL C., Poroye: Situaciones de conflicto de intereses en la función pública..... 20

### Sección V. Panorama local

- PNUD PANAMÁ: Por un mundo digital y tecnológico con las mujeres ..... 22

### Sección VI. Buenas prácticas

- Medidas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas de Panamá..... 23

## Sección I. Estudios

# Los principios de supletoriedad, prevalencia y especialidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Dalquis Lurde Stanziola

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

### Palabras claves

Principio de especialidad, principio de prevalencia, principio de supletoriedad, interpretación, jurisprudencia, Corte Suprema de Justicia, derecho comparado.

### Introducción

Dentro del ámbito de aplicación jurídica, los principios del derecho sirven de inspiración dentro de los ordenamientos jurídicos, y a su vez actúan como fuente supletoria en la solución de casos.

Frente a los vacíos legales o lagunas jurídicas, los principios y reglas generales del derecho corresponden a ideas que se aplican en los casos que se produzcan dichos vacíos legales.

Estos principios surgen de diversas normas jurídicas que integran el sistema jurídico. Están reconocidos en ordenamientos de carácter interno o nacional, así como supranacional, y a su vez por disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales.

Es importante señalar que los principios guardan relación no solo con la aplicación e interpretación del derecho, sino también con la creación e integración jurídica.

No obstante, como sostiene Díez-Picazo y Guión, los principios generales cumplen dos funciones en cierta medida diferentes. Primero, una función autónoma de fuente de derecho, que es subsidiaria y se produce siempre

que un supuesto de hecho que requiera una regulación o un tratamiento jurídico no se encuentre contemplado o recogido por una norma jurídica de carácter legal o de carácter consuetudinario. Segundo, una función o un significado “informador” al ordenamiento jurídico considerado en forma global como sistema o estructura.

Dentro del desarrollo y análisis de los principios existe un margen de discrecionalidad que permite al administrador de justicia llenar los vacíos producidos en algunas normativas con la aplicación de principios que llenen las lagunas legales que presentan algunos procedimientos.

Con base en lo anterior, en el presente estudio analizaremos la aplicación de los principios de supletoriedad, prevalencia y especialidad a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Los principios dentro de las diversas funciones que tienen, cumplen una función integradora, es decir que son utilizados por los jueces, para integrar lagunas legales o para interpretar normas jurídicas cuya aplicación resultaría dudosa.

### I. Los principios del derecho y sus funciones

Los principios generales del derecho tienen tres funciones dentro de los ordenamientos. Estas son:



1. **Función creativa.** Esta función se establece antes de promulgar la norma jurídica, se deben conocer los principios para inspirarse en ellos y positivizarlos.
2. **Función interpretativa:** conlleva que al interpretar una norma, el operador judicial, debe conocer los principios para garantizar su interpretación.
3. **Función integrativa:** esta función viene a llenar los vacíos legales

Sobre el particular, cabe señalar que en el derecho mexicano, el artículo 14 de la Constitución Política señala que los juicios de orden civil deberán fallarse conforme a la letra o a la interpretación de la ley, y a falta de esta, se fundamentará en los principios generales del derecho.

En este mismo sentido, la Constitución colombiana de 1991, en su artículo 230, señala que los principios generales del derecho son criterios auxiliares en caso de insuficiencia de la ley.

En Panamá, los principios generales del derecho cumplen una función interpretativa e integrativa, como se infiere de los artículos 534 del Código de Trabajo, 470 del Código Judicial y 13 del Código Civil, que a la letra señalan:

Artículo 534. Las dudas de este Libro se aclararán mediante la aplicación de los principios generales del Derecho Procesal de Trabajo de manera adecuada al logro de su finalidad.

Cualquier vacío se llenara con las normas que regulan casos análogos y a falta de estos con principios generales del Derecho Procesal de Trabajo.

Artículo 470. Los vacíos o lagunas que se encuentren en este Libro se llenarán con las normas que regulen casos análogos y, a falta de éstas, con los principios constitucionales y los generales del Derecho Procesal.

Código Civil expresa al respecto lo siguiente:

Artículo 13. Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido. Se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina, constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana.

## II. El principio de especialidad

De acuerdo con la definición brindada por el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, el principio de especialidad es del criterio que:

... El mismo implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general.

El principio de especialidad normativa hace referencia a la materia regulada, al contenido de la norma, y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género. La preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad. La norma que representa el género y la que regula la especie poseen elementos comunes, pero la norma especial añade un dato ulterior a la que representa el género.”

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de especialidad se encuentra consignado en el artículo 14 del Código Civil, que señala lo siguiente:

Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o a casos particulares se prefiere a la que tenga carácter general
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo



posterior; y si estuviera en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia que se trate.

Cabe destacar que el principio de especialidad puede ubicarse en el artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.

Según este principio, los procedimientos especiales prevalecen sobre los generales.

Es importante señalar que diversos cuerpos normativos consignan en la legislación nacional alusiones al principio de especialidad.

De acuerdo con TARDÍO PATO, “en las diversas jurisprudencias citadas, el principio de especialidad normativa aparece como un principio implícito, en el sentido de no estar proclamado expresamente como tal en una norma escrita (33), como ocurre, por ejemplo, con los recogidos en el artículo 9.3 de la Constitución. Pero, por otro lado, sí que encontramos en nuestro ordenamiento jurídico normas-regla (es decir, normas no principales) (34) en las que aparece la manifestación de este principio.

Así, podemos destacar preceptos tales como el que prevé que los contratos administrativos especiales se regirán por sus propias normas (especiales) con carácter preferente... (José A. Tardío. El principio de especialidad norma-

tiva (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales)

### III. El principio de supletoriedad

Este principio se utiliza para evitar vacíos en el ordenamiento jurídico, el mismo opera cuando existiendo una normativa que regula una materia, esta no se encuentra regulada de forma precisa, lo cual hace necesario acudir a otras leyes para llenar los vacíos o lagunas que puedan existir.

La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Dicho principio se encuentra vinculado a los procedimientos especiales.

Según señala ALLAN R. BREWER-CARÍAS, “en todas las leyes de procedimiento administrativo se señala que pueden haber procedimientos especiales, que serían los aplicables en el caso concreto, conforme al principio de especialidad. Paralelamente, sin embargo, se regula el principio de la supletoriedad, en el sentido de que estos procedimientos especiales se aplica el régimen general de la Ley, en todo lo no regulado en los referidos procedimientos especiales” (*Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Brewer-Carías, A.).

Es importante resaltar que, para que opere el principio de supletoriedad es necesario que la normativa legal a suplir establezca esa posibilidad o que indique que de forma parcial o total se aplica de manera supletoria a otros ordenamientos, y que las omisiones o vacíos hagan necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar el problema jurídico. No obstante, las normas que se apliquen supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir.



#### IV. El principio de prevalencia

El principio de prevalencia es la “Determinación constitucional de la aplicación prioritaria de unas normas sobre otras en caso de conflicto. Se utiliza especialmente para resolver sobre la aplicación de normas estatales y autonómicas” (*Diccionario panhispánico del español jurídico*).

