



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 26 de abril de 2022.  
C-057-22

Licenciado

**John Dornheim**

Director General de la Policía Nacional

Ministerio de Seguridad Pública

Ciudad.

**Ref.: Alcance y efecto retroactivo de la Ley 18 de 3 de junio de 1997 “Orgánica de la Policía Nacional” y sus reglamentos, así como el Decreto Ejecutivo No.899 de 2 de diciembre de 2020, al momento en que una unidad policial es excluida sin fundamento alguno, de concursar en los ascensos estipulados por las normas jurídicas vigentes.**

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su nota DGP/ DNAL/ LI/ 1816, recibida en este Despacho el 23 de marzo de 2022, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“¿ Si a una unidad policial, no se le reconoce el derecho de participar en el concurso de ascenso por razones ajenas a esta, toda vez que no se cumplió con el debido proceso del concurso al ser excluida sin fundamento alguno; sería viable que la misma sea ubicada nuevamente con su generación originaria contemplando el efecto retroactivo de la convalidación para subsanar el error cometido por la administración, como se lee en la Ley 38 de 2000 al momento de definir la convalidación del acto en sí?”

Sobre el tema objeto de su consulta, este Despacho opina que no es jurídicamente viable aplicar la normativa sobre convalidación de actuaciones procesales, contenida en la Ley N°38 de 2000, a efecto de retrotraer un proceso de ascenso, para incluir a un miembro de la Policía Nacional que había sido excluido sin fundamento alguno y ubicarlo en su promoción original, toda vez que en esta materia prima la aplicación del procedimiento de trámite de “Solicitud de inclusión” regulado en el Decreto Ejecutivo N°899 de 2020.

Es importante en primera instancia indicarle, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

**I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:**

La consulta que se nos plantea en esta oportunidad guarda relación con lo siguiente: 1) La incorporación de miembros juramentados en la lista preliminar de convocados para participar en un concurso de ascenso dentro de la carrera policial; 2) La posibilidad de reubicar al interesado dentro de su promoción original y

aplicar la normativa sobre convalidación de actuaciones procesales contenida en la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, a fin de retrotraer el proceso de ascenso para tales propósitos.

Lo concerniente a la posibilidad de incorporar a un a un miembro juramentado de la Policía Nacional a un proceso de ascenso en curso dentro de la Carrera Policial, es una materia regulada por el Capítulo VI, titulado “Solicitud de inclusión”, del Título I “Etapa de convocatoria”, del Decreto Ejecutivo N°.899 de 2 de diciembre de 2020, “Que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional y dicta otras disposiciones”.

En este sentido, los artículos del 68 al 74 del aludido Reglamento de Ascensos regulan, entre otros aspectos, el procedimiento a seguir por los miembros juramentados cuyo nombre no figure en la lista preliminar de convocados para ascenso, a efecto de solicitar su inclusión; la presentación extemporánea de la solicitud de inclusión, las causales que justifican el rechazo de ésta, el término dentro del cual las Comisiones Evaluadoras deberán dar su respuesta a la petición, así como la notificación de esta decisión y los recursos que caben contra la misma. A continuación me permito reproducir los artículos pertinentes:

**“Artículo 68. Solicitud de inclusión.** El miembro juramentado de la institución cuyo nombre no se incluya en la lista preliminar de convocados para ascensos publicada en la orden general del día y considere que cumple con los requisitos para ser incluido, **podrá presentar solicitud de inclusión acompañada de las pruebas necesarias dentro del término de treinta (30) días hábiles siguientes a la publicación en la orden general del día, ante la Comisión Evaluadora respectiva,** que tendrá que responder dentro del término de treinta (30) días hábiles contados a partir del recibo de la solicitud. Esta solicitud se podrá presentar por escrito ya sea físicamente o por correo electrónico ante la secretaría de la Comisión Evaluadora respectiva.

**La unidad policial que no presente la solicitud de inclusión dentro del término de treinta (30) días hábiles, se tendrá por consentida la no inclusión de su nombre en la lista de convocados y consecuentemente, perderá todo derecho a reclamación.**” (Resaltado y subraya del despacho).

**“Artículo 72. Presentación extemporánea de la solicitud de inclusión.** Si la solicitud se presenta fuera del término previamente establecido **y la unidad excluida de la lista de convocados insiste en que se le reciba la solicitud, afirmando que se encuentra dentro del término establecido,** la unidad que recibe la solicitud procederá de la siguiente manera:

1. Anotará fecha y hora en que recibe el escrito.
2. Procederá a remitirlo a la Comisión Evaluadora respectiva en caso de que fuera presentado en la Dirección Nacional de Recursos Humanos.

