



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 19 de agosto de 2022  
C-135-22

Licenciada  
**Graciela Mauad Ponce**  
Directora General de la  
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.  
Ciudad.

**Ref.: Competencia de la Junta Directiva para conocer o atender en segunda instancia, recurso de apelación presentado en contra de las decisiones proferidas por el Director (a) General.**

Señora Directora General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, ofrecemos contestación a la Nota N° 151-22/AL/SENNIAF del presente año, mediante la cual consultó lo siguiente:

- “Si la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) tiene competencia para conocer o atender en segunda instancia recurso de apelación presentado en contra de las decisiones proferidas por el Director (a) General.
- Si sobre las resoluciones administrativas proferidas por el Director (a) General que taxativamente establecen que solo admitirán recurso de reconsideración y que de esa manera se vence la vía gubernativa, se pueden admitir recursos de apelación.”

En respuesta a sus interrogantes, aclaramos que luego de la investigación realizada a través de nuestra herramienta de registro de normas legales denominada “*Infojurídica*”, no hemos hallado instrumento legal emitido por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que regule específica e íntegramente, lo relativo a determinar cuál autoridad debe conocer los recursos de apelación presentados en contra de las decisiones proferidas por el Director (a) General.

Aclarado lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que el recurso de apelación, interpuesto en tiempo oportuno, en contra de las decisiones proferidas por el Director (a) General de la SENNIAF, podrá ser atendido por la Junta Directiva de la entidad, en atención a los artículos 37, 168 y 171 de la Ley N° 38 de 2000, la cual es de aplicación supletoria en todos los procesos administrativos que se surtan ante la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; concordantes con los artículos 93 y 107 del reglamento interno de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

**Análisis Jurídico de la Procuraduría de la Administración, según el marco normativo aplicable.**

- I. Ley N° 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.

“LIBRO SEGUNDO  
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL  
Título I  
De las Disposiciones Generales

...

Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.”

Al tenor del artículo *ut supra*, las normas establecidas en la Ley N° 38 de 2000, aplican a todos los procesos administrativos que se procuren en cualquier dependencia estatal, a no ser que existan normas de procedimientos especiales aplicables a la materia específica de que se trate, no obstante, si estas contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes, estos vacíos deberán superarse mediante la aplicación de la citada Ley N° 38 de 2000; la cual a propósito de la interposición de los recursos de reconsideración y apelación contra los actos de la Administración, estableció mediante su artículo 163, lo siguiente:

“Artículo 163. Las resoluciones que decidan el proceso en el fondo y aquéllas de mero trámite que, directa o indirectamente, conllevan la misma decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, serán susceptibles de ser impugnadas por las personas afectadas por ellas, mediante los recursos instituidos en este Capítulo.”

Se entiende del artículo citado, cuáles son las resoluciones que podrán ser impugnadas por las personas que fueren afectadas por ellas, a través de los recursos de reconsideración y apelación, establecidos en el Capítulo I de la ley de procedimiento administrativo general, siendo las siguientes:

- a. Las que decidan el proceso en el fondo.
- b. Las que sean de mero trámite, pero que directa o indirectamente, conlleven la misma decisión, le pongan término al proceso o impidan su continuación.

Por otra parte, en lo que se refiere a los recursos que podrán utilizar los administrados en la vía gubernativa, el artículo 166 de la mencionada ley establece lo siguiente:

“Artículo 166. Se establecen los siguientes recursos en la vía gubernativa, que podrán ser utilizados en los supuestos previstos en esta Ley:

1. El de reconsideración, ante el funcionario administrativo de la primera o única instancia, para que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución;
2. El de apelación, ante el inmediato superior, con el mismo objeto;
- ...

Como vemos, de los artículos 163 y 166 de la Ley N° 38 de 2000, se desprenden los escenarios ante los cuales cabe la interposición de los recursos ordinarios de reconsideración y apelación y, ante qué autoridad deben ser presentados; lo concerniente a la temporalidad en la que se podrán presentar los mismos, está regulado en los artículos 168 y 171 de esta misma ley, en los siguientes términos:

“Artículo 168. El recurso de reconsideración podrá ser interpuesto dentro de los cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia.

