

Panamá, 30 de abril de 2001.

Honorable Señor
Carlos Bares Weeden
Director General de la
Policía Nacional.
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, y en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota N°DGPN-0082-2001 de 21 de marzo de 2001, ingresada a este Despacho el día 28 de marzo del presente año, por medio de la cual nos Consulta sobre *“la viabilidad o no de descontar días trabajados a los funcionarios juramentados de la Policía Nacional”*.

Según nos plantea, la inquietud obedece a que la Ley N°18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional (V. G.O. 27,302 4/6/97) y el Decreto Ejecutivo N°172 de 12 de agosto de 1999, (V.G.O. 23,858 6/8/99) herramientas legales que rigen la institución, no legislan sobre el tema, y por tanto, existe un vacío legal que debe ser suplido por otras normas vigentes.

Criterio del Departamento de Asesoría Legal de la Policía Nacional.

Atendiendo a la inquietud institucional respecto al fundamento legal para proceder con el descuento de salario a los miembros de la Policía Nacional, por ausencia injustificada, la Dirección de Asesoría Legal de la Policía Nacional, es del criterio que frente al vacío legal que existen en las leyes de la Policía Nacional sobre dicho tópico, supletoriamente debe aplicarse la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y que en su artículo 5 dispone que: “La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria

de derecho para aquellos servicios que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales.”

De conformidad con lo anterior, el numeral 19 del artículo 138 de la citada Ley, establece la prohibición de ‘cobrar salario sin cumplir con su jornada de trabajo, salvo las excepciones contempladas en esta Ley’; excepciones estas que se refieren a la existencia de una incapacidad médica o un permiso o ausencia justificada. Por tanto, el fundamento legal que puede utilizarse para proceder con el descuento de salarios de días trabajados por las unidades son los artículos 5 y 138 numeral 19 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Para ilustrar nuestra opinión legal consideramos oportuno, revisar algunos conceptos primarios sobre sanción, principios, características, clases de sanciones y dosimetría sancionatoria para luego entrar al análisis de las disposiciones legales de la Policía Nacional que regulan esta materia y exteriorizar nuestro criterio sobre el punto consultado.

I. Concepto de Sanción

La “noción de sanción no es exclusiva del Derecho Penal específico, sino que ella aplica a todas las manifestaciones de corrección existente en las Instituciones de sólida estructura jerárquica, o de aquellas personas revestidas de autoridad natural como los padres en relación con su descendencia, y del superior jerárquico en relación con sus subalternos.

De ahí que la sanción desborde el derecho penal para penetrar en las relaciones civiles, comerciales, laborales, administrativas y constitucionales, y por lo tanto, el derecho sancionatorio o penología es la ciencia que abarca el estudio de las finalidades que debe cumplir la sanción y las medidas de seguridad, y los medios de su aplicación eficaz.¹

Del texto descrito, podemos colegir entonces, que la sanción es un correctivo que busca enmendar o modificar la conducta del servidor público que haya cometido una falta administrativa de cualquier naturaleza. En otras

¹ PARRA GUTIÉRREZ, Willian René. Derecho Administrativo Disciplinario; 1era. Edición; Edit. Librería el Profesional; Colombia, 1995, p.1al 5.

palabras, es el tratamiento que el superior jerárquico, aplica a un servidor público a efectos de que corrija su conducta y repare, modifique o enmiende su actuar frente a la sociedad y a la institución a la cual se debe.

Principios Reguladores

En el artículo 39 del Decreto Ejecutivo N°204 de 1997, prima este principio orientador el cual señala que ninguna falta podrá ser sancionada sino está contemplada en el Reglamento, y por ningún motivo se impondrán sanciones hasta segunda orden.

Es deber de todo superior, orientar a sus subalternos y prevenirles de los hechos que puedan provocar la comisión de una falta al Reglamento Disciplinario. Los superiores son forjadores de sus subalternos y su deber esencial es servir de ejemplo a los mismos (Cf. Artículo 35 del Decreto Ejecutivo N°204 de 3 de septiembre de 1997. G.O. N°23,371 de 5/9/97)

Otro principio que regula el Decreto Ejecutivo citado, es aquel que prohíbe imponer sanción más de una vez por la misma falta. Ante la comisión de varias faltas a la vez, se sancionará la más grave y se tendrán las demás como agravantes para la imposición de la sanción. En la doctrina, este principio, es conocido como “*no bis in idem*”, o sea de la prohibición del juzgamiento de un hecho ya decidido, en la misma disciplina u órbita jurídica. (Cf. Artículo 35)

Sobre esta materia, la Corte Constitucional Colombiana en una Sentencia dijo al respecto: “El enunciado principio (Non bis in idem) no es aplicable únicamente a la materia penal, sino también a la administrativa en cuanto, según ya se dijo, forma parte de las garantías que integran el principio del debido proceso, expresamente exigido por el artículo 29 de la Carta como de ineludible aplicación “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.² Este Principio opera igual en nuestro Derecho Constitucional (Art. 32).