La Comisión Evaluadora respectiva, examinará los términos para constatar que el escrito ha sido presentado en tiempo oportuno y le dará el curso que corresponda; **si fue presentado extemporáneamente se procederá con el archivo del mismo, lo cual se comunicará al interesado y no admitirá recurso alguno.**” (Resaltado del Despacho)

**“Artículo 73. Rechazo de escrito de solicitud de inclusión.** Será rechazado(*sic*) de plano por improcedente la solicitud de inclusión que:

1. Se presente fuera de término.

2. Reclamos de calificaciones presentados ante la Comisión evaluadora respectiva como resultado de examen de admisión o de alguna de las acciones educativas de capacitación que debieron haberse presentado previamente ante la Dirección de Docencia.
3. Los reclamos relacionados con las pruebas de perfil de integridad y de confiabilidad que acreditan la aptitud para el cargo que debieron haberse presentado ante la dependencia respectiva.”

**“Artículo 74. Notificaciones.** Las decisiones emanadas de las Comisiones Evaluadoras serán notificadas personalmente por escrito al interesado. La solicitud que sea negada, faculta al miembro juramentado para presentar recurso de apelación dirigido a la Junta Revisora de Ascensos dentro del término de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación.” (Resaltado del Despacho)

Como es posible apreciar, el Reglamento de Ascensos de la Policía Nacional regula en detalle el procedimiento a seguir en caso de que un miembro juramentado no hubiere sido incluido en la lista preliminar de convocados para ascensos publicada en la orden general del día y éste considerase que cumple con los requisitos para ser incluido.

Del mismo modo se advierte que el procedimiento administrativo en cuestión es de carácter *dispositivo*, puesto que parte de la premisa de que le corresponde al funcionario interesado en participar en el respectivo proceso de ascenso, formalizar dentro del término establecido, de treinta (30) días hábiles siguientes a la publicación en la orden general del día, su solicitud de ser incluido en la lista preliminar de convocados<sup>1</sup>, estableciéndose inclusive la *presunción legal del consentimiento a su exclusión*, en el supuesto de que no formalizare oportunamente su petición. Se prevé, inclusive, que dicha solicitud podrá ser presentada “por insistencia”, en el evento de que el escrito hubiere sido rechazado por extemporáneo y la unidad policial adujere que no es así; supuesto en el cual corresponderá a la Comisión Evaluadora examinar los términos nuevamente para corroborar si en efecto el escrito fue presentado en tiempo oportuno o no.

En este último caso (si la solicitud recibida “por insistencia” fuere rechazada por extemporánea), ha de entenderse a nuestro juicio, que la aludida *comunicación* deberá formalizarse por escrito, mediante resolución de mero trámite (no susceptible de recurso en sede administrativa) y notificarse a través de edicto al interesado. Ello, con fundamento en el artículo 72 del Decreto Ejecutivo 899 de 2020, citado, en concordancia con el artículo 48 de la Ley N°38 de 2000<sup>2</sup>, según el cual las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de sustento; el artículo 69 del mismo cuerpo de normas, el cual señala que toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al

---

<sup>1</sup> En concordancia, el artículo 45 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 dispone.

**“Artículo 45.** El peticionario, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos por el impulso procesal, tiene la obligación de realizar oportunamente las gestiones procesales que a él correspondan según la ley, para impulsar el desarrollo del proceso.”

<sup>2</sup> Supletoriamente aplicable cuando exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas (como lo es el procedimiento especial contenido en el Decreto Ejecutivo N°899 de 2020, que regula el procedimiento de ascensos dentro de la carrera policial), al tenor de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 38 de 2000, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 202 del mismo cuerpo de normas.

expediente respectivo con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley; los artículos 89, 90 y el numeral 92 del artículo 201, de la misma excerta legal, referentes al trámite de las notificaciones y al alcance de las resoluciones de mero obediencia.

Nótese que de acuerdo al procedimiento especial establecido en las normas objeto de análisis, el rechazo del escrito de solicitud de inclusión presentado oportunamente, **solamente podrá fundamentarse en las causales establecidas en el artículo 73, ibídem;** lo que obliga a la Comisión Evaluadora, así como a la Junta Revisora de Ascensos, a sustentar motivadamente **y en base a dichas causales**, cualquier decisión que adopten y conlleve la exclusión del peticionario o recurrente de la lista preliminar de convocados. De este modo, la norma en comento ofrece al interesado la garantía de que no podrá ser excluido de dicha lista preliminar de manera arbitraria o injustificada.

Vale destacar, asimismo, que de acuerdo con la normativa citada las decisiones que adopten las Comisiones Evaluadoras, en respuesta a las solicitudes de inclusión en la lista preliminar de convocados que se le presenten, **deben ser notificadas personalmente y por escrito al interesado**, lo que reviste importancia vital a efecto de garantizar su derecho de defensa. (Cfr., artículo 74).

Por otra parte, lo concerniente a la *ubicación* de un miembro juramentado en una promoción y la posibilidad de que ésta pueda variar durante su carrera, los artículos 34 y 35 del Decreto Ejecutivo N°899 de 2020, señalan lo siguiente:

**“Artículo 34. Ubicación en una promoción.** Salvo los casos excepcionales o especiales regulados en el presente reglamento, toda unidad juramentada será ubicada en una promoción para participar en el proceso de ascenso, tomando como base el año de toma de posesión del cargo con el cual ingresó a la institución **o cambió de promoción de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 de este Decreto Ejecutivo, conforme a las tablas que se adjuntan a continuación:**

Tabla No 1. ‘Programación anual de ascensos de oficiales’

(...)

