



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de octubre de 2021
C-171-21

Licenciado

Miguel Atencio

Director General, Encargado
de la Secretaría Nacional de Discapacidad
Ciudad.

Ref. Interpretación del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 56 de 23 de julio de 2008, y el artículo 61 B de la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, como quedó adicionado por la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016.

Señor Director General, Encargado:

Por este medio, damos respuesta a su Nota No. 1405-21-DG-DNPSPPCD de 7 de septiembre de 2021, recibida el día 20 del mismo mes, mediante la cual nos solicita que emitamos criterio jurídico en atención a la interpretación del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 56 de 23 de julio de 2008, que reglamenta el numeral 24 del artículo 13 de la Ley N° 23 de 28 de junio de 2007 y el artículo 67 de la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016, que adiciona el artículo 61-B a la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, “Por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad Publicada en la Gaceta Oficial No 23,876 (31 de agosto de 1999)”

Sobre el particular, esta Procuraduría en ejercicio de su función legal de interpretación de la ley estima que, aquellas instituciones que tiene oficinas denominadas de Equiparación de Oportunidades para las personas con discapacidad, o con cualquier otro nombre, pero con el mismo objetivo; deberán hacer los ajustes para elevar esta oficina a nivel de Dirección, ser administradas por un personal capacitado y con experiencia en el tema de la discapacidad que entre sus funciones estará la de buscar la trazabilidad del tema de discapacidad a lo interno como externo de la institución.

La respuesta anterior la fundamentamos en las siguientes consideraciones:

El documento denominado “Guía Técnica para determinar los niveles jerárquicos de las unidades administrativas de las instituciones del Órgano Ejecutivo”¹, señala los tres niveles jerárquicos de las estructuras organizativas de las instituciones del Órgano Ejecutivo, que son: las *direcciones*, los departamentos y las secciones, manteniendo a las *oficinas* como “otras unidades administrativas.”

¹ Este documento fue elaborado en octubre del año 2002 por servidores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, y se refiere a los elementos base para el establecimiento de los niveles jerárquicos, el concepto y jerarquía de *dirección*, departamento y sección, y otras unidades administrativas como las *oficinas*.

Cuando se refiere a las *direcciones*, el referido documento dice:

“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 unidades administrativas de este nivel tienen la responsabilidad del desarrollo de las funciones sustantivas (operativas) y adjetivas [...] Su ubicación dentro de la escala jerárquica le permite contar con información amplia y con los insumos adecuados para llevar a cabo sus funciones. Responden directamente a la máxima autoridad de la institución, con la cual mantienen una estrecha y frecuente relación. Goza de un alto grado de independencia en sus decisiones” (Subraya el Despacho).

De igual manera, el mismo documento se refiere a las *oficinas*, señalando que dentro de las estructuras organizativas de las instituciones se encuentran algunas unidades administrativas que carecen de nomenclaturas que indiquen sus niveles jerárquicos, entre las que se encuentran las *oficinas*, e indica que:

“La denominación ‘oficina’ se utiliza generalmente para las unidades administrativas con funciones de asistencia y/o asesoras a nivel interno de la institución. Estas unidades administrativas operan directamente con la autoridad superior y no tienen nivel jerárquico definido. Su nivel jerárquico puede ser de ‘dirección’ ‘departamento’ o ‘sección’, dependiendo de la complejidad de sus funciones y de acuerdo a las necesidades y proyecciones de la entidad. La jerarquía del cargo del funcionario responsable de estas oficinas lo establece la autoridad superior a la cual asiste. Este tipo de unidades no son divisibles en unidades administrativas inferiores y su personal debe ser profesional con relativa experiencia. Sus funciones son planear, formular, aconsejar, revisar y recomendar, nunca dirigir u ordenar. Cuando se le agrega la función de mando, la unidad pierde el carácter de asesoría...” (Subraya el Despacho).

Como se puede advertir, el legislador quiso que en todas las instituciones gubernamentales se crearan las direcciones de equiparación de oportunidades, y si ya existían con el nombre de *oficinas* u otros nombres distintos, pero con el mismo objetivo, entonces tenían que adecuarlas para elevarla a nivel de dirección, tal como lo señala el artículo 61-B de la Ley N° 42 de 1999, como quedó adicionado por la Ley N° 15 de 2016.

El numeral 24 del artículo 13 de la Ley N° 23 de 28 de julio de 2007, “Que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad”, señala que entre las funciones de esta Secretaría está la de:

- “1. ...
24. 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 oportunidad, adscrita a los respectivos despachos superiores.” (Subraya el Despacho)

Este numeral fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo N° 56 de 23 de julio de 2008, que en toda su estructura utiliza el término *oficina*, para referirse a la *oficina de equiparación de oportunidades*, y en su artículo 1 preceptúa.

