



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 22 de noviembre de 2015  
C-117-15

Licenciada  
Nélida Ortiz de Loiza  
Directora General  
Secretaría Nacional de Discapacidad  
E. S. D.

Señora Directora General:

Tengo a bien dirigirme a usted, con ocasión a dar respuesta a su Nota No. 1960-D.G.OAL, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, su parecer legal respecto a las siguientes interrogantes que paso a describir a renglón seguido:

1. **¿En la elaboración de la legislación** para hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que habla el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, la Secretaría Nacional de Discapacidad debe efectuar consulta (o proponer la legislación) o corresponde directamente a la Asamblea Nacional, realizarlo a través del mecanismo de participación ciudadana?

Damos respuesta a su primera interrogante, señalando que le corresponde a la Junta Directiva del SENADIS, proponer anteproyectos de ley, de su competencia, ante el Consejo de Gabinete y ser presentado a la Asamblea Nacional, para hacer efectivo el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por las siguientes consideraciones legales.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 32 de 17 de noviembre de 2014, que modifica el artículo 2 de la Ley 29 de 2005, el Ministerio de Desarrollo Social será el ente rector de las políticas sociales para los grupos de atención prioritario: Niñez, juventud, mujer, personas con discapacidad y personas adultas mayores y grupos étnicos representativos, dentro del contexto de la familia y la comunidad. Sus funciones como ente rector incluyen la formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas.

De la excerpta legal citada, se infiere que el “ente rector” es el organismo o entidad que dirige y orienta las políticas sociales para los grupos de atención prioritarios: Niñez, Juventud, Mujer, Personas con Discapacidad, que para estos efectos, es el Ministerio de Desarrollo Social.

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

En ese orden de ideas, debemos señalar que la Ley 23 de 28 de junio de 2007 “que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad”, establece en su artículo 1, que esta secretaría se creó con el fin de dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias; y en cumplimiento del artículo 3 del citado cuerpo normativo, le corresponde al Ministerio de Desarrollo Social representar al SENADIS ante el Órgano Ejecutivo, como ente rector de las políticas sociales. (V. artículo 3 del Decreto Ejecutivo 8 de 3 de marzo de 2008).

Asimismo, el artículo 4 de la referida Ley 23 de 2007, prevé que la Secretaría Nacional de Discapacidad, tendrá dentro de su estructura administrativa, a la Junta Directiva, como **órgano de mayor jerarquía institucional**, encargado de promover y apoyar a la Dirección de la SENADIS, para garantizar la ejecución de la política de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias. Igualmente, el numeral 5 del artículo 6, del citado instrumento legal, señala entre las funciones de la Junta Directiva **proponer los anteproyectos de ley relativos a su competencia para su presentación ante el Consejo de Gabinete**.

En atención a lo expuesto, somos de la opinión que le corresponde a la Junta Directiva de la SENADIS, proponer anteproyectos de ley de su competencia al Consejo de Gabinete, los cuales podrán ser presentados a la Asamblea Nacional, para dar cumplimiento al numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007; tomando en cuenta, además, que la Junta Directiva es presidida por el Ministro o la Ministra de Desarrollo Social, conforme el artículo 5, numeral 1 de la Ley 23 de 2007. (Cfr. Artículo 165 de la Constitución Política).

2. ¿En la aplicación de la legislación para hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que trata el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, debe o no la Secretaría Nacional de Discapacidad promover su cumplimiento o corresponde directamente a las autoridades que dentro de nuestra legislación tienen retenida la competencia para ello?

De conformidad con los numerales 1 y 2, y siguientes del artículo 13 de la Ley 23 de 2007, le corresponde a la Secretaría Nacional de Discapacidad, “promover una cultura de igualdad, de respeto a los derechos humanos y **de cumplimiento de las normas, las leyes y los reglamentos vigentes en la República de Panamá en relación con las personas con discapacidad y sus familias**; así como coadyuvar para que los mecanismos de coordinación y **consulta** entre las entidades competentes permitan mantener una vinculación armónica con los principios de la política de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias.” Para tal fin, se constituirá, en cada institución, la oficina de equiparación de oportunidades, adscrita a los respectivos despachos superiores, además de las otras funciones que son propias de esta Secretaría, y que buscan promover, coordinar y dirigir las políticas de inclusión social de las personas con discapacidad.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 33 de la Ley 25 de 2007, establece que los Estados Partes, de conformidad con sus sistemas jurídicos y administrativos, mantendrán, reforzarán, designarán o establecerán, a nivel nacional, un marco, que constará de uno o varios mecanismos independientes, **para promover, proteger y supervisar la**

**aplicación de la presente Convención.** Cuando designen o establezcan esos mecanismos, los Estados Partes tendrán en cuenta los principios relativos a la condición jurídica y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.