Tabla No 2. ‘Programación anual de ascenso para el nivel básico’.

(...)

Los miembros de la Policía Nacional provenientes de la Policía Técnica Judicial, serán incluidos en las diferentes promociones a partir de su homologación según el rango reconocido.” (Resaltado del Despacho).

**“Artículo 35. Cambio de promoción.** La ubicación de una unidad juramentada en una promoción **no es estática sino dinámica**, ya que **durante la carrera pueden surgir causas que lo excluyan de su promoción de ingreso** como las siguientes:

1. Cursos promocionales debidamente planificados.
2. Cursos de especialización con base a lo estipulado en el contrato.
3. Cursos de formación de oficiales nacionales o extranjeros.
4. Unidades con prohibición para ascenso
5. Los que no alcanzaron promedio mínimo en alguna evaluación del período de ascenso.
6. Unidades excluidas por falta de aptitud en el cargo.
7. Unidades descalificadas por calificación de conducta deficiente.
8. Unidades reprobadas.
9. Unidades que no alcanzaron plaza vacante disponible.

10. Unidades que interrumpen el período probatorio.
11. Unidades que se hayan acogido a licencia sin sueldo por cualquier causa.” (Resaltado del Despacho).

Como se aprecia, la ubicación de un miembro de la Policía Nacional dentro de una promoción para participar en el proceso de ascenso *es dinámica* y por lo tanto puede cambiar en el supuesto de que éste se encontrase inmerso en alguna de las causales establecidas en el artículo 35 del Decreto Ejecutivo N°.899 de 2020, antes citado. De allí que en atención al principio de estricta legalidad en virtud del cual los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite, a nuestro juicio, **únicamente en los supuestos de hecho que establece dicha norma reglamentaria podría disponerse, válidamente, el cambio de promoción de una unidad juramentada que estuviese participando en un proceso de ascenso dentro de la carrera policial.**

Previo el recuento normativo hasta aquí abordado y retomando la interrogante planteada, paso a abordar lo concerniente a la viabilidad jurídica de aplicar la normativa sobre convalidación de actuaciones procesales, contenida en la Ley N°38 de 2000, a efecto de retrotraer un proceso de ascenso, para incluir a un miembro de la Policía Nacional, por estimarse que fue excluido sin fundamento alguno y ubicarlo en su promoción original.

Por tratarse de un procedimiento concerniente a una carrera pública especial, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 del Texto Único de la Ley N°9 de 1994, ordenado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, conforme al cual ésta última se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas o por leyes especiales, lo procedente es constatar, en primer lugar, si dicha excerta regula la materia a la cual se refiere su consulta; ejercicio que nos ha permitido verificar que ni el aludido Texto Único, ni el “Procedimiento Técnico de las Acciones de Movilidad Laboral”, Aprobado por la Dirección General de Carrera Administrativa, mediante la Resolución N°17 de 30 de noviembre de 1998, “Por la cual se dictan procedimientos técnicos para el trámite de acciones de recursos humanos”, contemplan disposiciones que regulen lo concerniente a la convalidación de actuaciones administrativas en los procesos de ascenso de servidores públicos regidos por la Ley de Carrera Administrativa.

De allí que resulte pertinente remitirnos a lo dispuesto en los artículos 37 y segundo párrafo del artículo 202 de la Ley N°38 de 2000, cuyos textos expresan lo siguiente:

“**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.” (Resaltado y subraya de este Despacho)

“**Artículo 202.** (...)”

**Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37.** Los vacíos del

procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.” (Resaltado del Despacho)


Como se aprecia, cuando exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas, como lo es en el caso que nos ocupa el Decreto Ejecutivo N°899 de 2020, ésta tendrá aplicación preferente; teniendo cabida la aplicación supletoria de la ley de procedimiento administrativo general, solamente para llenar los vacíos de los cuales adolezca la ley especial, si éstos recaen sobre aspectos básicos o trámites fundamentales.

No obstante, en el caso específico que nos ocupa, el Decreto Ejecutivo N°899 de 2022, regula en detalle el trámite de “Solicitud de inclusión”, que es el procedimiento especial a seguir en caso de que un miembro juramentado no hubiere sido incluido en la lista preliminar de convocados para ascensos publicada en la orden general del día y considere que cumple con los requisitos para ser incluido.

Por tanto, en la opinión de este Despacho, no es jurídicamente viable aplicar la normativa sobre convalidación de actuaciones procesales, contenida en la Ley N°38 de 2000, a efecto de retrotraer un proceso de ascenso, para incluir a un miembro de la Policía Nacional que hubiere sido excluido sin fundamento alguno y ubicarlo en su promoción original, toda vez que en esta materia prima la aplicación del procedimiento de trámite de “Solicitud de inclusión” regulado en el Decreto Ejecutivo N°.899 de 2022.

Damos respuesta de este modo a sus interrogantes, reiterándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,

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



RGM/dc  
C-044-22