En ese orden de ideas, también en el Decreto Ejecutivo N°204 de 1997, opera el principio del debido proceso, cuando dispone que “no se pondrá en ejecución la sanción antes de que la decisión quede ejecutoriada, o sea, que se

² Op. Cit. p.17

hayan agotado todos los recursos a excepción de las sanciones a que se refiere el artículo 119 del citado Decreto Ejecutivo N° 204, las cuales se ejecutarán inmediatamente. (Cf. Art. 36)

La actuación profesional de la Policía Nacional queda sujeta a los principios de jerarquía y subordinación al poder civil, acatando las órdenes y peticiones que reciba de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la ley y los reglamentos respectivos. (V.Art.17)

Características

1. El objetivo del Decreto Ejecutivo N°204 de 1997, es establecer normas y procedimientos que permitan mantener el orden, los principios, la ética, la moral, el honor, la subordinación y la disciplina ejemplar, que le demanda el Estado al personal de la Policía Nacional. Es valorativo, pues sopesa conductas humanas en relación con el mandato legal y es finalista por cuanto se encamina a obtener un fin es decir, a corregir la conducta del servidor público que cometió la falta.

2. Las sanciones establecidas en el Reglamento contenido en el Decreto 204, se aplicará en forma progresiva, resumiéndose así:

- a. Amonestación
 - a.1 Amonestación Privada
 - a.2 Amonestación Pública

- b. Arresto:
 - b.1 Arresto Directo
 - b.2 Arresto Simple

- c. Destitución
 - c.1 Haber sido condenado mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que amerite pena de prisión.

 - c.2 Por decisión disciplinaria ejecutoriada, tras la violación de la Ley respectiva o sus reglamentos.

3. Es sancionatorio y garantizador, ya que el miembro de la Policía Nacional a quien se le haya impuesto una sanción que considere excesiva en relación con la falta cometida, o que constituye el resultado de un error, puede presentar recursos para que aquélla sea modificada o revocada. (V. Artículo 105 del Decreto Ejecutivo N°204/97)

Tipos de Sanción

En este aparte sólo enunciaremos las sanciones mencionadas y motivo de la Consulta.

La sanción administrativa, se impone dentro del régimen administrativo, ya sea en el plano tributario, o de los contratos estatales, o en el marco de las disposiciones disciplinarias. Se considera la sanción administrativa sui generis, es decir la general, mientras que la sanción disciplinaria es la especie dentro de esta categoría general. La sanción disciplinaria se aplica como consecuencia de la potestad disciplinaria existente entre el Superior y el subordinado.

Vale destacar que el objetivo de la sanción disciplinaria es sancionar al funcionario que no cumplió con sus deberes y mejorar ante la sociedad y la institución cumpliendo debidamente con el mandato prescrito por el superior jerárquico.

Dosificación o dosimetría sancionatoria.

El jurista Parra Gutiérrez, señala que dentro de la dosificación de las sanciones, el funcionario goza de la facultad de valorar la conducta para decir, si es leve o grave, para aplicar la sanción correspondiente, dependiendo de la calificación de leve o grave, asimismo imponer la sanción.

El Capítulo IV, del Decreto N°204 de 1997 en su artículo 43, define como falta cualquier transgresión al Reglamento, ya sea por acción u omisión, en el cumplimiento del deber. Sanción es la pena que la ley establece para el que la infringe. El Reglamento solo sanciona las faltas disciplinarias y establece la acción a tomar en la comisión de faltas en que se verán involucrados miembros de la Policía Nacional. (Art. 44)

El Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999 “por el cual se desarrollan los Capítulos VI y VII, sección primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, el Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Ley 18 de 1997”, en su artículo 162 considera ausencias injustificadas entre otras las siguientes:

1. Faltar al trabajo por enfermedad y no presentar certificado médico, si la misma sobrepasa un (1) día hábil.
2. No presentar ninguna excusa después de haber faltado al trabajo.
3. No poder comprobar debidamente el permiso o la licencia solicitada.

Cada ausencia injustificada se considerará falta administrativa y será sancionada por la Junta Disciplinaria respectiva de acuerdo a lo que estipula la Ley y el Reglamento disciplinario. (V. Artículo 163 D. E. N°172/99)

De la comisión de toda falta emana responsabilidad para el miembro de la Policía Nacional que resulta culpable de la misma. La ausencia injustificada esta contenida en el artículo 125, y se considera grave, en segundo lugar. Veamos:

- “1. Ser reincidente en impuntualidad
2. No presentarse de inmediato al servicio cuando tenga conocimiento de alteración del orden público.
3. Faltar al servicio sin causa justificada.
- ...”

De acuerdo con el artículo 122, del Decreto Ejecutivo N° 204 de 1997, las faltas graves, en segundo grado, se sancionarán con arresto simple no menor de diez (10), ni mayor de veinte (20) días.