“Artículo 1. Créanse, en todas las instancias de gobierno, instituciones autónomas y semiautónomas, las Oficinas de Equiparación de Oportunidades, las cuales estarán ubicadas en el nivel asesor, con dependencia jerárquica y adscritas a los respectivos despachos superiores. En los casos de instituciones gubernamentales que ya cuenten con las oficinas de equiparación de oportunidades, creadas con el mismo objetivo mediante decretos, resueltos o resoluciones, con nombres distintos, éstas conservarán el nombre y funciones con el que fueron creadas.” (Subraya el Despacho)

Por equiparación de oportunidades ha de entenderse, según lo define el numeral 23 del artículo 3 de la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, como quedó modificado por la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016, el “Proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad, incluyendo el medio físico e intelectual, las viviendas y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la información, la comunicación, la vida cultural y social, las instalaciones deportivas y de recreo y demás, se hace accesible para todos.”

Por otra parte, la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016, le introdujo el artículo 61-B a la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, que es del siguiente tenor:

“**Artículo 61-B.** En todas las instituciones gubernamentales, autónomas o semiautónomas, se deben crear las direcciones de equiparación de oportunidades especializadas en la temática de la discapacidad.”

Las instituciones gubernamentales que ya cuenten con departamentos u oficinas de equiparación de oportunidades, creados con el mismo objetivo, mediante decretos, resueltos o resoluciones, con nombres diferentes, harán las adecuaciones, en el menor tiempo posible, para ajustarse a los parámetros dispuestos en la presente Ley.

Las instalaciones físicas estarán ubicadas en la planta baja de las instituciones a las que pertenecen, siempre que la estructura de estas lo permita.

Las direcciones de equiparación de oportunidades estarán administradas por un personal capacitado y con experiencia en el tema de discapacidad, y estarán conformado por:

1. Un director
2. Un psicólogo
3. Un trabajador social
4. Una secretaria

Estas direcciones tendrán, entre sus funciones, la transversalización del tema de discapacidad a lo interno y externo de la institución, así como también la asesoría de los funcionarios y los usuarios externos con discapacidad.” (Subraya el Despacho).

Se puede apreciar que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 56 de 23 de julio de 2008 utiliza el término *oficina*, mientras que el artículo 67 de la Ley N° 15 de 2016, que le adicionó el artículo 61-B a la Ley 42 de 1999, se refiere a *direcciones*.

Dicho artículo 61-B modificó el numeral 24 del artículo 13 de la Ley N° 23 de 2007, y en consecuencia, también el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 56 de 2008, de manera tal que a partir de vigencia de la Ley N° 15 de 2016, las oficinas deberán ser jerarquizadas a nivel de direcciones de equiparación de oportunidades.

En este punto, en el que pareciera darse un conflicto normativo entre una norma de carácter legal (Ley N° 15 de 2016) y otra norma de carácter reglamentario (Decreto Ejecutivo N° 56 de 2008), tal conflicto se resuelve aplicando el artículo 35 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que señala expresamente que "...en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.”

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración interpreta el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 56 de 23 de julio de 2008 en concordancia con el artículo 67 de la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016, que le adicionó el artículo 61-B a la Ley N° 42 de 27 de agosto de 1999, en el sentido que en aquellas instituciones públicas que tienen oficinas con el nombre de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, **deberán hacer los ajustes para elevarla a nivel de Dirección** y ser administradas por un personal capacitado y con experiencia en el tema de la discapacidad que entre sus funciones estará la de buscar la trazabilidad del tema de discapacidad a lo interno como externo de la institución.

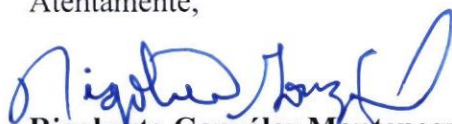
Ahora bien, tal adecuación o ajustes que deben implementar todas las instituciones gubernamentales de conformidad como lo dispone el artículo 67 de la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016, ut supra citada, para elevar a rango de Dirección dichas Oficinas de Equiparación de Oportunidades hoy existentes, deberán hacerlo siguiendo los lineamientos y/o directrices que para tales fines **se deben trabajar y evaluar, conjuntamente con el Departamento de Organización del Estado, de la Dirección de Presupuesto de la Nación del**

Ministerio de Economía y Finanzas; siendo este último, al que le corresponde el análisis de los Manuales de Estructura Organizativa de cada institución (verificando con ello, la cantidad de Unidades administrativas que deben conformar la creación de una Dirección, incluyendo el mínimo de funcionarios que deben emplearse para poder implementar la misma)².

Aunado a lo anterior, debemos recomendar que sea contemplado también a nivel presupuestario, todos aquellos gastos y/o erogaciones que pudiera producirse, con la creación de una Dirección de Equiparación de Oportunidades, para la debida ejecución que conlleva dicha creación.

De esta forma, esperamos haberle dado respuesta al tema planteado, señalándole que esta opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

²A pesar de ello y, luego de haber hecho un recorrido por las estructuras orgánicas de algunas instituciones estatales, pudimos observar que la mayoría en la actualidad mantienen Oficinas de Equiparación de Oportunidades, entre ellas, el Ministerio de Gobierno; el de Seguridad; el de Salud; el de Educación; el Mici; el Mides, entre otras.