Si bien es cierto, que cada institución pública debe aplicar debidamente la legislación en mención para dar cumplimiento al numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 2007, no es lo menos, que le corresponde a la Secretaría Nacional de Discapacidad, promover el cumplimiento de las normas, leyes y reglamentos vigentes en Panamá, relativos a las personas con discapacidad y sus familias. Sin que esto signifique que las autoridades competentes encargadas de impartir justicia en el ámbito judicial y administrativo, no puedan reforzar, designar o establecer los mecanismos de cumplimiento, en caso de alguna infracción a la Ley.

3. En la elaboración y aplicación de las políticas para hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la cual habla el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 2007, corresponde a cada entidad pública que adopta una política de inclusión en la temática efectuar la consulta?

La Ley 23 de 2007, señala entre sus funciones, concretamente, el artículo 13, numeral 24, que la Secretaría Nacional de Discapacidad, debe coadyuvar **para que los mecanismos de coordinación y consulta entre las entidades competentes permitan mantener una vinculación armónica con los principios de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias.** En ese sentido, se constituirá, en cada institución, la oficina de oportunidades, adscritas a los respectivos despachos superiores, para que se cumpla con la citada Convención.

Por lo tanto, somos de la opinión que cada institución pública que quiera adoptar o implementar una política de inclusión en sus planes, programas o proyectos en procura de cumplir con la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, debe consultar a su respectiva oficina de tenerla constituida; o consultar al Departamento de Enlace Interinstitucional de la SENADIS, conforme lo dispone el numeral 1.3 del artículo 21 del Decreto Ejecutivo 8 de 3 de marzo de 2008, tal como quedó modificado por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 18 de 24 de febrero de 2015.

4. ¿Cuáles son o pueden ser los otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad que deben someterse a consulta de las organizaciones que las representan del que trata el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 2007?

Como quiera que la propia Ley 25 de 2007 no establece esos otros procesos de adopción de decisiones que menciona la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, somos del criterio que cualquier proceso de adopción de decisiones, para dar cumplimiento a la Ley 25 de 2007, como por ejemplo: la adopción de algún protocolo que promueva los derechos de las personas con discapacidad, o cualquier reglamentación o política de inclusión social de personas con discapacidad y sus familias, debe someterse a consulta a través de la Junta Directiva de la SENADIS. (Cfr. Artículo 6 de la Ley 23 de 2007).

5. El deber de consulta para hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del cual trata el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, es común o no para todas las entidades estatales?

Sobre el particular, somos de la opinión que el deber de consulta para dar efectivo cumplimiento a la Ley 25 de 2007, sobre la Convención de los Derechos de la Personas con Discapacidad, corresponde a todas las entidades públicas en atención a que los derechos de las Personas con Discapacidad es un eje transversal, que exige su acatamiento por parte de cada institución y debe ser trabajado en sus planes, programas y proyectos, para ello, deberá consultar con la SENADIS, ya que es la entidad encargada de promover la política de inclusión de las personas con discapacidad y sus familias, las acciones pertinentes y las normas técnicas y administrativas para llevar a cabo su ejecución a fin de que sean incluidas en los planes de desarrollo del Estado. (Cfr. Artículos 13 y 20 de la Ley 23 de 2007).

6. ¿Cuáles son los actos que deben someter a consulta las organizaciones que representan a las personas con discapacidad del país?

El numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 2007, establece qué actos deben ser consultados; la disposición es clara al señalar que la elaboración, aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, son las que los Estados Partes consultarán estrechamente y colaborativamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que representan; por lo que, a juicio de esta Procuraduría, todos los actos que en alguna forma afecten o tengan que ver con los derechos de las personas con discapacidad deben ser consultados, para dar mayor garantía y supervisión a la aplicación de la Convención.