Cumplimiento de la Sanción

El Capítulo XIII sobre cumplimiento de la sanción, preceptúa en el artículo 115 las modalidades en que se cumple el arresto. Veamos:

“Artículo 115. El arresto se cumple con los siguientes efectos y modalidades:

- a. Se cumple con o sin prestación del servicio ordinario de la unidad sancionada, en ambos casos sin afectación de su salario.
- b. Se computa por días calendarios a partir de su notificación.
- c. En ningún caso se cumple en lugares destinados al alojamiento de detenidos comunes.
- d. Puede cumplirse en una dependencia donde la unidad no preste su servicio.
- e. La unidad podrá prestar el servicio, cuando permanezca en las instalaciones policiales pagando el arresto correspondiente, si así lo dispone el jefe respectivo.
- f. La unidad que se entra transitoriamente fuera de su destino debe cumplir el arresto en el lugar que en cada caso se determine.
- g. La unidad que cumple arresto en la dependencia donde presta servicio, puede recibir visitas de sus familiares en las horas determinadas para ello.
- h. La unidad que encontrándose arrestada sea trasladada, debe hacer efectivo su pase una vez cumplido el arresto, debiendo comunicarse aquella circunstancia al superior de su nuevo destino; salvo que éste último considere necesaria su presentación inmediata, en cuyo caso, deberá hacerse efectivo el traslado, sin perjuicio de cumplir los días de arresto en la dependencia en que ha de prestar servicio.
- i. La enfermedad del sancionado, debidamente comprobado por facultativo, interrumpe el cumplimiento del arresto, el cual continuará a partir del día en que recobre su salud o termine su incapacidad.
- j. En caso de unidades en estado de gravidez, el arresto se cumplirá administrativamente, en sus días libres. Si se encuentra gozando de licencia el arresto se cumplirá una vez terminada la misma.
- k. Cuando existan cuadras dormitorios, el arresto se cumplirá en las mismas.

- l. Si la unidad cumple el arresto en su área sin salir, pagará la mitad de dicho arresto si trabaja en los días francos, comprendido dentro de dicho arresto.
- m. En las dependencias donde no exista cuadros dormitorios, el arresto se cumplirá con un turno de trabajo por día de arresto, de su tiempo de franquicia.
- n. El jefe es responsable de supervisar el cumplimiento del subalterno.

Por último, es importante señalar, que las faltas leves, graves en segundo grado y graves en primer grado son de conocimiento de las Juntas Disciplinarias Locales, y las gravísimas de la Junta Disciplinaria. (Art. 91 Decreto Ejecutivo N°204/97)

Conclusión

En atención, a la doctrina y las normas que regulan a la Policía Nacional, este Despacho, es del criterio que en materia de falta administrativa, específicamente ausencias injustificadas, será sancionada por la Junta Disciplinaria Local, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo N°204 de 1997, habida cuenta, que en ella, se dispone la sanción que le corresponde al componente juramentado de la Policía, teniendo, en cuenta el principio *No bis in idem*, que significa que nadie puede ser sancionado dos (2) veces por la misma falta.

Eso por un extremo y por otro, cabe destacar, que el funcionario público sancionado, dependiendo de la gravedad, así mismo será sancionado con arresto. Que pagará según las condiciones de cumplimiento de la sanción que señala el artículo 115 del Decreto N° 204 de 1997.

El mismo Decreto Ejecutivo N°204 de 1997, prohíbe imponer sanción más de una vez por la misma falta. Ante la Comisión de varias faltas a la vez, se sancionará la más grave y se tendrán las demás como agravante para la imposición de la sanción. Principio, conocido como "*no bis in idem*", o sea de la prohibición del juzgamiento de un hecho ya decidido, en la misma disciplina u órbita jurídica. (Cf. Artículo 35)

De allí que no podría, descontársele al funcionario o componente juramentado de la Policía, primero por que, esa sanción no está tipificada en la Ley y el mismo Decreto prohíbe la aplicación de otra sanción sobre una misma falta, y segundo que esta falta disciplinaria de arresto, puede ser compensada por tiempo por parte del funcionario omiso al Estado según las modalidades que señala el artículo 115 del Decreto Ejecutivo N°204 de 1997 y la gravedad.

En resumen, este Despacho no comparte el criterio externado por la Asesoría Legal, en cuanto a la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, ya que esta se aplica supletoriamente cuando existe un vacío total, hecho jurídico este que no ocurre en el caso que nos ocupa, pues la misma ha sido suplida por el Decreto Ejecutivo N°204 de 1997, el cual reglamenta las modalidades administrativas en que el personal juramentado deberá cumplir de acuerdo a la gravedad de la falta.

Recomendamos en todo caso, coordinar con los estamentos de la Junta de Disciplinaria Local sobre la aplicación de las sanciones en estos casos, a fin de que se dé cumplimiento riguroso de lo establecido en los artículos 115 y 125 del decreto Ejecutivo N°204 de 1997.

En estos términos dejo conceptuado el planeamiento legal de esta Procuraduría, esperando que satisfaga adecuadamente su inquietud, me suscribo con todo respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.