

Panamá, 10 de septiembre de 2025.
C-246-25

Señor Ministro:

Ref.: Si el cargo de Secretario de Asuntos Públicos de la Presidencia de la República es de una jerarquía equivalente a un Secretario Ejecutivo Nacional.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a la Nota SAJ-1003-2025, presentada el 11 de agosto de 2025, ante esta Procuraduría, a través de la cual nos consulta si el cargo de la Secretaria de Asuntos Públicos de la Presidencia de la República, tiene el mismo rango o jerarquía que un Secretario Ejecutivo Nacional, para los efectos del artículo 300 de la Ley N°454 de 14 de noviembre de 2024, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2025.

El artículo 300 de la Ley N°454 de 14 de noviembre de 2024, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2025”, sobre el cual versa su consulta, dispone lo siguiente:

“**Artículo 300.** Viáticos en el interior del país. Cuando se viaje en misión oficial dentro del territorio nacional, se reconocerán viáticos por concepto de alimentación y hospedaje de acuerdo con la tabla siguiente:

1. **Para titulares de las entidades públicas:** ministros, viceministros, diputados principales y suplentes, secretario y subsecretarios generales de la Asamblea Nacional, procurador general de la nación, procurador de la Administración, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Electoral, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, contralor y subcontralor general, fiscal general electoral, fiscal general de cuentas, defensor del pueblo, adjunto del defensor del pueblo, **secretarios ejecutivos nacionales de la Presidencia de la República**, directores y subdirectores generales, gerentes y subgerentes generales, superintendentes de Bancos, del Mercado de Valores, de Seguros y Reaseguros y de sujetos no Financieros, administradores y subadministradores generales y rectores y vicerrectores de las universidades oficiales, secretario ejecutivo del SIACAP, director y subdirector del Instituto Técnico Superior Especializado, miembros de las juntas directivas de las entidades que conforman el sector Público, expresidentes y exvicepresidentes de la República, en función pública: **B/.125.00 diarios.**
2. **Para otros funcionarios:** directores, subdirectores nacionales y de dependencias y el resto de los funcionarios. **B/.100.00 diarios.**

Su Excelencia
JUAN CARLOS ORILLAC U.
Ministro de la Presidencia
Ciudad.

Cuando...

Cuando la misión se cumpla en un día, solo se reconocerán como viáticos los gastos de transporte y alimentación. En caso de que deba cumplirse en el lugar habitual de trabajo, fuera de las horas laborables, podrá reconocerse el gasto de alimentación y transporte con cargo a dichas partidas. Estos pagos se harán de acuerdo con el reglamento que establezcan las entidades, y en ningún caso excederán la tabla general de viáticos que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los servidores públicos deberán rendir un informe de los resultados de la misión oficial realizada a su superior jerárquico.” (Énfasis suplido)

Una lectura atenta del artículo 300 de la Ley de Presupuesto General del Estado, permite constatar que dicha norma general de administración presupuestaria, establece el monto a pagar en concepto de viáticos, por alimentación y hospedaje, a los servidores públicos que viajen en misión oficial dentro del territorio nacional, según su nivel jerárquico, así:

- **Para “titulares de entidades públicas”:** B/.125.00 diarios.
- **Para otros funcionarios,** entiéndase, que no son titulares de entidades públicas: B/.100.00 diarios.

La categoría “*titulares de entidades públicas*”, según se desprende del listado contemplado en el numeral 1 del artículo 300, claramente ampara a aquellos funcionarios que ostentan el cargo de *máxima autoridad administrativa y representante legal* de una institución pública, entidad u organismo oficial y se extiende a los funcionarios que en propiedad están llamados a suplirles sus ausencias.

Asimismo, la norma legal en comento incluye dentro de esa misma categoría (*titulares de entidades públicas*), a otros altos funcionarios y ex funcionarios que no ejercen el cargo de máxima autoridad administrativa o representante legal de la institución, como es el caso del Secretario y Subsecretario General de la Asamblea Nacional, los miembros de las juntas directivas de entidades públicas (autónomas), expresidentes y exvicepresidentes de la República en función pública; e, igualmente, los “*secretarios ejecutivos nacionales de la Presidencia de la República*”.

