



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 19 de abril de 2017  
C-037-17

Licenciada  
Liriola Leoteau  
Directora General  
Instituto Nacional de la Mujer  
E. S. D.

Señora Directora:

Me dirijo a usted, con el propósito de dar respuesta a las notas N° 157-DG/AL-2017 y N° 162-DG/AL-2017 ambas de fecha 7 de marzo de 2017, mediante las cuales consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

1. Si siendo el Excelentísimo Señor Presidente de la República, quien nombra a la Directora y Subdirectora de la Institución, aclarar si esta designación nos coloca en algún estatus especial que nos releva de cumplir con lo que disponen: La Ley 17 de 2008 que crea el Instituto Nacional de la Mujer; el Reglamento Interno, así como, las normas administrativas propias a todos y todas los servidores (as) públicos del país.
2. Aclarar con fundamento a la Ley 71 de 2008, que crea el Instituto Nacional de la Mujer, si existe algún nivel de jerarquización en atención a las funciones y responsabilidades entre los Despachos de la Dirección General y Sub Dirección General.
3. Según lo dispuesto por la Ley 71 de 2008 y el Reglamento Interno del Instituto, determinar si la Directora General puede o no establecer la sujeción a horarios para el personal y directivos como medidas tanto administrativas como éticas para el cumplimiento del servicio público responsabilidad del Estado.

En atención al tema de su consulta, resulta oportuno realizar algunas estimaciones sobre el principio de estricta legalidad, el cual se encuentra contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política y desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que a su letra señalan:

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

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de

informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía celeridad y eficacia' garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y **con apego al principio de estricta legalidad**. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes, y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y **estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.**"

Sobre este principio, el jurista colombiano Jaime Santofimio, en su Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 4ª. Edición 2007, Página 40, señala que "...su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política".

Por su parte, Jaime Ossa Arbeláez, nos ilustra manifestando lo siguiente: **"El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes"**.

De igual forma" en la Sentencia de 18 de diciembre 2006, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al tratar sobre el tema, indicó:

"Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas (el resaltado y subrayado es nuestro)".

En consecuencia y en atención a su primera interrogante, todos los servidores públicos sin distinción, dentro de las facultades que les están atribuidas y de acuerdo a los fines para los que les fueron conferidas, están en todo momento subordinados a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes.

En atención a su segunda interrogante, el artículo 1 de la Ley 71 de 23 de diciembre de 2008, que crea el Instituto Nacional de la Mujer, establece que es una entidad pública descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión para coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres conforme a sus objetivos, atribuciones y funciones. Está representado ante el Órgano

Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Social y está sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

En cuanto a su estructura administrativa, el Capítulo II de la Ley 71 de 2008, desarrolla el tema indicando que el instituto tendrá una junta directiva, una directora o director general y una subdirectora o subdirector general. Además, contará con las unidades operativas, conformadas por las direcciones, los departamentos y las secciones que se requieran para su funcionamiento.

En este sentido, el artículo 13 del siguiente tenor:

“La Directora o el Director General del Instituto será nombrado por el Órgano Ejecutivo, de una terna propuesta por el Consejo Nacional de la Mujer, y ratificado por la Asamblea Nacional para un período de cinco años.

El Instituto contará con un Subdirectora o un Subdirector nombrado por el Órgano Ejecutivo para el mismo período que el Director o la Directora General.

Cuando se presente su renuncia o su desvinculación al cargo por cualquier causa, el Director o la Directora General o el Subdirector o la Subdirectora General que se nombre para reemplazar será designado por el tiempo restante del período en curso.

El Director o la Directora General y el Subdirector o la Subdirectora General podrán ser nombrados en su cargo para un período adicional”.

De igual manera, el Director General tiene entre sus funciones el ejercicio de la representación legal del Instituto, así como también planificar, organizar y coordinar sus procesos técnicos y administrativos; y las demás que le señalen la ley y su reglamento (artículo 15).

