



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de junio de 2025
C-SAM-28-25

Señora Honorable Representante:

Ref.: Alcance del artículo 1 de la Ley 29 de 28 de octubre de 2014 sobre el voluntariado y la facultad que puede tener una Junta Comunal para emitir una resolución que reglamente nombramientos de servidores públicos ad honórem y estudiantes en prácticas profesionales.

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", se da respuesta a su nota No. 135/JCSA/2025 de 25 de abril de 2025, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

“1. Debe entenderse que la expresión “organizaciones públicas” incluida en este artículo abarca a las instituciones del Estado, tales como Ministerios, Direcciones, Alcaldías y Gobiernos Locales?

2. Está facultada una Junta Comunal, dentro de sus competencias y funciones inherentes, para emitir mediante resolución interna un reglamento que regule la participación, derechos, deberes y responsabilidades de los servidores nombrados ad honórem y de los estudiantes en práctica profesional que colaboran con la entidad?

Respecto a lo consultado, primeramente, este Despacho considera oportuno **reiterar a las autoridades municipales**, la importancia de cumplir con lo señalado en la **Circular PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025, en cuanto a la presentación del criterio jurídico sustentado que debe acompañar toda consulta elevada a esta entidad.**

Aclarado...

Honorable Representante
KIRA D. PONCE
Presidenta de la Junta Comunal del
Corregimiento de Santa Ana
Provincia de Panamá

Aclarado lo anterior, procedemos a brindar una orientación objetiva, resaltando ante todo que los planteamientos y criterios expuestos, no constituyen ni deben interpretarse como un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría. Veamos:

En relación a la primera interrogante que nos hace, en donde nos solicita que aclaremos lo siguiente: *¿Debe entenderse que la expresión “organizaciones públicas” incluida en el artículo 1 de la Ley 29 de 2014, abarca a las instituciones del Estado, tales como Ministerios, Direcciones, Alcaldías y Gobiernos Locales?* Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se define **“organizaciones públicas”** como aquellas organizaciones que forman parte de la administración del gobierno en todos sus niveles, es decir (nacional, provincial, municipal) y que a la vez pertenecen a los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), la principal función de dichas organizaciones, es la de brindar servicios a la sociedad, utilizando los recursos públicos que provienen de los impuestos y otras fuentes. Las organizaciones públicas son para la administración estatal, la columna vertebral, siendo estas fundamentales para el funcionamiento de un gobierno democrático.

De lo anterior podemos concluir, que al definir la expresión “organizaciones públicas” mencionada dentro del artículo 1 de la Ley 29 de 2014, no podemos mezclar los entes gubernamentales u “organizaciones públicas” que conforman nuestro Estado de Gobierno, puesto que dichos entes u organizaciones se dividen dependiendo de las funciones que ejerzan dentro del engranaje administrativo del Estado, es decir, nuestros entes gubernamentales se separan en los pertenecientes al gobierno central y los pertenecientes o que conforman el gobierno local.

En relación a su segunda interrogante, debemos previamente tomar en consideración conceptos o términos, a fin de brindar una respuesta conforme a lo solicitado, veamos:

Actividad realizada por Voluntariado: la ley 29 de 28 de octubre de 2014 “Sobre el voluntariado en la República de Panamá,” define **el término voluntariado** en su artículo 2 como: *“la modalidad de participación ciudadana realizada con toda libertad y consiste en la realización de tareas de interés público que contribuyen al desarrollo, mediante la aportación del esfuerzo, habilidades y capacidades de las personas.*

El voluntariado tiene implícito un carácter altruista y solidario y se realiza sin que medie contraprestación económica...

Se excluyen de este concepto el servicio social obligatorio y cualquier otra actividad que sea requisito para obtener títulos académicos e idoneidades.” (el subrayado y negrita es nuestro)

Persona nombrada para brindar un servicio de forma Ad Honorem: Según definición de la Real Academia Española, *una persona que brinda un servicio Ad Honorem, lo hace sin retribución alguna, solo se hace por el mero honor a recibir un reconocimiento; es decir un nombramiento ad honorem (también conocido como “a título honorífico” o “sin retribución”) implica un cargo o función que se realiza sin remuneración económica, simplemente por el honor de prestar un servicio. Es una forma de reconocimiento a la persona, generalmente por su trayectoria profesional o por el valor de sus conocimientos, en lugar de un empleo asalariado.*

En...

En otras palabras, un nombramiento ad honorem permite a las instituciones y a la comunidad tener acceso a profesionales y personas con conocimientos, experiencia y trayectoria sin tener que incurrir en costos salariales. Además, es una forma de reconocer y agradecer a las personas por su contribución a la sociedad.