Éstos últimos (los “*secretarios ejecutivos nacionales de la Presidencia de la República*”), fueron incluidos por primera vez en la norma general de administración presupuestaria que establece el derecho al pago de viáticos, por viajar en misión oficial dentro del territorio nacional, en la Ley N°69 de 4 de diciembre de 2008 “*Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2009*” (Cfr., numeral 1 del artículo 222); y desde entonces, lo han sido año tras año, en las respectivas leyes de presupuesto.

De acuerdo a la estructura orgánica de la *Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia*, aprobada mediante el Decreto Ejecutivo N°153 de 8 de octubre de 2008, vigente

para ...

para la fecha en que se aprobó y promulgó la Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2009, la *Presidencia de la República* contaba con cuatro secretarías, en el nivel asesor, que le estaban directamente adscritas, a saber: la *Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional*, la *Secretaría de Metas Presidenciales*, la *Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional*; y la *Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental*.

El Decreto Ejecutivo N°153 de 2008 igualmente estableció, dentro de la estructura organizativa del *Ministerio de la Presidencia*, en el nivel auxiliar de apoyo, la *Secretaría del Consejo de Gabinete*; y, en el nivel operativo, la *Secretaría Ejecutiva de Transparencia contra la Corrupción*, la *Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios* y la *Secretaría Nacional para el Desarrollo Sostenible*.

Como se aprecia, tanto en el caso de las “secretarías”, adscritas a la Presidencia de la República de manera directa, como aquellas establecidas dentro de la estructura organizativa Ministerio de la Presidencia, la denominación que les da el Decreto Ejecutivo N°153 de 2008, utiliza indistintamente las nomenclaturas “*Secretaría Nacional*”, “*Secretaría Ejecutiva*” o simplemente “*Secretaría*”; no así “*Secretaría Ejecutiva Nacional*”, como señala la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal de 2009 y subsiguientes.

No obstante, la estructura orgánica de la Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia ha cambiado de manera sustancial, siendo así que algunas de las “secretarías” presidenciales, otrora señaladas en el Decreto Ejecutivo N°153 de 2008 han desaparecido y otras, con el pasar de los años, se convirtieron en entidades descentralizadas del Poder Ejecutivo, como es el caso de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, ANTAI (Antes, *Secretaría Ejecutiva de Transparencia contra la Corrupción*) y de la Autoridad para la Innovación Gubernamental, AIG (Antes, *Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental*).

De hecho, de acuerdo con el organigrama de la Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia vigente, publicado en la página web institucional, en la actualidad, todas las “secretarías” se encuentran adscritas a dicho ente ministerial, ya sea en el nivel asesor (Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales) o en el nivel operativo (Secretaría de Digitalización y Simplificación de Procesos; Secretaría Nacional de Energía, Secretaría de Metas Presidenciales, Secretaría Social, Secretaría de Asuntos Públicos y Gubernamentales; Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad; Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas; Secretaría de Coordinación y Asuntos Comunitarios y Secretaría del Ferrocarril).

A juicio de este Despacho, aun cuando tales secretarías no estén adscritas a la Presidencia de la República, sino al Ministerio de la Presidencia, podrían tenerse por *secretarías presidenciales*. Ello, en atención al rol **coordinador** que le atribuye a dicho ente ministerial el artículo 2° de la Ley N°15 de 28 de enero de 1958 “*Por la cual se crea el Ministerio de la Presidencia de la República*”, conforme al cual, “*El Ministerio de la Presidencia será el*

coordinador ...

coordinador de las funciones de todos los demás ministerios (...).”; e igualmente, teniendo en consideración, que conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la aludida Ley N°15, el Ministro de la Presidencia es al mismo tiempo Ministro de Estado y Secretario General de la Presidencia de la República.

De acuerdo con la “Guía técnica para determinar los niveles jerárquicos de las unidades administrativas de las instituciones del Órgano Ejecutivo”, publicada por la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas en octubre de 2022, la *coordinación*, según Chester I. Barnard, “(...) **es la función principal de los ejecutivos, ya que constituye el centro de toda la organización. Es utilizada por algunas organizaciones como una estrategia para lograr un medio de comunicación con algunas áreas específicas como las unidades periféricas o desconcentradas territorialmente, especialmente para transmitir y dar seguimiento a las directrices de la autoridad nominadora.**”

De ahí que pueda entenderse que la radicación de estas secretarías en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia facilita el ejercicio de la función ejecutiva de *coordinación* que corresponde a dicho Ministerio, permitiéndole fungir como conducto a través del cual se da seguimiento y articula la ejecución de las directrices emanadas de la Presidencia de la República y se transmiten hacia las áreas específicas que a cada una de ellas les atribuye la norma jurídica de su creación.