En cuanto al Subdirector, el artículo 16 de la Ley 71 de 2008, expresa lo siguiente:

“El Subdirector o la Subdirectora General colaborará con el Director o la Directora General, **asumiendo las funciones que se le encomienden o deleguen**, y lo reemplazará en sus ausencias temporales. En caso de ausencia permanente del Director o la Directora General, por renuncia, muerte o cualquier otra causa, el Subdirector o Subdirectora ocupará dicho cargo hasta que el Órgano Ejecutivo designe al nuevo Director o Directora General (El subrayado es nuestro)”.

En concordancia con lo anterior, la Resolución DG-001-10 de 29 de enero de 2010, por medio del cual se adopta el Reglamento Interno de esta entidad, define el término autoridad nominadora como la **“Persona con la autoridad jurídica de ejercer el poder administrativo y la representación legal de la institución”** y la delegación de funciones como el **“Acto mediante el cual se autoriza a un funcionario para que actúe o represente a su superior jerárquico en la ejecución de una función específica”**.

En cuanto a la Organización, el Reglamento Interno, en el Capítulo IV, establece que la Directora/or General en su condición de autoridad nominadora es la responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución, la cual delegará en las unidades administrativas de mando superior, las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley.

Por su parte, el artículo 10 de dicho Reglamento establece lo siguiente:

“Del Subdirector General La Subdirectora/or General conjuntamente con la Autoridad Nominadora estarán a cargo de la Institución, a su vez colaborará directamente con ésta en el ejercicio de sus funciones y asumirá las atribuciones y responsabilidades que les señale la Ley y las que la Autoridad Nominadora le encomiende o delegue.

De acuerdo con lo dispuesto en la Guía Técnica para Determinar los Niveles Jerárquicos de las Unidades Administrativas de las Instituciones del Órgano Ejecutivo, elaborada por la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, versión 2002, Manuales de Procedimiento, que se encuentra en la página electrónica de ese Ministerio, Página 4 y siguientes, el sistema jerárquico comprende la forma como se distribuye la autoridad y la responsabilidad en una institución, a saber:

#### **“1. NIVELES JERÁRQUICOS EN LAS ENTIDADES DEL ÓRGANO EJECUTIVO**

##### **A. CONCEPTO**

**El sistema jerárquico comprende la forma como se distribuye la autoridad y la responsabilidad en una institución.**

**El término “jerarquía” se define, de acuerdo a Glosario de Vocablos Administrativos elaborado por el otrora Ministerio de Planificación y Política Económica, como la relación técnica interna de naturaleza administrativa que asegura la unidad estructural y funcional mediante el ejercicio de poderes de subordinación.**

**Por su parte Fortunato Sánchez define la jerarquía como los diversos “escalones o posiciones” que ocupan en la estructura organizacional los cargos o las personas que los ejercen y que tienen suficiente autoridad y responsabilidad para dirigir o controlar una o más unidades administrativas”.**

...

Para este estudio, se entenderá por “niveles jerárquicos” la estratificación de niveles y escalones organizacionales de las unidades administrativas (sustantivas y adjetivas) de las instituciones del Órgano Ejecutivo, de acuerdo al grado de importancia de sus objetivos, funciones, características y grado de cumplimiento de

ciertas variables (variables seleccionadas para la evaluación de las unidades administrativas), independientemente de si las mismas pertenecen a un ministerio o entidad descentralizada y otros tipos.

...

## E. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES JERÁRQUICOS

**1. Nivel de Dirección: El nivel de Dirección es el primer nivel de la escala jerárquica en las instituciones públicas.** En este nivel se ubican las direcciones, independientemente de las diferentes acepciones con que se las denomine: direcciones, direcciones generales, nacionales y ejecutivas, y otras unidades administrativas que entran en este nivel como lo son las gerencias, gerencias ejecutivas, gerencia de divisiones.

**Las “direcciones” son las unidades administrativas más importantes en las instituciones, especialmente las sustantivas, ya que son la razón de ser de las mismas. Deben estar formalmente creadas mediante una disposición legal (ley), decreto ejecutivo o resolución de Juntas Directivas o Comités Ejecutivos.**

...