Con relación al principio de prevalencia, QUEZADA-SALCEDO señala lo siguiente: “El principio de prevalencia como regla de resolución de colisiones normativas tiene como característica esencial producir la inaplicación de la norma autonómica válida que se opone a la norma estatal válida sin afectar, sin embargo, a la validez de la norma inaplicada” (Tomás De La Quezada-Salcedo Janini, *Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonomico*).

El principio de prevalencia sirve para establecer cuál es la norma aplicable. Este principio supone que opera solo cuando se produce una colisión de normas válidas, y su fin es determinar que norma aplicar a determinado caso.

#### V. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

##### *Preferencia del principio de especialidad*

... de acuerdo al “principio de especialidad” se hace preferente la aplicación de la jurisdicción especial sobre la general; es decir, que la Jurisdicción natural de donde se genera el acto censurado es la asertiva para ventilar la censura del mismo, toda vez que, el ordenamiento jurídico, ofrece a toda persona que le asiste un derecho, los medios idóneos para accionar ante las jurisdicciones correspondientes, según la materia sobre la cual versa la situación jurídica a examinar, las cuales le ofrece mayores y mejores oportunidades para sus intereses, circunstancias con las cuales no se cuenta en la acción de

garantías constitucionales, como la que hoy ocupa nuestra atención (Sentencia de 9 de febrero de 2022. Amparo de garantías constitucionales HOTR c. Resolución de 28 de octubre de 2021).

##### *Principio de especialidad*

... dentro del acto amparado se observan elementos que permiten advertir la posibilidad de acudir a la jurisdicción administrativa. Y es que además de mantenerse la decisión donde se impone una multa por infracción de normas legales migratorias, se establece que con ella se agota la vía gubernativa propia de esa rama del derecho.

Si bien es cierto las actuaciones administrativa también pueden ser recurridas en amparo de garantías constitucionales, no puede soslayarse que esto no constituye la generalidad del procedimiento, toda vez que debe respetarse la especialidad de la jurisdicción administrativa (principio de especialidad), donde en razón de esa característica, se le brindan otros derechos y garantías propios de la misma. Aspectos que redundan en una efectiva tutela de derechos fundamentales (Sentencia de 12 de marzo de 2015. Amparo de garantías constitucionales. Roza & Co., S.A., c. Servicio Nacional de Migración).

##### *Aplicación del principio de supletoriedad*

... las normas de la Ley N.º 9 de 20 de junio de 1994, serán aplicadas de forma complementaria cuando se esté ante un vacío o laguna legal de la norma y es que no admite confusión la norma cuando dice: “La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derechos para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.”. Para el caso en estudio o para la pretensión del demandante, hemos podido concluir, de acuerdo a lo antes planteado, que no es procedente aplicar en forma supletoria ninguna de las normas de la Ley de Carrera Administrativa, toda vez que la Ley

N.° 20 de 1984, modificada por la Ley N.° 8 de 2004, y el Decreto Ejecutivo N.° 434 de 1964, de tipo especial, permiten realizar traslados o asignaciones temporales de los Inspectores de Saneamiento al servicio de las dependencias del Estado, por motivos de necesidad de servicio o por motivos disciplinarios, en este negocio jurídico en particular, se comprueba que la asignación temporal se da por motivos de necesidad de servicio, ya que no existe evidencia que se haya llevado un proceso disciplinario en su contra.” (Sentencia de 24 de marzo de 2015. Caso: César Castillo Pittí c/ Dirección Regional del Ministerio de Salud (Ngöbe Buglé). Registro Judicial, marzo de 2015, p. 1598.)

### *Exclusión de la aplicación supletoria de normas*

Si bien es cierto, el principio de supletoriedad, al que se han referido las partes, contenido en el artículo 14 de la Ley N°40 de 1999, permite aplicar normas de otros cuerpos legales vigentes, en aquellas materias que no se encuentren específicamente reguladas, siempre que sus disposiciones no sean contrarias a los derechos y garantías de la adolescencia ni los menoscaben, vemos que el mismo Código Procesal Penal en su artículo 557, excluye de su aplicación aquellos Procesos en los cuales interviene la figura del Juez de Garantías, razón por la cual no son aplicables al Proceso Penal de Adolescentes las normas del Código de Procedimiento Penal, relativas a diligencias que restrinjan derechos fundamentales, ya que las mismas implican llevar a cabo un control jurisdiccional por medio de un Juez de Garantías, figura que aún no ha sido creada en la Jurisdicción Penal de Adolescentes. En ese mismo sentido, se refirió el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la siguiente manera:

Observa el Pleno, que el artículo 557 del Código Procesal Penal, en cuanto a la aplicación temporal de la Ley No.63 de 2008, señala que ésta tendrá aplicación en todo el territorio nacional, siempre y

cuando no implique la intervención del Juez de Garantías, ni los tribunales de juicio, hasta tanto estos se hayan establecido. (lo subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo 14 del Texto Único de la Ley No.40 de 1999 establece el principio de supletoriedad en el sentido de que todas las materias afines que no se encuentren expresamente reguladas por este Régimen serán tratadas conforme lo establecen el Código Penal, el Código Judicial y el Código Procesal Penal cuando entre en vigencia, siempre que sus disposiciones no sean contrarias a los derechos y garantías de la adolescencia ni los menoscaben. (lo subrayado es nuestro).

En esta línea de análisis es pertinente señalar que el proceso penal de adolescentes se rige por una ley especial que tiene normas que regulan todas las etapas del proceso penal de adolescentes, en la cual se incluye la fase de investigación. De cierto es que el principio de supletoriedad permite aplicar normas de otros cuerpos legales vigentes en aquellas materias que no se encuentren específicamente reguladas en la Ley No.40 de 1999, siempre que sus disposiciones no sean contrarias a los derechos y garantías de la adolescencia ni los menoscaben. En adición a esta condición debe tomarse en cuenta lo establecido en el artículo 557 del Código de Procedimiento Penal ...” (Sentencia de 24 de febrero de 2020. Recurso de apelación NING c, Juzgado Penal de Adolescente.)

### *Aplicación supletoria de normas*

El principio de prevalencia reconoce la determinación constitucional como aplicación prioritaria sobre otras normas, lo que quiere decir que, ante la posible vulneración constitucional, la vía constitucional puede prevalecer para al análisis y estudio correspondiente, independientemente que se trate de un acto administrativo que pueda ser revisado en la vía contenciosa administrativa, siempre y





cuando se trate de un acto que atente contra los derechos y garantías fundamentales reconocidas por nuestra Constitución" (Salvamento de voto del magistrado Olmedo Arrocha dentro de la sentencia de 26 de agosto de 2020. Amparo de Garantías Constitucionales LZVG c. Resolución 015 de 14 de enero de 2020, emitida por el Servicio Nacional de Migración).

### *Principio de prevalencia*

La autoridad arguye además que la carga de la prueba le corresponde a quien alega el fuero, no así a la autoridad y que sostener lo contrario representaría una extralimitación de sus funciones, además de un acto contrario a la Ley N° 68 de 2003 "Que regula los derechos y obligaciones de los pacientes en materia de información y decisión libre e informada".