...

Artículo 171. El recurso de apelación será interpuesto o propuesto ante la autoridad de primera instancia en el acto de notificación, o por escrito dentro del término de cinco días hábiles, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución o acto impugnado. Si el apelante pretende utilizar nuevas pruebas en la segunda instancia de las permitidas por la ley para esa etapa procesal, deberá indicarlo así en el acto de interposición o proposición del recurso.”

Hasta este punto, se desprende con meridiana claridad, que la Ley de Procedimiento Administrativo General, estableció lo correspondiente a los recursos administrativos ordinarios y extraordinarios de los cuales disponen los afectados, para poder hacer uso de su ejercicio a recurrir un acto administrativo, que les resulte desfavorable.

## II. Reglamento Interno de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Ahora bien, es menester citar el numeral 11 del artículo 93, así como el artículo 107 de la Resolución N°001 de 20 de octubre de 2011, mediante la cual la Junta Directiva aprobó el reglamento interno de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, a saber:

“**ARTÍCULO 93: DE LOS DERECHOS:** Todo servidor público de la Institución tendrá, independientemente de otros, los derechos siguientes:

1.

...

11. Recurrir las decisiones de las autoridades administrativas;

...”

**“ARTÍCULO 107: DE LOS RECURSOS:** El servidor público sancionado podrá hacer uso de los recursos de reconsideración o **de apelación**, según correspondan dentro de los términos establecidos en las leyes.” (El resaltado es nuestro)

Como se podrá apreciar, en el reglamento interno de la SENNIAF, en cuanto a los recursos que caben dentro del procedimiento administrativo, figura tanto el recurso de reconsideración, como el de apelación. Ante ello, notamos que lo medular del criterio reflejado en el escrito de consulta, es que la Junta Directiva de la entidad no está legitimada para conocer del recurso de apelación que se interponga contra las resoluciones emitidas por la Dirección General y que, *“Con respecto a las disposiciones de los recursos y procedimientos establecidos en las leyes de carácter administrativo, ...si bien es cierto se establecen los recursos que pueden ser utilizados en la vía gubernativa, la aplicación de los mismos está sujeta a las estructuras internas que disponen las leyes que regulan cada entidad...”*

De ahí que consideremos importante hacer alusión a la estructura administrativa de la entidad, tal como fuera dispuesta mediante la Ley N° 14 de 23 de enero de 2009 *“Que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia”*, a saber:

“Artículo 13. Estructura. La Secretaría tendrá la siguiente estructura:

1. Una Junta Directiva.
2. Un Director o Directora General.
3. Un Subdirector o Subdirectora General.

...”

En ese sentido, mediante el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 1 de 28 de febrero de 2014, que reglamentó la precitada Ley N° 14 de 23 de enero de 2009, se dispuso lo siguiente:

“Artículo 6. La SENNIAF, además de lo establecido en la Ley 14 de 23 de enero de 2009, contará con la siguiente estructura administrativa:

“I. Nivel Político y Directivo:

1. La Junta Directiva.
2. Director o Directora General
3. Subdirector o Subdirectora General”

Así pues, de la manera en que se ha dispuesto la estructura organizativa y funcional de la SENNIAF, según el artículo 13 de la Ley N° 14 de 2009 y el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 1 de 28 de febrero de 2014, tanto la Junta Directiva, como el Director General, figuran en el nivel político y directivo de la entidad manteniendo, en ambos artículos, un orden jerárquico, en el cual se sitúa a la Junta Directiva por encima de la Dirección General, lo cual resulta concordante con el organigrama de la entidad, aprobado por la Resolución N° 005-2014 de 13 de mayo de 2014.

En este orden de ideas, estimamos relevante citar, el extracto de dos sentencias emitidas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Veamos:

Mediante sentencia calendada 12 de noviembre de 2018, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, señaló lo siguiente:

“... ”

Así las cosas, mediante la Resolución Administrativa..., la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia., dejó sin efecto el nombramiento de..., toda vez que el cargo que ostentaba la funcionaria en esta Secretaría es de libre nombramiento y remoción, y el mismo no está adscrito a la Carrera Administrativa.

