



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de agosto de 2021
C-113-21

Master
Oriel O. Ortega B
Director General
Servicio Nacional de Fronteras
Ciudad.

Ref.: Procesos de ascensos, promociones y cambios de promociones en el sistema de carrera policial del Servicio Nacional, del Ministerio de Seguridad Pública.

Señor Director General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial a la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante la Nota N° SNF/DG/1223/21 calendada 12 de julio de 2021 y recibida en este Despacho en igual fecha, mediante la cual realiza las siguientes interrogantes:

“1. Que de acuerdo a lo normado en el Decreto Ejecutivo No. 103 de 13 de mayo de 2009 hasta su vigencia y Decreto Ejecutivo No. 901 de 02 de diciembre de 2020 cual (sic) es el concepto de Promoción y cuando (sic) se deja de ser parte de una promoción.

2. Que de acuerdo a lo normado en el Decreto Ejecutivo No. 103 de 13 de mayo de 2009 hasta su vigencia y Decreto Ejecutivo No. 901 de 02 de diciembre de 2020 si lo actuado por el Servicio Nacional de Fronteras en la aplicación de Cambio de Promoción y Exclusión del Funcionario Juramentado se apega a las normativas que la rigen.”

En atención a lo anterior, primeramente es necesario indicarle que este Despacho procederá al estudio y análisis respecto de las interrogantes planteadas, dentro del marco que nos permite el artículo 2 de la Ley No.38 de 2000 que dispone: “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”.

En este sentido, sólo nos avocaremos, en una correcta hermenéutica jurídica, al examen de aquellos aspectos objetivos como lo son el concepto de “**Promoción**”, a la luz de lo normado en el numeral 11 del artículo 4 del Decreto No.901 de 2 de diciembre de 2020 que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los Miembros juramentados del Servicio Nacional de Fronteras y dicta otras disposiciones y, cuándo se deja de ser parte de una promoción según lo indicado en el artículo 35 de la misma excerpta legal.

Ahora bien, respecto a su primera interrogante debo indicar, que el concepto de “**Promoción**”, según el ut supra citado artículo 4, hace referencia al: “*conjunto de unidades egresadas de los diferentes centros de formación en un mismo año, ya sea en el nivel básico o el nivel de oficiales, que se determina con fecha del acta de toma de posesión del cargo*”.

Con relación a su segunda interrogante sobre cuándo se deja de ser parte de una promoción, tenemos que el artículo 35 del Decreto N° 901 de 2 de diciembre de 2020, aclara que la ubicación de una unidad juramentada en una promoción no es estática sino dinámica, pues durante la carrera, pueden surgir causas que lo excluyan de su promoción de ingreso, como por ejemplo:

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. Los que no alcanzaron promedio mínimo en alguna evaluación del periodo de ascenso.
5. Unidades excluidas por falta de aptitud en el cargo.
6. Unidades descalificadas por conducta deficiente.
7. Unidades reprobadas.
8. Unidades que interrumpan el periodo probatorio.
9. Unidades que se hayan acogido a licencia sin sueldo por cualquier causa.

Con relación a su tercera interrogante, advertimos que no nos es dable emitir un criterio jurídico respecto de la legalidad o no, de lo actuado por el Servicio Nacional de Fronteras en la aplicación del cambio de promoción y exclusión de un funcionario juramentado y, si ésta se apega a las normas legales que las rigen; pues ello constituiría un pronunciamiento prejudicial sobre una materia cuyo conocimiento es privativo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. (Cfr. numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial).

A. Consideraciones de carácter general y objetiva:

Tal como indicáramos en párrafos anteriores y, siendo que nuestro criterio se enmarca dentro de los aspectos objetivos de su consulta, podemos señalar lo siguiente:

1. Todas las actuaciones de los funcionarios públicos deben estar enmarcadas dentro del principio de legalidad debidamente establecido en los artículos 18 y 34 de la Constitución Política y Ley No.38 de 2000 respectivamente; los cuales disponen que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley les permita.
2. Las normas sobre las cuales sustentaremos nuestro criterio son:
 - El Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2009 “Que reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras en la República de Panamá”; y

- El Decreto Ejecutivo No.901 de 2 de diciembre de 2020, “Que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados del Servicio Nacional de Fronteras y dicta otras disposiciones.”

A foja 8 de su escrito de consulta, se formulan dos interrogantes puntuales; no obstante, dentro de la primera subyace otra pregunta. Ello nos lleva a concluir que en realidad su consulta versa sobre tres aspectos a saber:

1. ¿Cuál es el concepto de Promoción?
2. ¿Cuándo se deja de ser parte de una Promoción? y
3. Si lo actuado por el Servicio Nacional de Fronteras en la ampliación de Cambio de Promoción y Exclusión del Funcionario Juramentado se apega a las normativas que la rigen.

En este sentido y, como bien advirtiéramos al principio de nuestra respuesta, esta Procuraduría sólo puede emitir un criterio jurídico, respetando los límites establecidos por mandato legal, en el artículo 2 de la citada Ley No.38 de 2000; evitando con ello, incurrir en un pronunciamiento y/o análisis preliminar, sobre la legalidad de las actuaciones ejecutadas y materializadas a través de actos administrativos emitidos por el Servicio Nacional de Fronteras y, que entendemos pueden ser objetos de los recursos ordinarios que contra ellos, permite la ley interponer (*reconsideración y apelación*) y, también pueden terminar ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia (demanda contencioso administrativa).