Por último, expresa que la servidora pública tampoco aportó entre las pruebas documentales que fueron anexadas al Recurso de Reconsideración, certificación expedida por la SENADIS que acredite su discapacidad y que su reclamación constituye una discusión sobre la legalidad del acto que debe ser conocida por la Sala Tercera de esta Corte Suprema, en atención al Principio de Prevalencia de la Vía Contenciosa Administrativa (Sentencia de 29 de diciembre de 2021. Acción de amparo de garantías constitucionales BMHS c. Ministerio de Economía y Finanzas).

## **VI. Comparado**

### **A. Principio de supletoriedad**

#### Colombia

"El carácter normativo obligatorio de los convenios de la OIT ratificados por Colombia impide que sean considerados como parámetros supletorios ante vacíos en las leyes.

21. Lo anterior indica que de ninguna manera los convenios internacionales del trabajo

pueden ser considerados simplemente como parámetros supletorios en el ordenamiento laboral. Independientemente de la definición acerca de cuáles son los convenios que forman parte del bloque de constitucionalidad, es claro que todos forman parte de la legislación interna, lo que significa que no pueden ser relegados, por regla general, a parámetros supletorios de interpretación ante vacíos normativos en el orden legal.

Adicionalmente, aquellos convenios que integran el bloque de constitucionalidad han de ser aplicados por todas las autoridades y los particulares para asegurarse de que las leyes nacionales sean interpretadas de manera acorde con la Constitución y tales convenios. Por lo tanto, al resolver "el caso controvertido" – en los términos del artículo 19 del Código Sustantivo del Trabajo acusado en el presente proceso-, tales convenios son norma aplicable de manera principal y directa, y han de incidir en la determinación del alcance de las normas legales que también sean aplicables. Adicionalmente, los convenios que integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto han de prevaler en el orden interno (C.P., art. 93, inc. 1), lo cual ha de ser reconocido y respetado al resolver "el caso controvertido." Sentencia de 14 de abril de 2005. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo. Sala Plena de la Corte Constitucional. C-401-05

### **B. Principio de especialidad**

#### Perú

El principio de especificidad o especialidad es una regla que dispone que un precepto de contenido especial prime sobre el de mero criterio general. Ello implica que cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable a un aspecto más general de situación y la otra a un aspecto restringido, prima la norma especial en su campo específico (Extracto de la Casación N.º 17764-2015, Lima / La Corte Suprema de

Justicia de la República Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria).

### C. Principio de prevalencia

#### Colombia

No obstante, este Tribunal también ha manifestado que el principio de la justicia material no puede ser considerado como absoluto en cuanto a su aplicación para la determinación de una situación jurídica. En este sentido, ha sostenido que dicho supuesto es “insostenible teóricamente e impracticable judicialmente” dado que se estarían desconociendo las formalidades establecidas para el reconocimiento del derecho en beneficio de una consideración fáctica.

La aplicación de este principio es de carácter obligatorio dentro de las actuaciones y decisiones de la Administración cuando define situaciones jurídicas, las cuales además de ajustarse al ordenamiento jurídico y de ser proporcionales a los hechos que le sirven de causa o motivo, deben responder a la idea de la justicia material. De igual forma, lo es en la función ejercida por los jueces en el análisis de los casos concretos, quienes dentro del estudio probatorio deben evitar incurrir en el exceso ritual manifiesto, en la inobservancia del material probatorio, y por el contrario han de sujetarse a los contenidos, postulados y principios constitucionales de forzosa aplicación, como la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.” Sentencia T-339/15

#### Conclusiones

Para finalizar el presente estudio, es importante tener presente que los principios, dentro de los ordenamientos jurídicos, cumplen una función de fuentes del derecho y una función interpretadora de la legislación.

De acuerdo con el análisis realizado, podemos concluir que los principios de especialidad, supletoriedad y prevalencia ayudan a llenar los vacíos que presentan algunas nor-

mas al momento de su aplicación y, a su vez, son instrumentos de interpretación para los operadores judiciales.

En Panamá, la Corte Suprema de Justicia utiliza en sus decisiones los principios de especialidad, supletoriedad y prevalencia previamente analizados en el presente estudio, para interpretar y delimitar la aplicación del ordenamiento jurídico, cuando se trata de suplir la ausencia de las disposiciones que regulan una materia sobre la cual debe recaer la decisión.

#### Bibliografía

“A vueltas con la supletoriedad del derecho civil y las lagunas del derecho administrativo”. *Garrigues*, 9 de marzo de 2020, <https://acortar.link/MjziSN>.

Brewer-Carías, Allan R. *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*. Legis Editores, S.A., 2003.

Código Civil de Panamá

Ley 38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial n.º 24109 de 2 de agosto de 2000.

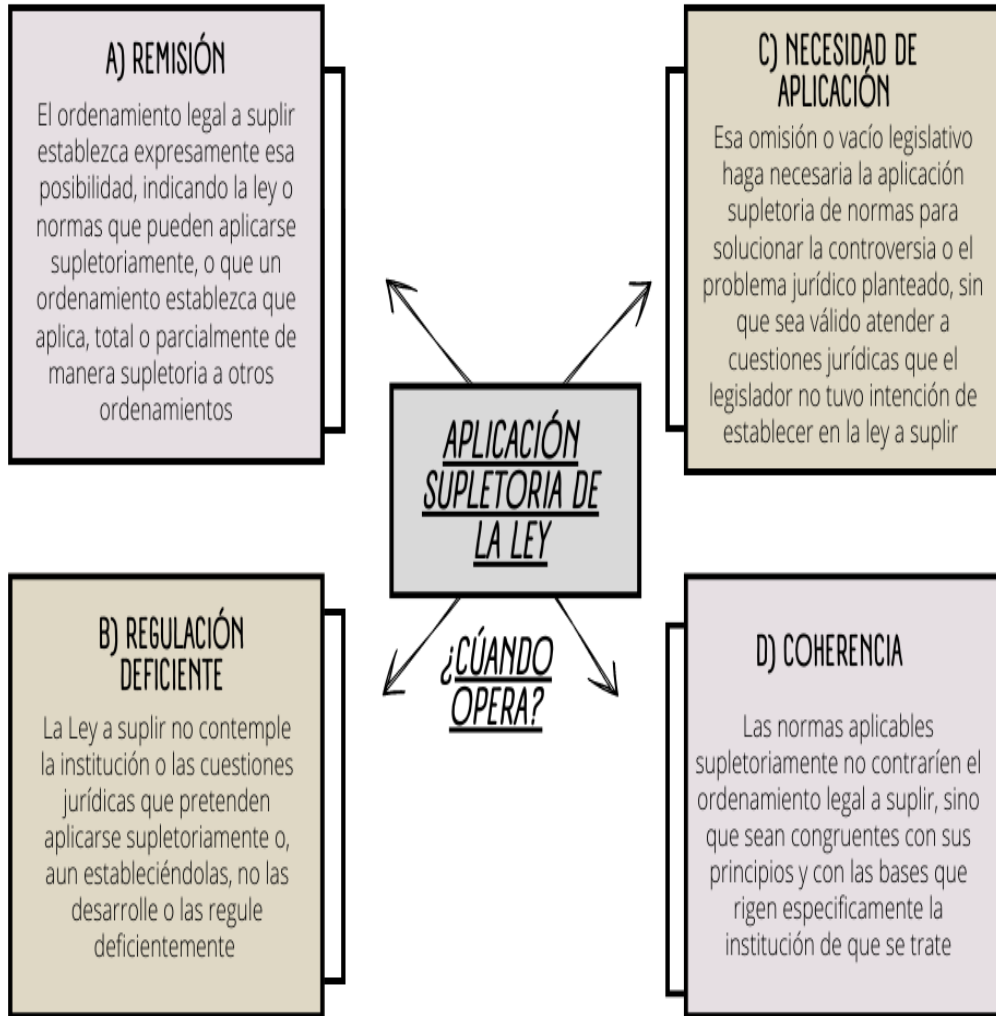
“Principio de especialidad”. *Expansión*, s/f, <https://acortar.link/9bsYFh>.