De ahí que, para determinar si el funcionario a cargo de una de estas “Secretarías” se enmarca o no en el supuesto de hecho establecido en el numeral 1 del artículo 300 de la Ley de Presupuesto, será preciso establecer si dicha unidad organizativa ostenta el nivel jerárquico de *dirección nacional o ejecutiva*, conforme a los parámetros establecidos en la aludida “Guía técnica para determinar los niveles jerárquicos (...)”; misma que, al referirse a la estratificación de los niveles jerárquicos en las instituciones del Órgano Ejecutivo, señala que sus estructuras organizativas comprenden tres (3) niveles jerárquicos: dirección, departamento y sección; señalando, en cuanto al nivel de dirección, lo siguiente:

“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 unidades...

Las unidades administrativas de este nivel **tienen la responsabilidad del desarrollo de las funciones sustantivas (operativas) y adjetivas**, en el caso de la Dirección Administrativa de la institución, **establecidas en el documento de su creación**. 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.

Las funciones de estas unidades permiten a la institución “alcanzar sus objetivos generales, prestar los servicios encomendados y sobre todo, concretizar los lineamientos de política institucional, emanados de los niveles superiores y de gobierno **al operativizar planes, programas, proyectos y servicios de la Institución”.**

Para ello, estas unidades **requieren de personal especializado y/o semiespecializado en diferentes disciplinas dependiendo de los objetivos de cada una de ellas, (...).**” (Énfasis suplido)

En lo concerniente a la nomenclatura *“dirección o gerencia ejecutiva”*, comúnmente empleada en las entidades descentralizadas, señala:

“En el sector público también se utilizan, aunque en menor número, las nomenclaturas **‘dirección ejecutiva’** o **‘gerencia ejecutiva’**, nomenclaturas éstas propias de las empresas, pero utilizadas en algunos ministerios y entidades tipificadas como intermediarios financieros. Sin embargo, las unidades administrativas con estas nomenclaturas no reflejan a través de sus funciones, ninguna característica especial que las tipifique entre ellas ni las diferencie de las denominadas ‘direcciones’. (...).” (Énfasis suplido)

En el caso específico que nos ocupa, la Secretaría de Asuntos Públicos y Gubernamentales fue formalmente creada mediante el Decreto Ejecutivo N°623 de 17 de septiembre de 2009, publicado en la Gaceta Oficial N°26373-B de 22 de septiembre de 2009, como un ente de coordinación y enlace, adscrito al Ministerio de la Presidencia, para el monitoreo y seguimiento de los programas y proyectos de carácter público que se ejecutan en las diferentes provincias de la República de Panamá. (Cfr., artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N°623)

El artículo 3 del aludido Decreto Ejecutivo N°623 de 2009, establece el catálogo de las funciones específicas que le corresponde desarrollar a dicha Secretaría. El artículo 4, por su parte, señala que la misma estará a cargo de un Secretario, que será de libre nombramiento y remoción por parte del Órgano Ejecutivo y, el artículo 5, contempla los requisitos para ocupar dicho cargo.

De conformidad con los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo N°623, el Secretario de Asuntos Públicos rendirá informe anual de su gestión ante el Ministro de la Presidencia; autoridad a

quien ...

quien corresponde la creación de las estructuras administrativas necesarias, para que la Secretaría de Asuntos Públicos pueda llevar a cabo las funciones que le han sido encomendadas.

Una lectura atenta del contenido del Decreto Ejecutivo N°623 de 2009 permite constatar la presencia de elementos distintivos que enmarcan a la Secretaría de Asuntos Públicos y Gubernamentales del Ministerio de la Presidencia, en el nivel jerárquico de Dirección Nacional o Ejecutiva, de acuerdo a los parámetros de la “*Guía técnica para determinar los niveles jerárquicos (...)*”, anteriormente citada.

Siendo ello así, lo hasta aquí anotado nos permite concluir, en respuesta a su interrogante que, en la opinión de este Despacho, el cargo de la Secretario de Asuntos Públicos de la Presidencia de la República, tiene el mismo rango o jerarquía que un Secretario Ejecutivo Nacional, para los efectos del artículo 300 de la Ley N°454 de 14 de noviembre de 2024, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2025.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-204-25