Persona que realiza una Práctica Profesional: Según la Real Academia de la Lengua Española, es el conjunto de actividades realizadas por alguien (denominado "practicante") que se encuentra trabajando de forma temporal en algún lugar, poniendo especial énfasis en el proceso de aprendizaje y entrenamiento laboral. También se entiende por práctica profesional, al conjunto de actividades formativas de carácter laboral que un estudiante de la universidad realiza en alguna organización receptora con el fin de consolidar las competencias adquiridas en el aula, y que se desarrollan en el sector público, social y privado.

De las tres definiciones de conceptos anteriores (actividad por voluntariado, Ad Honórem y Práctica Profesional), podemos concluir lo siguiente:

En cuanto al caso que nos ocupa, es decir, al querer incluir a la Junta Comunal personas particulares o estudiantes para que apoyen en las funciones y servicios que brinda una Junta Comunal a la comunidad, somos de la opinión que debería haberse utilizado un mecanismo regulatorio como es el caso de un reglamento interno, el cual defina la manera en que dichas personas realizarán las labores al servicio de la Junta Comunal, pero tomando en cuenta que no debe confundirse las figuras, es decir, (Voluntario, Ad honórem o por una práctica profesional) mediante las cuales dichas personas o estudiantes brindarán el servicio o apoyo dentro de la Junta Comunal, toda vez que cada figura tiene características muy diferentes de participación.

Por otra parte y siguiendo el desarrollo de su consulta, la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984 Por la cual se reforma la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, señala en su artículo 5 lo siguiente, veamos:

Artículo 5. El artículo 7 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, quedará así:

Artículo 7: Los Representantes de Corregimientos además de las funciones que le señalan la Constitución y la Ley, tendrán las siguientes atribuciones:

1. ...

...

5. Recomendar el personal que labore con la Junta Comunal y las otras instalaciones del Corregimiento cuando éste sea remunerado por el Municipio respectivo.

11. Ejecutar las Resoluciones aprobadas por la Junta Comunal.

Importante agregar lo señalado en el artículo 11 que adiciona el Artículo 11b de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, veamos:

Artículo...

Artículo 11b: Las Juntas Comunales tendrán personalidad jurídica que será conferida por el Alcalde mediante resolución que será expedida tan pronto se constituyan conforme lo establece la presente Ley.

En las Alcaldías habrá un libro de registro en el cual se anotarán los Reglamentos Internos que las Juntas Comunales aprueben, así como sus modificaciones, las resoluciones a que se refiere este artículo y los cambios de las personas integrantes de las mismas.

Así mismo, el artículo 16 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973 indica lo siguiente, veamos:

Quedará así, Artículo 17: Las Juntas Comunales tendrán las siguientes atribuciones:

1....

...

23. Dictar su reglamento interno, el cual será remitido a la alcaldía respectiva para su registro y archivo. El reglamento regulará el funcionamiento de las comisiones y las Juntas Locales en cada corregimiento.

Aunado a la normativa anterior, mediante Gaceta Oficial No.29278-A de 5 de mayo de 2021, fue publicada la Resolución No.3-3-21 del 3 de marzo de 2021, mediante la cual la Junta Comunal del corregimiento de Santa Ana adoptó su Reglamento Interno, conforme a lo normado en el Decreto Ejecutivo No.10 de 2017 “Que reglamenta la Ley 37 de 29 de junio de 2009” Que Descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015”, a fin de promover la buena marcha de sus actuaciones, utilizando dicho reglamento como mecanismo regulatorio de las funciones y actuaciones de sus miembros, procedimientos y demás actividades que le son atribuidas como Junta Comunal.

En resumen, de todo lo expuesto, este Despacho es de la opinión, que de conformidad con el Régimen Jurídico de las Juntas Comunales establecido en la Ley 105 de 1973, modificada por la Ley 53 de 1984, toda Junta Comunal y para el caso que nos ocupa, la Junta Comunal del corregimiento de Santa Ana, cuenta con personalidad jurídica y conferida ésta por el señor Alcalde mediante resolución, para poder establecer un mecanismo de regulación adecuada como lo es un “Reglamento Interno” que procure el buen funcionamiento a lo interno de la Junta Comunal y a la vez claro está, entre todos sus miembros que la conforman.

Recomendamos y exhortamos, a que la Junta Comunal del corregimiento de Santa Ana, modifique su Reglamento Interno, a fin de que incluya en dicha modificación la participación del servicio y/o apoyo que le pueda brindar personas particulares bajo la figura de “Ad Honórem” o como “Voluntarios” o “estudiantes que deseen realizar una práctica profesional” pero siempre tomando en cuenta, que cada figura conlleva características muy distintas como actividades que a su vez definirán la forma correcta de implementar dicho apoyo dentro del mecanismo regulatorio.

De...

De esta manera damos respuesta a sus interrogantes, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema de su consulta.

Quedamos a su disposición para colaborar en el marco de nuestra competencia jurídico-administrativa.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



Adjunto: Circular PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025.

GVdA/jmsa/pb
Ref. SAM-CON-028-25