“Principio de especialidad”. *Parthenon*, 29 de enero de 2021, <https://acortar.link/SRNb6P>.

“Sentencia C-401 de 2005, Corte Constitucional”. *Función Pública*, Departamento Administrativo de la Función Pública, 1 de diciembre de 2015, <https://acortar.link/IJsY2p>.

“Sentencia T-339/15”. *Corte Constitucional*, Colombia, 3 de junio de 2015, <https://acortar.link/fnKrTw>.

Tardío Pato, José Antonio. “El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales”. *Revista De Administración Pública*, n.º 162, 2003, pp. 189-225, <https://acortar.link/8OZGpn>.



**Fuente:** México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Sala. *Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, Décima Época*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013.

## Sección II. Consultas

# Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés general

### **Cursos y capacitaciones laborales a extranjeros residentes con permiso de trabajo**

CONSULTA C-113-22 de 5 de julio de 2022

La directora general, encargada, del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, mediante Nota DG-573-2022 de 30 de mayo de 2022, consulta sobre la viabilidad de que los extranjeros con residencia provisional o residencia permanente, con o sin permiso de trabajo, puedan inscribirse en las capacitaciones, cursos y programas que desarrolla dicha institución.

La Procuraduría de la Administración es del criterio que es viable que el Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano (en adelante el INADEH) pueda dar capacitaciones, cursos y programas a personas de nacionalidad panameña, así como a los extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, siempre que tengan permiso de trabajo, esto último de acuerdo a lo que establece el artículo 17 del Código de Trabajo.

Para responder a lo consultado, la Procuraduría inicia citando el artículo 2 del Decreto Ley 8 de 15 de febrero de 2006, “Que reestructura el sistema de formación profesional, capacitación laboral y capacitación de gestión empresarial y dicta otras disposiciones”, el cual señala que el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano es el organismo rector del Estado en materia de formación profesional, capacitación laboral y en gestión empresarial, y pro-

moverá una cultura de formación para la vida y el trabajo, en todas sus manifestaciones.

Por su parte, el artículo 6 del mismo decreto ley dispone que las políticas de formación profesional y de capacitación laboral deben responder a principios de equidad e inclusión social, ofreciendo oportunidades a los trabajadores y empresarios de todos los sectores y niveles de la economía, con especial atención a las poblaciones afectadas por la pobreza, el desempleo y la informalidad.

Los artículos 19 y 20 de la Constitución Política consagran el principio de igualdad ante la ley. Este principio no significa que entre los nacionales y extranjeros no puedan existir diferencias, porque existen circunstancias objetivas y razonables que aconsejan y justifican un tratamiento legal diferente.

En ese sentido, la ley puede, por razones de trabajo y de economía nacional, subordinar a condiciones especiales las actividades de los extranjeros, y así lo hace, por ejemplo, en los casos de empleo de mano de obra extranjera, por lo que estos extranjeros solo podrán capacitarse o tomar cursos y programas en el INADEH, si son residentes o de cónyuge panameño, previa la obtención de un permiso de trabajo.

Es por eso que los artículos 73 y 75 de la Constitución Política protege la mano de obra panameña. A su vez, el artículo 17 del Código de Trabajo señala el porcentaje de trabajadores extranjeros que debe haber en una empresa.

No obstante lo anterior, se podrá permitir una proporción mayor de especialistas o técnicos extranjeros por tiempo definido, previa reco-



mendación del ministerio respectivo y aprobación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Esta autorización se expedirá hasta por el término de un año, prorrogable por un máximo de cinco años.

Ahora bien, el Decreto Ley 3 del 22 de febrero de 2008, “Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratorias y dicta otras disposiciones”, regula el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y los extranjeros y la estadía de los últimos en el territorio nacional, y tratándose de extranjeros, los permisos migratorios a los cuales estos pueden aplicar para permanecer en el país, pueden darse de manera temporal o permanente, según lo requiera el interesado, siempre siguiendo las disposiciones legales.

El permiso por residencia temporal se da, según lo establecido en ley, por razones laborales, de políticas especiales, de educación, de cultura, religiosas, humanitarias y reagrupación familiar y otras subcategorías, por un período hasta de seis años, salvo que las leyes especiales y los convenios establezcan períodos distintos (cfr. artículo 18 del Decreto Ley 3 de 2008). En cambio, el permiso permanente es aquel que se le otorga a los extranjeros que ingresan al territorio nacional por razones económicas, de inversión, de políticas especiales o demográficas y otras subcategorías con ánimo de establecerse en el país, conforme a las políticas especiales adoptadas por el Estado, según los requisitos, procedimientos y costos que serán establecidos en el reglamento del Decreto Ley 3 de 2008 (cfr. artículo 19).

Por todo lo anterior, es la opinión de la Procuraduría de la Administración, que es viable que el Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano pueda dar capacitaciones, cursos y programas a personas de nacionalidad panameña, así como a los extranjeros de cónyuge panameño o

con diez años de residencia en el país, siempre que tengan permiso de trabajo, esto último de acuerdo a lo que establece el artículo 17 del Código de Trabajo.

De interés local

## **Competencia de las autoridades locales para realizar nombramientos en el municipio**

CONSULTA C-SAM-44-22 de 27 de octubre de 2022

El alcalde del distrito de Chame, a través de la nota n.º DA-902-2022, de 7 de octubre de 2022, le consulta a esta Procuraduría sobre “la facultad nominadora que posee el Alcalde del Distrito en calidad de Jefe de la Administración, el Concejo, y los representantes de corregimiento en relación de nombrar personal administrativo, para laborar en las Juntas Comunales u otros departamentos del Municipio”.

Sobre el particular, la Procuraduría de la Administración indica que es del criterio de que, además del alcalde, tienen potestad nominadora en el municipio, el concejo, y en las juntas comunales, el representante de corregimiento, en este último caso, cuando el personal sea nombrado con fondos propios o transferidos.

El artículo 243 (numeral 3) de la Constitución Política establece como una de las atribuciones del alcalde, nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad. Pero dicha facultad no es exclusiva, ya que la Constitución y la ley también facultan al concejo nombrar, lo mismo que el representante de corregimiento cuando se trate del personal de la junta comunal.

