



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Colón

Colón, 10 de abril de 2024.
C- CL-001-2024

Mayor
Juan A. Sánchez V.
Coordinador Tecnológico
Centro de Operación Regional de Colón
Ministerio de Seguridad
Provincia de Colón
E. S. D.

Ref. Manual de Procedimientos.

Mayor Sánchez:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta al correo electrónico remitido desde la dirección jasaenzv@policia.gob.pa, a través de la cual el Mayor Juan Antonio Sáez Valdés, Coordinador Tecnológico del Centro de Operación Regional (COR- COLÓN), Ministerio de Seguridad Pública, solicita a ésta Procuraduría, un pronunciamiento relacionado a un Manual de Procedimientos, sobre las siguientes interrogantes:

- ¿Por qué se deben escribir o documentar los procedimientos?
- ¿Cuáles son los riesgos para las instituciones del Estado de no disponer de protocolos o procedimientos estandarizados?
- ¿Por qué se debe motivar al personal a seguir procedimientos?
- Según su experiencia qué elementos son claves en las entidades del Estado, para el cumplimiento de los procedimientos.
- ¿Por qué es importante que toda institución del Estado cuente con Manuales de Procedimientos?
- ¿Cuál puede ser el valor agregado de contar con Manual de Procedimientos?

Primeramente, debemos manifestarle, que el artículo 2 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*", establece que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico

administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Sobre el particular, esta Procuraduría procederá a responder sus interrogantes de manera general, no sin antes mencionar que el criterio aquí esbozado no reviste un carácter vinculante. Veamos:

¿Qué es el Manual de Procedimientos?

Si tomamos y analizamos las dos palabras claves, encontramos: “manual” y “procedimientos”. Entonces, remitiéndonos al Diccionario de la Lengua Española Real Academia Española, hallamos tres acepciones posibles para la palabra “procedimiento”, a saber:

1. Acción de proceder.
2. Método de ejecutar algunas cosas.
3. Actuación por trámites judiciales o administrativos (DRAE, 2005).

En nuestro caso, la segunda acepción es la más adecuada: reemplazando “cosas” por “tareas”, podemos inferir que un procedimiento es el “método mediante el cual debemos ejecutar las tareas” y, por lo tanto, un ¹manual de procedimientos puede entenderse como un conjunto de procedimientos, que pretende describir la forma o la secuencia de pasos que se deben realizar para llevar a cabo una determinada actividad, entendiendo la actividad como un conjunto de tareas que deben realizarse de una determinada forma y en un determinado orden.

I. De la Constitución Política de Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá, contempla en su artículo 306, Capítulo 3º “Organización de la Administración de Personal”, Título XI (Los Servidores Públicos), a saber:

Artículo 306. Las dependencias oficiales funcionarán a base de un Manual de Procedimientos y otro de Clasificación de Puestos. (Lo resaltado es nuestro)

II. Argumentos jurídicos de la Secretaría Provincial de Colón de la Procuraduría de la Administración.

Para una mejor comprensión del tema que nos ocupa, el Ministerio de Seguridad Pública de la República de Panamá (MINSEG), desarrolla la estructura jurídica, sobre la cual se basa dicha institución para la elaboración de distintos Manuales de Organización y Funciones, de Procedimientos Administrativos y Procedimientos Operativos, que va a depender del alcance de cada manual y de su uso². En el caso del MINSEG, estas son algunas de las leyes que se utilizan como referencia del marco legal:

¹ <https://wac.colostate.edu/docs/books/encarrera/stagnaro.pdf>

² <https://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2023/02/Guia-Tecnica-para-la-Elaboracion-de-Manuales-de-Procedimientos-005.pdf>

- *“Ley N° 2 de 10 de marzo de 2010, G.O. 27489 – A de 10 de marzo de 2010 que modifica artículos de la Ley N° 97 de 1998 que crea el Ministerio de Economía y Finanzas y establece las políticas en materia de Economía, inversiones Públicas y desarrollo social; en materia presupuestaria; en materia de Finanzas Públicas y en materia de administración Pública y Modernización del Estado.*
- *Ley N° 15 de 14 de abril de 2010, G.O., N° 26511 - A., de 14 de abril de 2010. Que crea el Ministerio de Seguridad Pública.*
- *Decreto N° 81-2012-DMySC, de 8 de marzo de 2012, G.O., N° 27025 de 1 de mayo de 2012. Que reglamenta la presentación de los manuales de procedimientos del Departamento de Fondos y Bienes Públicos.”*

III. Consideraciones de carácter general de lo consultado

No obstante por la importancia que reviste el tema objeto de su consulta, concerniente a la implementación de un Manual de Procedimiento, la Ley 15 de 14 de abril de 2010, que crea el Ministerio de Seguridad Pública, establece que el ³Nivel de Asesor estará integrado por la Oficina de Asesoría Legal, la Oficina de Relaciones Públicas, la **Oficina de Desarrollo Institucional** y por las direcciones y oficinas que sean creadas en el futuro. (Lo subrayado es nuestro)

Aunado a lo anterior, el ⁴Manual de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, establece la función de la Oficina de Desarrollo Institucional, sobre lo siguiente:

“Objetivo:

Promover las condiciones necesarias al desarrollo integral de planes, programas y proyectos, mediante los métodos administrativos y operativos en la preparación de manuales de organización y funciones, procedimientos, instructivos, guías administrativas y asistencia técnica dentro del marco del fortalecimiento de la capacidad de gestión y la eficacia administrativa de la administración pública.