Al respecto, esta Colegiatura observa, que la prenombrada presentó Recurso de Reconsideración, resuelto mediante la Resolución Administrativa..., sin fecha, por la Directora General de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, al igual que también presentó **Recurso de Apelación resuelto en la Resolución Administrativa..., expedida por la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, las cuales confirmaron el acto administrativo originario.

...” (El resaltado es nuestro)

De igual forma, consideramos importante indicar que. esta Procuraduría tuvo oportunidad de emitir criterio a través de la Vista Fiscal N°1855 de 2018, en relación a la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción<sup>1</sup> que se interpusiera en contra de una Resolución Administrativa *y los actos confirmatorios*, emitidos por la SENNIAF, mediante la cual indicamos que:

“La señora ... no acreditó en el proceso que estuviera amparada por la carrera administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral, de ahí que la Directora General de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en la facultad discrecional que le asiste para removerla del cargo, razón por la cual, tampoco era necesario invocar una causal o agotar algún procedimiento especial para destituirla, ya que **bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los recursos de reconsideración y apelación, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que agotó la vía gubernativa** y luego accedió a la vía jurisdiccional.” (El resaltado es nuestro)

En este mismo caso, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, mediante el correspondiente informe de conducta, señaló lo siguiente:

“...a la señora..., **se le respetaron en todo momento sus garantías procesales, conforme al debido proceso, ya que ejerció su derecho al agotar la vía administrativa en tiempo procesalmente útil con la presentación de los recursos de reconsideración y apelación, presentados contra el acto impugnado, los cuales fueron resueltos**

---

<sup>1</sup> Véase la sentencia fechada 15 de mayo de 2019, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

**dentro de los términos de ley y de cada una de las respectivas instancias administrativas recurridas.”** (El resaltado es nuestro)

Como vemos, de los fallos se colige que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en pro de satisfacer las garantías procesales de los afectados en cada caso, permitió ejerciesen su derecho a recurrir, agotando debidamente la vía administrativa con la presentación de los recursos de reconsideración y apelación, último este que, tal como se señala en la sentencia *ut supra*, se sustanció ante la Junta Directiva de SENNIAF, salvaguardando con ello, el debido proceso.

III. Conclusiones:

1. El recurso de apelación, interpuesto en tiempo oportuno, en contra de las decisiones proferidas por el Director (a) General de la SENNIAF, debe ser resuelto por la Junta Directiva de la entidad en atención a los artículos 37, 168 y 171 de la Ley N° 38 de 2000, la cual es de aplicación supletoria en todos los procesos administrativos que se surtan ante la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; concordantes con los artículos 93 y 107 del reglamento interno de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
2. Es un hecho notorio que la Junta Directiva de la SENNIAF, ha conocido y resuelto en segunda instancia, los recursos de apelación presentados en contra de las decisiones emitidas por el Director (a) General de SENNIAF, de ahí que sea jurídicamente válido lo actuado por ésta.
3. Tal como indica la consultante, si bien es cierto ni la Ley N° 14 de 23 de enero de 2009, ni el Decreto Ejecutivo N° 1 de 28 de febrero de 2014, como tampoco la Resolución N°005 de 13 de mayo de 2014, prevén cuál es la autoridad competente para conocer de los recursos de apelación contra los resueltos de la Dirección General: el artículo 107 del reglamento interno, claramente establece que el sancionado puede hacer uso de los recursos de reconsideración o de apelación, según correspondan, **dentro de los términos establecidos en las leyes**, siendo en este caso la ley aplicable, supletoriamente, la ley de procedimiento administrativo general, en concordancia con el artículo 37 de la Ley N° 38 de 2000.

Esperamos de esta manera haberle orientado en base a lo que señala el ordenamiento positivo panameño, respecto a los temas objeto de su consulta, indicándole que los criterios vertidos por este Despacho, no revisten carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.



RGM/cr  
Exp.113-22