7. ¿Lo dispuesto en el numeral 3, del artículo 4 de la Ley 25 de 2007, alcanza o no a las actividades técnicas y administrativas cuya planificación, organización y coordinación descansan por mandato de ley en el Director o Directora del SENADIS.

En cuanto a la obligatoriedad que contempla el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 2007, para los Estados Partes, en cumplimiento de la Convención, este Despacho es de la opinión que las mismas no guardan relación con el numeral 1 del artículo 8 de la Ley 23 de 2007, que crea a la Secretaría Nacional de Discapacidad, pues se trata de una de las funciones que ejerce el Director o Directora de dicha Secretaría, como parte de las actuaciones administrativas propia del curso de su gestión y para la consecución de sus objetivos y fines.

8. ¿Cuál es el lapso prudencial que debe transcurrir desde el momento en que se efectúa una consulta por parte de las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y el tiempo de respuesta?

El artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que regula el procedimiento administrativo general establece que ante el vacío de normas fundamentales de una ley especial, aplicara supletoriamente la Ley 38; en consecuencia, toda consulta de acuerdo

con lo previsto por el artículo 82 del referido cuerpo normativo, deberá ser absuelta dentro de un término de treinta días hábiles siguientes a su presentación. (cfr. Numeral 24 del artículo 201 de la Ley 38).

9. ¿Puede o no manejarse tiempos variables para que las organizaciones que representan a las personas con discapacidad puedan efectuar consultas, tomando en consideración la naturaleza de las mismas o debe ser un término común.

Esta pregunta, ha sido resuelta en la anterior interrogante.

10. ¿Cuándo la Secretaría Nacional de Discapacidad u otra entidad pública debe efectuar la consulta de que trata el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 2007, debe hacerlo únicamente a las organizaciones que se encuentren legalmente constituidas o pueden hacerlo a las que estén en formación?

De acuerdo con el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 8 de 2008 “que reglamenta la Ley 23 de 28 de junio de 2007, que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad”, se dispone que todos los movimientos asociativos, una vez designen sus representantes y suplentes, conforme los mecanismos internos de cada organización, deberán comunicarlo por escrito al Secretario o Secretaria de la Junta Directiva. Esta notificación debe ser en papel membretado de la organización, autenticado ante notario público, y debe acompañarse de los siguientes documentos: 1) Copia autenticada del acta de la reunión en la que escogen sus representantes; 2) Lista de asociaciones participantes en la reunión de escogimiento; 3) copia de las cédulas de los representantes, debidamente autenticada por Registro Civil.

Cabe señalar que cada organización o movimiento asociativo que represente a las personas con discapacidad en este país, deberán estar debidamente constituidas, teniendo en cuenta los requerimientos vigentes que dispone el Decreto Ejecutivo 524 del 2005 que regula las normas de constitución y reconocimiento de organizaciones no gubernamentales, modificado por el Decreto Ejecutivo 627 del 2006 que crea el Registro de Organizaciones no Gubernamentales, en el Ministerio de Gobierno, por lo anterior, somos del criterio que la Secretaría Nacional de Discapacidad u otras entidades públicas, deben consultar a las organizaciones que estén debidamente constituidas por ley.

11. ¿Al estar las personas con discapacidad representadas por las organizaciones correspondientes ante la Junta Directiva de SENADIS, las consultas relacionadas con el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 25 de 2007, deben o no hacérselas a estas?

Con fundamento en lo previsto en el artículo 5, numerales 9, 10 y 11 de la Ley 23 de 2007, en concordancia con el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 8 de 2008, las consultas de las organizaciones debidamente representadas ante la Junta Directiva, deberán hacerla ante la misma Junta, tomando en cuenta que para ello, fueron elegidas en su organización interna para ser representadas en dicho órgano colegiado.

12. ¿Es o no viable efectuar consulta por medio de correo electrónico?

Este Despacho es de la opinión que toda consulta se puede presentar en forma escrita, por correo electrónico o cualquier medio idóneo, de acuerdo con el Título VI “De la

presentación de la Peticiones, Consultas, Denuncias y Quejas” de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Hago propicia la ocasión, para reiterarle los sentimientos de mi consideración y respeto.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/au