Funciones

-Orientar técnicamente a las unidades administrativas de la institución, en la adecuación de su estructura organizativa para el cumplimiento de las políticas, objetivos y funciones de cada una de ellas, supervisando y evaluando su implementación.

- Integrar las políticas, normas y proyectos elaborados en organización y métodos para evaluar los logros alcanzados por las unidades administrativas y dependencias.

- Asistir a las distintas unidades administrativas en la organización, reorganización y establecimiento de métodos de trabajo y simplificación de los mismos.

- Colaborar con los niveles superiores en la presentación de criterios para la elaboración, seguimiento, coordinación de planes y programas de trabajos.

- Planificar, coordinar, controlar, y aprobar todas las acciones concernientes a la sistematización de datos en el ministerio de todos los procesos administrativos y manuales de organización.

³ Ver artículo 7 de la Ley 15 de 14 de abril de 2010

⁴ <https://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2015/06/manual-de-organizacion-y-funciones.pdf>

- *Elaborar y presentar diagnósticos administrativos atendiendo solicitudes oficiales de las diferentes unidades administrativas, que conforman el ministerio, para detectar problemas o situaciones que afecten la eficiencia organizacional.*
- *Presentar con participación de las unidades administrativas los manuales de operación y servicios que brinda la institución.*
- *Proyectar el Manual de Organización y Funciones del ministerio debidamente autorizado por el despacho superior.*
- *Coordinar la divulgación de las diferentes herramientas de gestión, estructura organizativa de la institución; así como los formularios administrativos y sus respectivos instructivos.*
- *Promover, desarrollar y mantener un banco de datos sobre los servicios y productos que realicen y generen todas las instancias del ministerio.*
- *Coordinar con el Departamento de Organización del Estado el propósito de unificar criterios del Sector Público en los sistemas de desarrollo organizacional, estructural y funcional.”*

Se observa entonces, que lo consultado a esta Procuraduría se encuentra plasmado dentro la **GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES PROCEDIMIENTOS NMP-2022-18-001**, del MINSEG, Veamos:

Elaboración de Manuales de Procedimientos un instrumento administrativo que regula los procedimientos de trabajo Oficina de Desarrollo Institucional, detalla:

*“La Oficina de Desarrollo Institucional ha elaborado el documento denominado **“GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES DE PROCEDIMIENTOS”**⁵, a fin lograr los niveles de productividad, eficiencia, transparencia y calidad, que la institución demanda, para llevar un óptimo desarrollo de sus procesos de conocimiento; el manual detalla las actividades que de manera sistemática se deben desarrollar en las distintas Unidad Administrativa, para lograr de manera conjunta la confección de un Manual de Procedimiento.*

Es una guía que nos servirá de manera uniforme, para la elaboración de los manuales de procedimientos, convirtiéndose en un instrumento administrativo, que nos permitirá identificar quién y cómo se realizan las actividades que dan cumplimiento a las atribuciones establecidas en las normas que regulan los procedimientos administrativos dentro del Ministerio de Seguridad Pública, con las cuales se desarrollan todos los procesos enfocados dentro del marco jurídico de las Leyes, Decretos, Resoluciones, Resueltos y Reglamentos Administrativos.

Por lo tanto, este manual se convierte así en un instrumento imprescindible para guiar y conducir en forma ordenada el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas, evitando la duplicidad de esfuerzos, todo ello con la finalidad de optimizar el aprovechamiento de los recursos y agilizar los trámites que realizan los colaboradores de la institución. En este sentido, la estructuración adecuada del manual, refleja fielmente las actividades específicas que se llevan a cabo, así como los medios utilizados para la

⁵ <https://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2023/02/Guia-Tecnica-para-la-Elaboracion-de-Manuales-de-Procedimientos-005.pdf> Ver págs.8-13

consecución de los fines, facilitando al mismo tiempo, la ejecución de los trámites correspondientes

I. GENERALIDADES DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

QUÉ ES UN MANUAL

Los manuales en su forma general son instrumentos que apoyan el funcionamiento de las instituciones, ya sean del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, concentran información amplia y detallada acerca de su quehacer, bases jurídicas, atribuciones, estructura orgánica, objetivos, políticas, grado de autoridad y responsabilidad, como también sobre sus funciones, actividades, operaciones o puestos de trabajo en general, sin duplicar los ordenamientos legales emanados del poder Ejecutivo o Legislativo, tales como Leyes, Decretos, Acuerdos y Reglamentos, etc. Por lo tanto es un documento conciso, de fácil manejo e interpretación, en el cual se tratan las materias y nociones principales de un arte o ciencia en forma abreviada, para determinada enseñanza. Desde este punto de vista general, el concepto Manual Administrativo, en su forma simple y según la materia que nos compete se define de la siguiente manera:

- *Como instrumento que describe en forma ordenada y sistemática, información e instrucciones sobre organización, políticas, procedimientos y otras actividades que son precisas para la ejecución de las labores en una institución.*
- *Y como una herramienta documental que describe en forma ordenada y secuencial, sistemas de métodos, procedimientos y estructura organizativa así como informes técnicos y diagnósticos de estudios relacionados a la institución en apego a las normas establecidas.*

II. CLASIFICACIÓN DE MANUALES

Los manuales se clasifican en manuales Administrativos, de Organización y Funciones, Política, Procedimientos (ya sea por Direcciones Departamentos, Áreas u Oficina), Técnicos y Operativos, de Puesto de Trabajo, de Sistemas y Calidad. Un manual no es más que una herramienta escrita por medio de la cual se organiza una información determinada para un fin determinado, es decir, que la información comprendida en el manual representa una utilidad para todos aquellos que lo crean. Siendo necesario que en este contenido se presente de forma organizada, es decir, este debe de seguir un orden coherente, para que todos aquellos a quienes va dirigido puedan comprender la información con total fluidez.

En el caso del MINSEG, los manuales administrativos reflejan en general la organización como está compuesta y que de acuerdo a su alcance pueden ser:

- *Manual de Organización y Funciones.*
- *Manual de Procedimientos.*
- *Manual de Cargos de los Servicios al Público.*
- *Manual de operaciones en el caso de los Estamentos*

IMPORTANCIA DE LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

1. *Constituyen una fuente formal y permanente de información y orientación acerca de la manera de ejecutar un trabajo determinado.*
2. *Establecen los lineamientos y mecanismos para la correcta ejecución de un trabajo determinado.*
3. *Contribuyen a dar continuidad y coherencia a las actividades que describen.*

4. *Delimitan responsabilidades y evitan desviaciones arbitrarias o malos entendidos en la ejecución de un trabajo determinado.*
5. *Facilitan la supervisión del trabajo y proporcionan a los jefes los elementos necesarios para verificar el cumplimiento de las actividades de sus subordinados.*
6. *Son una herramienta para capacitar al personal en el desempeño de sus funciones.*
7. *Sirven como base para la realización de estudios de métodos y sistemas, con la finalidad de lograr la agilización, simplificación, automatización o desconcentración de las actividades que se llevan a cabo en las dependencias.*
8. *Auxilian en las labores de auditoría administrativa.*

LAS VENTAJAS DE CONTAR CON MANUALES DE PROCEDIMIENTOS SON:

1. *Auxilian en el adiestramiento y capacitación del personal.*
2. *Auxilian en la inducción al puesto.*
3. *Describen en forma detallada las actividades de cada puesto.*
4. *Facilitan la interacción de los distintos puestos de trabajo dentro de la unidad administrativa.*
5. *Indican las interrelaciones con otras áreas de trabajo."*

Visto lo anterior, traemos a colación un extracto del fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, fechado 09 de septiembre de 2008, referente al Manual de Procedimientos⁶, que señala:

Al respecto es menester acotar, que por mandamiento del artículo 306 de la Constitución Política, los Manuales Clasificatorios de Puestos también denominados Manuales de Cargos, rigen junto con el respectivo Manual de Procedimientos, el funcionamiento interno en todas las entidades oficiales. Siendo ambos definidos constitucionalmente como verdaderos actos administrativos reglamentarios de carácter general, sin lugar a dudas están sujetos al cumplimiento de los requisitos de eficacia, validez y oponibilidad establecidos en el artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, y conforme a ello, su aplicación seguirá el orden jerárquico establecido en el artículo 35 de dicho cuerpo legal, normas que se precisan citar para su mejor comprensión:

"Artículo 35. 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." (...)

"Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la

⁶Sentencia de 9 de septiembre de 2008. Proceso: Plena jurisdicción. Caso: Nelson Ruiz Pinilla c/ Fiscalía Segunda Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación. Acto impugnado: Resolución 20 de 27 de diciembre de 2005. Magistrado ponente: Victor L. Benavides P. <https://juris.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2017/05/Nelson-Ruiz-Pinilla.pdf>

ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. . (Lo resaltado es nuestro)

IV. Conclusiones

En atención a todo lo antes expuesto, esta Secretaría es de la opinión que, para el debido cumplimiento de lo consultado, deberá remitirse a la Oficina de Desarrollo Institucional del Ministerio de Seguridad Pública, en calidad de Nivel de Asesor y también encargados de elaborar los Manuales de Procedimientos, en base a la creación de la Ley No. 15 de 14 de abril de 2010 y el Manual de Organización del Ministerio de Seguridad Pública.

De esta forma, damos respuesta a su consulta, reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Secretaría Provincial de Colón de la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Yazmín Cubilla

Jefa de la Secretaría Provincial de Colón
Procuraduría de la Administración

YC/kr
Exp. CON-CL-001-24



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: ycubilla@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *
Colón Teléfonos 475-3700, 475-3702