En el artículo 242, numeral 7, de la Constitución Política, que faculta al concejo municipal realizar el “nombramiento, la suspensión y

remoción de los funcionarios municipales que laboran en el Consejo Municipal”, complementada por el artículo 66 de la Ley 106 de 1973, que establece que “los Servidores Públicos Municipales subalternos del Concejo serán nombrados por la Comisión de la Mesa, salvo las excepciones establecidas en la Constitución o las Leyes”, y el artículo 17 (numeral 17), en su última modificación mediante la Ley 66 de 2015, sobre la función del concejo, de “elegir de su seno a su presidente y su vice presidente, y elegir el secretario del Concejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, al abogado consultor, al ingeniero, al agrimensor o inspector de obras municipales y abogado consultor del municipio”.

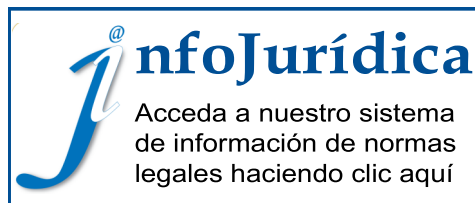
La autoridad nominadora, que tiene entre sus facultades la de formalizar los nombramientos de servidores públicos, también tiene la de destituir, salvo los casos de los servidores de carrera, cuyo procedimiento se regirá por las normas de la Ley 9 de 20 de junio 1994, en los casos en que los municipios hayan ingresado al sistema, en concordancia con lo que establece la Ley 37 de 2009, “Que descentraliza la Administración Pública”, en el Título VII, Administración del Recurso Humano Municipal, en especial los artículos 94 y 95.

Sobre si el personal nombrado por el concejo puede laborar en otras unidades administrativas del municipio, ello dependerá de la estructura administrativa y presupuestaria en virtud de la cual se dio la creación del cargo y de las funciones asignadas, cuyo jefe inmediato deberá velar porque la función de los servidores públicos bajo su dependencia cumplan con las responsabilidades asignadas y las normas del reglamento interno. También, vale agregar que, en términos generales y por virtud del artículo 45 (numeral 7) de la Ley 106 de 1973, corresponde al alcalde vigilar las labores en las oficinas municipales y velar porque los empleados cumplan leal y fielmente los deberes a ellos encomendados.

En cuanto al personal de las juntas comunales, según lo establece el artículo 7 (numerales 5 y 7) de la Ley 105 de 1973, a los representantes de corregimientos, en materia de personal, les corresponde recomendar al personal que labore con la junta comunal y las otras instalaciones del corregimiento cuando este sea remunerado por el municipio respectivo, y nombrar o contratar el personal necesario cuando sus emolumentos sean pagados por la junta comunal.

Aunado a lo anterior, el Código Administrativo, en su artículo 770, establece que en caso de que leyes, acuerdos o reglamentos guarden silencio o generen dudas sobre a quién corresponde proveer los destinos públicos, en el orden nacional lo proveerá el Presidente de la República, y en el municipal lo hará alcalde del distrito.

En conclusión, los nombramientos en el municipio lo podrán realizar el alcalde, el concejo y el representante de corregimiento con relación a los funcionarios de la junta comunal, cada uno en el ámbito de sus competencias. En relación con los nombramientos que realiza el concejo y el representante en la junta comunal, podrán hacerlo directamente, en relación al personal que por disposición de la ley le corresponde nombrar y conforme la estructura administrativa o de cargo aprobada mediante acuerdo municipal; sin embargo, nada impide que para lograr los objetivos generales de la administración, el personal nombrado dentro de una unidad pueda ejercer sus funciones en otra, previamente así lo autorice tanto la jefatura en que desempeña la función como aquella a la que se dirige el funcionario.





De interés general

## Pago de la prima de antigüedad

CONSULTA C-064-22 de 4 de mayo de 2022

La Procuraduría de la Administración da respuesta a una solicitud formulada por un ciudadano, en la cual consulta si el pago de la prima de antigüedad por jubilación de los funcionarios de la Fuerza Pública es desde el año de 1994.

En el ámbito de las relaciones laborales del sector público, el artículo 1 de la Ley 39 de 2013 reconocía ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos; posteriormente, fue modificado por el artículo 3 de la Ley 27 de 2013, la cual establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos y dispuso el derecho a la prima de antigüedad para todos ellos, a razón de una semana de salario, por año laborado de manera continua, al terminar su relación laboral, independientemente de la causa que hubiere motivado su desvinculación, en base al último salario devengado. Cabe destacar que **esas normas no fueron adoptadas con efecto retroactivo** en esos instrumentos jurídicos, por lo que debía entenderse que el derecho contemplado en ella solo podría reconocerse y hacerse efectivo con posterioridad a su entrada en vigencia.

Posteriormente, esas disposiciones legales fueron derogadas por la Ley 23 de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones, la cual dispuso, en su artículo 10 —por el cual se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994—, que todo servidor público permanente, transitorio o contingente o de carrera administrativa, que finalizara sus funciones por cualquier causa, tendría derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado, desde el inicio de la relación permanente.

Cabe destacar que la citada Ley 23 de 2017, de acuerdo con lo establecido de manera expresa en su artículo 35, es una ley de interés social y con efectos retroactivos.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, modificó el artículo 140 de la Texto Único de la Ley 9 de 1994. Esta modificación, a criterio de la Procuraduría, es *una ampliación del sentido literal de la norma*, a través de la cual se preceptúa claramente que el derecho a recibir la prima de antigüedad será desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado.

Aunado a ello, a través del artículo 4 de la Ley 241 de 2021 se reafirma el derecho que tienen los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de carrera administrativa y de otras carreras públicas y leyes especiales, de recibir una prima de antigüedad, en aplicación del artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 y, en virtud de su artículo 8 *ibidem*, se establece que es una ley de interés social y tendrá efectos retroactivos.

Por lo anterior, la Procuraduría de la Administración concluye que la prima de antigüedad a la que puedan tener derecho los servidores públicos después de su desvinculación laboral deberá ser calculada de conformidad con lo dispuesto en las normas aplicables vigentes en el momento en que se produzca la salida definitiva del servicio público, es decir, las leyes 39 y 127 de 2013, sin soslayar que la Ley 23 de 2017, que las derogó, dispuso ser de interés social y con efectos retroactivos, escenario que es reiterado por la Ley 241 de 2021, que la modificó.

De ocurrir la desvinculación laboral del servidor público una vez promulgada la Ley 241 de 2021, se debe tener en cuenta que el derecho a recibir la prima de antigüedad será desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado.