Las entidades descentralizadas por su lado, utilizan las nomenclaturas de dirección, dirección general, nacional, ejecutiva, o gerencia.

- a. **Dirección General:** Las unidades administrativas con la nomenclatura “dirección general” son unidades de alto nivel jerárquico-técnico en la institución. Tienen las mismas características de una dirección y son exclusivas del nivel operativo o sustantivo.

...

**Las “direcciones generales” (entidades descentralizadas) están sujetas a las directrices y a algún control por parte del órgano superior (ministerio), pero sin que el mismo pueda con su propia autoridad o decisión, suprimir las atribuciones otorgadas al órgano descentralizado.**

**Las actividades y competencias de este nivel jerárquico (dirección general) están determinadas por ley (casos típicos de desconcentración jurídico-administrativos) y no responden a ninguna otra unidad. Ejemplos de este caso lo encontramos en la Caja de Seguro Social, Instituto de Habilitación Especial, Instituto Panameño de Turismo, Registro**

Público de Panamá y Lotería Nacional de Beneficencia y las mismas responden directamente a una junta directiva, patronato, Comité Ejecutivo, Consejo Nacional u otros (El subrayado es nuestro)".

En consecuencia de todo lo anterior, se desprende que el nivel jerárquico es el grado de autoridad en orden descendente, a través de los diversos niveles, existentes en una organización, con lo que se delimita la responsabilidad de cada funcionario ante el superior inmediato y su autoridad en relación con los que le reportan y que en el caso que nos ocupa la estructura del Instituto Nacional de la Mujer se encuentra claramente detallada en el Capítulo II de la Ley 71 de 2008, que indica que el instituto tendrá una junta directiva, una directora o director general y una subdirectora o subdirector general. Además, contará con las unidades operativas, conformadas por las direcciones, los departamentos y las secciones que se requieran para su funcionamiento.

En este sentido, tenemos que aunque la Junta Directiva tiene funciones como aprobar cualquier acción que comprometa los bienes del instituto, colaborar con el cumplimiento de las funciones y objetivos del Instituto, por ejemplo, es en el Directora/or General de acuerdo con los numeral 2 y 3 del artículo 15 de la Ley 71 de 2011, en quien recae la representación legal y es quién entre otras funciones, tiene la de planificar, organizar y coordinar los procesos técnicos y administrativos; aunado a que de acuerdo con el artículo 16 de la Ley y el Reglamento Interno, es el Directora/or General quien por mandato de la Ley, le compete delegar y establecer las funciones del Subdirectora/or General.

Por otra parte, en cuanto a la figura de la delegación de funciones, citamos al autor Julio Prat, que en su obra "Derecho Administrativo", explicó tal concepto de la siguiente manera: "Por delegación de atribuciones entendemos el otorgamiento por un superior (delegante) de un poder jurídico para ejercer en su nombre, determinadas atribuciones que le pertenecen a un subordinado (delegatario)."

En relación con su tercera interrogante, sobre si la Directora/or General puede o no establecer la sujeción a horarios para el personal y directivos como medidas tanto administrativas como éticas para el cumplimiento del servicio público, tal como fue establecido mediante el Resuelto Administrativo interno 02 de 31 de enero de 2017, debo anotar como ya hemos señalado que de acuerdo a los numerales 2 y 3 del artículo 15 de la Ley 71 de 2008, la Directora/or General es en quien recae la representación legal y en quién entre otras funciones, tiene la de planificar, organizar y coordinar los procesos técnicos y administrativos.

De igual manera, queremos resaltar lo que señala el artículo 6 del Reglamento Interno, que en cuanto al campo de aplicación:

**"Todo aquél que acepte desempeñar un cargo en el Instituto Nacional de la Mujer por nombramiento o por contratación quedará sujeto al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en este Reglamento Interno (El subrayado es nuestro)".**

En consecuencia y de conformidad con el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, consagrado en los artículos 15 del Código Civil y 46 de la Ley 38 de 2000, los actos administrativos surten todos sus efectos jurídicos mientras no se declaren contrarios a la ley o a los reglamentos generales, por los tribunales competentes.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/cch.

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*