## Analítico de consultas de la Procuraduría de la Administración

MATERIA	N.º
Certificación de derechos posesorios en áreas protegidas	<a href="#">C-CH-007-23</a>
Aplicación del reglamento interno a personal técnico	<a href="#">C-035-23</a>
Licencia sin sueldo a funcionarios de concejo municipal	<a href="#">C-CH-006-23</a>
Vigencia y duración de contrato administrativo de operación	<a href="#">C-033-23</a>
Votos requeridos para conformar el quorum en una reunión	<a href="#">C-034-23</a>
Competencia en procesos policivos contra diputados	<a href="#">C-CO-001-23</a>
Derecho a la rebelión contra la opresión	<a href="#">C-031-23</a>
Agencias de colocación empleo y tercerización de empleados	<a href="#">C-032-23</a>
Correcta interpretación de la ley de acceso a la información	<a href="#">C-030-23</a>
Función de cobranza del juez executor dentro de la jurisdicción coactiva	<a href="#">C-SAM-014-23</a>
Renuncia al cargo de vicealcaldesa	<a href="#">C-SAM-013-23</a>
Distribución de los fondos del impuesto de inmuebles a las municipalidades	<a href="#">C-HE-004-23</a>
Competencia para sancionar infracciones a la actividad censal	<a href="#">C-HE-005-23</a>
Uso de logotipo institucional sin autorización del representante legal	<a href="#">C-027-23</a>

MATERIA	N.º
Competencia para desarrollar auditorías administrativas	<a href="#">C-028-23</a>
Alcance de la jurisdicción laboral respecto a servidores públicos	<a href="#">C-029-23</a>
Horas de permisos para citas relacionadas con la condición de discapacidad	<a href="#">C-026-23</a>
Retribución del tiempo de ausencia justificada por permiso	<a href="#">C-HE-003-23</a>
Conmutación de multas en la justicia comunitaria de paz	<a href="#">C-CH-005-23</a>
Procedimiento de traslado de servidores públicos	<a href="#">C-025-23</a>
Representante de corregimiento y alcance de su función como concejal	<a href="#">C-SAM-012-23</a>
Funciones secretariales en la casa de justicia Comunitaria	<a href="#">C-VE-001-23</a>
Terceros interesados en la constitución de una servidumbre forzosa	<a href="#">C-023-23</a>
Trámite para el otorgamiento de cambios de uso de suelo	<a href="#">C-SAM-009-23</a>
Reconocimiento del pago de tiempo de descanso a servidores públicos	<a href="#">C-020-23</a>
Pena accesoria producto de una condena	<a href="#">C-021-23</a>
Horario de almuerzo a servidores públicos de la AAC	<a href="#">C-018-23</a>

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

#### **Enseñanza obligatoria del idioma inglés para la obtención del título universitario**

Sala Tercera. Sentencia de 18 de julio de 2022.

En función del acto jurídico procesal inicial con miras a obtener la tutela judicial de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia por la emisión de la Resolución CTF-39-2011 de 18 de octubre de 2011, que aprueba el plan y programas de estudio de la licenciatura en Contabilidad (actualización) de la Universidad Santa María La Antigua (USMA), la actora solicita al tribunal de la causa la declaración de nulidad, por ilegal, del acto administrativo aprobatorio expedido por la Comisión Técnica de Fiscalización, hoy Comisión Técnica de Desarrollo Académico.

#### **Fundamento de la demanda**

En sus alegaciones, el recurrente estima que la resolución objeto de oposición gira en torno a instituir como requisito de graduación para la obtención del título de licenciatura en Contabilidad en la Universidad Santa María La Antigua, superar un examen de suficiencia del idioma inglés hablado, leído y escrito, decisión administrativa que, a juzgar del demandante, contraviene con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 2 de 14 de enero de 2003, “Que establece la enseñanza obligatoria del idioma inglés en los centros oficiales y particulares del primer y segundo nivel de enseñanza con la finalidad de contribuir con la modernización de la educación panameña”, en conjunto con el artículo 6 de la misma ley re-

gulatoria de los mecanismos y programas necesarios que deben establecer las universidades oficiales y particulares dirigido a los aspirantes de cualquier título universitario, además del español, posean los conocimientos del idioma inglés u otro idioma de uso internacional necesarios para su ejercicio profesional.

Al proceso interpuesto comparece el apoderado legal de la Universidad Santa María La Antigua, contestando la demanda en condición de tercero e invocando la excepción de falta de legitimación pasiva. Fundamenta su oposición en que la entidad educativa de enseñanza superior cuenta con la actualización de la carrera de Contabilidad según la Resolución CTF-70-2017 del 30 de noviembre de 2017, aprobada por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, y que la Ley 2 de 14 de enero de 2003 contempla y garantiza la obligatoriedad de las universidades en aplicar la enseñanza para el dominio y conocimiento del idioma inglés.

#### **Decisión de la Sala Tercera**

Entra a dirimir la Sala el fondo del asunto, no sin antes advertir que la Resolución CTF-39-2011 de 18 de octubre de 2011, que aprobó el plan y los programas de estudio de la licenciatura en Contabilidad de la Universidad Santa María La Antigua, fue objeto de actualización mediante la Resolución CTF-70-2017 de 30 de noviembre de 2017, emitida por la Comisión Técnica de Desarrollo Académico de la Universidad de Panamá.

A pesar de lo anterior, la Sala consideró que correspondía efectuar el análisis de legalidad del negocio bajo estudio, en atención a que la eficacia de la Resolución CTF-39-2011 de 18



de octubre de 2011 puede prolongarse más allá de su existencia, porque conserva su vigencia para un grupo determinado de personas, en este caso los estudiantes de la licenciatura de Contabilidad matriculados con el plan y programas de estudio aprobado por el acto administrativo. Ello es así, dado que, por excepción, se reconoce la retroactividad con efectos *ex tunc* cuando el acto incorpora situaciones jurídicas personales o concretas positivas al titular, destinatario o terceros, o da origen a derechos adquiridos protegidos por el ordenamiento jurídico vigente.

Para determinar si el acto atacado viola el principio de estricta legalidad, la Sala reproduce lo dispuesto en los artículos 1 y 6 de la Ley 2 de 14 de enero de 2003, que establece la enseñanza obligatoria del idioma inglés en los centros educativos oficiales y particulares del primer y segundo nivel de enseñanza y dicta otras disposiciones; los artículos 27 y 34 de la Ley 30 de 20 de julio de 2006, derogada por la Ley 52 de 26 de junio de 2015, vigente al momento de la emisión del acto, que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la Educación Superior Universitaria; y los artículos 2, 76, 95, 109 y 113 del Decreto Ejecutivo 511 de 5 de julio de 2010, que reglamenta la Ley 30 de 20 de julio de 2006.

Bajo este marco jurídico, la Sala observa que la Comisión Técnica de Fiscalización, previa recomendación del Consejo de Facultades de Tecnología, Ciencias Naturales, Exactas y Ciencias Administrativas de la Universidad de Panamá por medio de la Resolución CF-TCNA-No.19-11-SGP de 24 de octubre de 2011, resuelve aprobar el plan y los programas de estudio de la licenciatura de Contabilidad (actualización) de la Universidad Santa María La Antigua.

A juicio del tribunal, el artículo 6 de la Ley 2 de 2003 establece claramente que las universidades oficiales y particulares deben establecer mecanismos y programas necesarios para

asegurar que los estudiantes o los aspirantes a cualquier título universitario posean los conocimientos de inglés u otro idioma de uso internacional necesarios para su ejercicio profesional.

Aunado a lo anterior, el artículo 95 del Decreto Ejecutivo 511 de 5 de julio de 2010 reconoce la libertad y la autonomía académica que tienen las universidades particulares legalmente establecidas en el país para organizar, dirigir y planificar sus estudios y denominar sus ofertas académicas de acuerdo a su misión, visión y valores de sus proyectos institucionales y a las tendencias del desarrollo nacional e internacional.

De modo que la Universidad Santa María La Antigua tenía la obligación de establecer un mecanismo para determinar que los graduandos tuvieran el conocimiento necesario del idioma inglés, para el ejercicio de la licenciatura de Contabilidad. De ahí que dicho centro de estudios superiores estableciera, en el numeral 8 del documento “Actualización y Nueva Sede de la Carrera de Licenciatura en Contabilidad”, como requisito de graduación, que los estudiantes debían “superar un examen de suficiencia del idioma inglés (hablado, leído y escrito)”, con la justificación de que el dominio de esta segunda lengua es obligatorio para este profesional, ya que es el idioma comercial e internacional.

Por todo lo anterior, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declara que no es ilegal la Resolución CTF-39-2011 de 18 de octubre de 2011, emitida por la Comisión Técnica de Fiscalización, hoy Comisión Técnica de Desarrollo Académico.

De interés local

## Incompetencia del concejo municipal para implementar políticas laborales en los distritos

Sala Tercera. Sentencia de 4 de julio de 2022

La Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC) interpuso demanda contencioso administrativa para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal 15 de 26 de febrero de 2019, “Por el cual el Concejo Municipal del distrito de Arraiján, establece medidas de priorización de mano de obra local en los proyectos de incidencia en el distrito”, emitido por el Concejo Municipal de Arraiján y publicado en la Gaceta Oficial n.º 28749-A del 8 de abril de 2019.

### Fundamento de la demanda

Aduce la demandante, que el Acuerdo Municipal 15 de 26 de febrero de 2019 vulnera los artículos 17, 18, 19, 64 y 298 de la Constitución nacional y el artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, adicionado por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, “Sobre el Régimen Municipal”, puesto que considera que el Concejo Municipal está utilizando, a beneficio de inventario, la frase “lo relativo a las construcciones” que menciona el numeral 15, sacando de contexto el propósito central de dicha norma para entrar a legislar en una materia que le está vedado intervenir por mandato constitucional.

### Decisión de la Sala Tercera

La Sala hace notar que las disposiciones constitucionales señaladas como infringidas forman parte del examen privativo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por lo que no le compete a la Sala Tercera pronunciarse al respecto. En este sentido, esta corporación de justicia ha manifestado, en reiteradas ocasiones, que no es admisible invocar disposi-

ciones constitucionales en una demanda contencioso administrativa.

Respecto al argumento central de la demanda, el cual gira en torno al cumplimiento del principio de legalidad, advierte la Sala que dicho principio no fue observado por el Concejo Municipal del distrito de Arraiján al emitir el Acuerdo Municipal 15 de 2019, ya que, efectivamente, el artículo 17 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, no le asigna, como parte de sus funciones, la función de regular e implementar políticas en el ámbito laboral dentro de los distritos que conforman su jurisdicción, máxime cuando ello es competencia del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, como lo dispone el artículo 2 del Decreto de Gabinete 249 de 16 de julio de 1970, el cual indica que el “Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social tendrá la misión de proyectar, regular, promover, administrar y ejecutar las políticas, normas legales y reglamentarias, planes y programas laborales”.

Por lo anterior, el tribunal concuerda con la parte actora, en el sentido de que la autoridad municipal carece de competencia para regular la implementación de políticas laborales, violando flagrantemente los artículos 3 y 17 de la Ley 106 de 1973, que obliga a las autoridades municipales a cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes de la República.

De esta forma, la competencia rebasada por el Concejo Municipal del Distrito de Arraiján se convierte en un vicio que afecta de nulidad el acto acusado, además de transgredir el principio de estricta legalidad. En este orden de ideas, la autoridad municipal solo puede hacer lo que la ley le indica, contrario a los particulares, que pueden realizar todo lo que la ley no les prohíbe.

## Sección IV. Orientación al ciudadano

### Situaciones de conflicto de intereses en la función pública

Poroye Campbell Carrera

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

En la Gaceta Oficial n.º 29602-A de 18 de agosto de 2022, se publicó la Ley 316 de 18 de agosto de 2022, que regula situaciones de conflicto de intereses en la función pública.

#### ¿Cuál es el objeto de la ley?

Establecer medidas para prevenir y regular situaciones de conflicto de intereses en el ejercicio de las funciones públicas.

#### ¿Cuándo surge un conflicto de intereses?

Un conflicto de intereses surge cuando una persona natural o jurídica mantiene un interés para ejecutar acciones tendientes al desarrollo de los asuntos personales, privados o particulares en el ámbito laboral, empresarial o comercial, los cuales le redundan en beneficios.

#### ¿Qué se entiende por interés público y por interés particular?

El interés público es la conveniencia general de la sociedad, destinada a beneficiar a todos sus ciudadanos, sin distinción, entendida como la principal finalidad de la Administración pública.

Por otro lado, el interés particular es la conveniencia de la persona que ejerce la función pública en la ejecución de acciones de carácter pecuniario o no, profesional, laboral, económico o financiero, los cuales redundan en algún tipo de beneficio personal.

#### ¿Qué se entiende por sujeto obligado?

El sujeto obligado es la persona natural que en el ejercicio de su función pública y conforme a lo establecido en la presente Ley está obligada

a presentar una declaración jurada de intereses.

#### ¿A quiénes se les considera sujetos obligados?

Para los efectos de la ley, se consideran sujetos obligados las personas siguientes:

1. Los ministros y viceministros de Estado, el contralor y subcontralor general de la República, el defensor del pueblo, los jefes diplomáticos y consulares, el superintendente de Bancos, el superintendente del Mercado de Valores, el superintendente de Seguros y Reaseguros, los miembros de las juntas directivas que manejen fondos públicos o tomen decisiones al respecto, miembros de juntas directivas encargadas de administrar instituciones públicas, los directores generales, los gerentes o jefes de entidades autónomas o semiautónomas, la junta directiva de las asociaciones público-privadas, la junta directiva de los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado, los administradores racionales, los alcaldes y vicealcaldes, los representantes de corregimiento y concejales, los gobernadores y vicegobernadores.
2. Todos los empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal.
3. Los diputados, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los jueces, los fiscales, el procurador general de la nación, el procurador de la Administración, el presidente y vicepresidente de la República y los magistrados del Tribunal Electoral, así como cualquier otro servidor público que sea



catalogado como autoridad máxima de su institución.

### **¿Qué prohibiciones deben respetar los sujetos obligados para evitar exponerse a una situación de conflicto de intereses?**

Para evitar situaciones de conflicto de intereses, los sujetos obligados deben ejercer sus funciones con dedicación y no pueden percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales establecidos en leyes vigentes, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

### **¿En qué situación deberán los sujetos obligados declararse impedidos de conocer un asunto?**

Los sujetos obligados deben declararse impedidos de conocer los asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran tenido alguna parte ellos, su cónyuge, la persona con quien mantenga una unión de hecho o sus familiares dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad en los dos años anteriores a su toma de posesión del cargo público.

### **¿Deben los sujetos obligados presentar una declaración jurada de intereses?**

Los sujetos obligados deben presentar una declaración jurada de intereses en el plazo improrrogable de treinta días hábiles, contado a partir de la toma de posesión del cargo, y esta debe ser renovada anualmente, dentro de los primeros diez días de cada año, en el caso de mantenerse en el cargo. Los sujetos obligados deben presentar también una declaración jurada de intereses a más tardar a los diez días del cese de sus funciones del cargo.

Vencido el plazo para la presentación de la declaración jurada de intereses, de no haberla presentado, los sujetos obligados serán requeridos por la Autoridad Nacional de Transparen-

cia y Acceso a la Información, a fin de que cumplan con su obligación.

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la información puede solicitar a la Dirección General de ingresos y a la Caja de Seguro Social las comprobaciones que necesite sobre los datos aportados por el sujeto obligado.

El sujeto obligado puede autorizar a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, expresamente y por escrito, para que obtenga información directamente de la Dirección General de Ingresos.

### **¿Cuál es el procedimiento que deberá seguir la ANTAI para sancionar las infracciones a la ley?**

Cuando la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, previa instrucción de una investigación sumaria administrativa, compruebe que el sujeto obligado incurrió en conflicto de intereses, dictará una resolución motivada y ordenará el cumplimiento de las disposiciones correspondientes, así como la aplicación de las sanciones por las faltas cometidas.

La investigación puede iniciarse de oficio, a requerimiento del superior jerárquico, del sujeto obligado o por denuncia ante la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Dicha resolución admitirá el recurso de reconsideración y se presentará ante el director general de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en un término de tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución, y se concederá en efecto suspensivo. La resolución que decide el recurso de reconsideración agotará la vía gubernativa.

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información elaborará un manual para detectar posibles conflictos de intereses.

## Sección V. Panorama local

# Por un mundo digital y tecnológico con las mujeres

Innovación y tecnología para la igualdad de género

PNUD Panamá

Se estima que para el 2050 el 75 % del empleo será automatizado y estará relacionado a las carreras STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas). Además, para entonces, más del 75 % de los datos se procesarán en la nube (ONU, 2022). Sin embargo, las mujeres tienen una baja participación en gran parte de este sector y enfrentan desigualdades de género que se amplían con la brecha digital y tecnológica.

Dicha brecha digital se manifiesta mediante la limitación en el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, tanto de los derechos civiles como de sus derechos sociales. Por ejemplo, a nivel global, menos mujeres (48 %) que hombres (55 %) tienen acceso a internet, lo cual limita la posibilidad de realizar intercambio de conocimientos e información (ONU-Cepal, 2022).

Estas brechas son en sí mismas consecuencia de otras preexistentes, tales como la desigualdad en materia de ingresos; la injusta desigualdad en materia de cuidados, que limita a las mujeres de disponer de más tiempo para explorar las tecnologías digitales; y, los sesgos de género respecto de los roles de hombres y mujeres en la sociedad. Por ejemplo, pensar que la tecnología es un asunto para hombres genera menor confianza para explorarla y adentrarse en ella; existe poca socialización de los referentes femeninos de este sector en espacios educativos, comunicacionales, laborales, entre otros; y, hay menos presencia formal de las mujeres en estas áreas.

Producto de lo anterior, las mujeres prácticamente no están presentes en los campos informáticos, de tecnología y de innovación, sobre todo en las áreas que están punteando el futuro de la economía, el empleo, la cultura e incluso la política.

A nivel mundial, el porcentaje de mujeres en el campo de la inteligencia artificial no supera el 26 % (World Economic Forum, 2019), el 12 % en aprendizaje automático (Simonite, 2018), el 14 % en computación en la nube (Whiting, 2021), y menos del 6 % de diseñadoras/es de software (Clark, 2016). En todos los casos, la mitad de las mujeres desiertan del empleo en estos espacios por las desigualdades preexistentes y estructurales antes mencionadas.

Cifra similar en Panamá, en donde en el 2017, este sector solo ocupó a un 24,36 % de mujeres en el 2017 (Rodríguez *et al*, 2018).

Por otro lado, la violencia utilizada con las tecnologías de la información tiene rostro de mujer. Estas, al mismo tiempo que constituyen importantes herramientas para hacer frente a la violencia, se han constituido en espacios donde la discriminación y la violencia producto de los estereotipos de género se ha manifestado, no solo en línea sino traspasándola, llevándola fuera de ella, siendo las mujeres sus principales víctimas. De hecho, 73 % de las mujeres en el mundo han estado expuestas o han experimentado algún tipo de violencia en línea (UNESCO, 2015), lo cual limita sus derechos de vivir una vida libre de violencia, así como su participación en redes y fuera de ellas.

Los adelantos tecnológicos en la era digital facilitan la resolución de los desafíos de desarrollo que presenta la humanidad, sin embargo, las tecnologías no son neutras y, en consecuencia, pueden generar efectos contrarios y ampliar desigualdades.

Por ello, para eliminar las brechas de género existentes, es necesario intencionar la inclusión de las mujeres, en plural, en todo lo concerniente al avance digital y tecnológico.

Se precisa garantizar el acceso y el conocimiento digital y tecnológico a las mujeres, mediante el aseguramiento de su lugar en espacios en donde se van desarrollando es-

tas habilidades, en las diversas etapas de formación y también en el empleo.

Desde el PNUD Panamá estamos trabajando en alianza con el gobierno y el sector privado para que las transformaciones del mundo digital y tecnológico se den con las mujeres, de modo que el desarrollo sea para todas y todos. Algunas iniciativas en este sentido son la Política Nacional de Género en Ciencia, Tecnología Innovación a 2040 de la República de Panamá; garantizar el acceso a electricidad y en consecuencia a internet en zonas rurales; y asegurar la información de los derechos políticos en los idiomas indígenas a las mujeres en sus comarcas, entre otras acciones.

## Sección VI. Buenas prácticas

### Medidas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas de Panamá

Una ley aprobada en mayo del 2022, la Ley 301, tiene por objeto promover la participación de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo en sus territorios y comunidades indígenas, a fin de establecer la equidad de la inversión pública y las bases para alcanzar el desarrollo sostenible e integral de los pueblos indígenas.

Esta ley también busca promover la participación plena y efectiva de las mujeres, jóvenes y adultos mayores, así como de otros grupos vulnerables, como personas con discapacidad.

Las instituciones sectoriales, en coordinación con las instituciones político-administrativas de los pueblos indígenas, elaborarán y adoptarán los planes de desarrollo indígenas en sus políticas, programas y proyectos de inversión sectorial.

La participación de los pueblos indígenas en la elaboración de estos planes deberá incorporarse desde la planificación, el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación, con respeto a la interculturalidad y a su cosmovisión.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa fomentará y apoyará, a través de un programa especializado de asistencia técnica y acceso a financiamiento, el emprendimiento indígena, la formalización y la productividad de las economías locales y comunitarias de las comarcas.



**JuriSis**

**Jurisprudencia  
Sistematizada**

Acceda a nuestro sistema  
de información haciendo  
clic aquí



República de Panamá  
Ministerio Público  
Procuraduría de la Administración

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

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

Corregimiento de Ancón, Llanos de Curundu,  
calle Diana Morán

[www.procuraduria-admon.gob.pa](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