B. Análisis Orientador

Visto lo anterior, es importante mantener dentro del desarrollo de la temática consultada, un solo esquema conductor que logre orientar y hacer la correcta docencia en el mejor interés del Servicio Nacional de Fronteras; ello en virtud del orden de prelación con que se deban emitir los actos administrativos, más aún cuando éstos, puedan vulnerar derechos subjetivos de terceros. Así las cosas, debemos recordar igualmente que las Consultas deberían producirse antes que el acto o medida sea adoptada o materializada, evitando con ello su extemporaneidad.

Al respecto resulta oportuno señalar que, el artículo 46 de la Ley N°. 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual dispone lo siguiente:

“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 ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior. (Lo resaltado es nuestro)

Al respecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en diversos fallos, sobre el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos (Ver sentencias de 11 de marzo de 2014 y 27 de abril de 2009), señalando que éstos tienen fuerza obligatoria, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2009 “*Que reglamenta el Decreto Ley No.8 de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras*”, definió y reguló originalmente, el concepto de “**PROMOCIÓN**” de la siguiente forma:

“Artículo 452. *Se entiende por promoción, los egresados de un mismo centro de formación nacional o extranjero, en la misma fecha y con igual título, establecidos en el acta de toma de posesión, ya sea en el Nivel Básico o en el Nivel de Oficiales. En el caso de los que ingresan por el Nivel Básico, las promociones estarán definidas por el nombramiento como Agentes de Policía. Para tal efecto, serán de una misma promoción los Agentes que han sido nombrados en el mismo año. En el caso de los que ingresan por el Nivel de Oficiales, las promociones estarán definidas por el nombramiento como Subtenientes. Para tal efecto, serán de una misma promoción los Oficiales que han sido nombrados en el mismo año.*

Artículo 453. El concepto de promoción de ascenso implica que todo miembro de la institución que no alcance el ascenso con su promoción de ingreso, por deficiencia en la Evaluación Integral de Desempeño, Conducta, Prueba Escrita y Prueba Física, pasará a formar parte de la promoción siguiente con la cual ascienda y deberá competir en esta promoción para su nueva ubicación dentro del Orden de Mérito.

Artículo 454. El Orden de Mérito está definido en función de los promedios resultantes en la Evaluación Integral de Desempeño, Prueba Escrita, Conducta y Prueba Física durante el periodo que permanezca en el rango, de acuerdo con la ponderación que le corresponda a cada uno de estos aspectos.”

Ahora bien, respecto a la vigencia de los precitados artículos, **estos no se encuentran vigentes desde el 2 de diciembre de 2020**, ya que el capítulo I (Disposiciones Generales) del Título V denominado Ascensos, en los cuales se encontraban comprendidos dichos artículos, fueron derogados¹ por el Decreto No. 901 de 2 de diciembre de 2020, “Que expide el reglamento del proceso de ascenso de los miembros juramentados del Servicio Nacional de Fronteras y dicta otras disposiciones”, mismo que desarrolla el sistema de evaluación, así como el valor de sus resultados dentro del orden de mérito, la periodicidad, las plazas vacantes disponibles, las prohibiciones, aptitud para el cargo, los requisitos de clasificación generales y específicos, así como el perfeccionamiento académico y la

¹ El Decreto N° 901 de 2 de diciembre de 2020 derogó los capítulos I, II, III, IV, V, VI y VII del título V del Decreto Ejecutivo N° 103 de 13 de mayo de 2009.

antigüedad en el rango; este reglamento aplica a los miembros juramentados de la carrera del Servicio Nacional de Fronteras.²

Habiendo aclarado lo anterior, tenemos que el concepto de “**PROMOCIÓN**” lo encontramos, actualmente definido, en el Decreto No.901 de 2 de diciembre de 2020, en su artículo 4, de la siguiente forma:

“**Artículo 4. Glosario.** Los términos utilizados en el presente Reglamento se entenderán conforme a las siguientes definiciones:

...

11. **Promoción:** Conjunto de unidades egresadas de los diferentes centros de formación en un mismo año, ya sea en el nivel básico o el nivel de oficiales, que se determina con la fecha del acta de toma de posesión del cargo”

De igual forma, el mismo instrumento legal también normó respecto a la ubicación en una promoción y al cambio de promoción de la siguiente manera:

“**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 ascensos, tomando como base el año de toma de posesión del cargo con el cual ingresó a la institución o cambio de promoción de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 del presente reglamento....”

La ubicación en una promoción, debe procurar estar en concordancia con las Tablas N° 1 de “Programación anual de ascensos de oficiales” y Tabla N°2 de “Programación anual de ascensos para el nivel básico” detalladas en el artículo 34 del Decreto No.901 de 2 de diciembre de 2020; igualmente, respecto al cambio de promoción el artículo 35 aclara que 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. Aunado a lo anterior, la unidad que no pudiera ascender por mantener procesos penales pendientes y que cumpliera los requisitos correspondientes, se le reconocerá de manera retroactiva la antigüedad en el rango y el incremento económico respectivo a la fecha de ascenso de promoción en el caso de ser absuelta o sobreseída, no obstante la unidad que no ascienda por falta de plaza vacante disponible, seguirá perteneciendo a su promoción de ingreso.

C. Conclusiones

1. El concepto de “**Promoción**” según el numeral 11 del artículo 4 del Decreto No.901 de 2 de diciembre de 2020, hace referencia al: “*conjunto de unidades egresadas de los diferentes centros de formación en un mismo año, ya sea en el nivel básico o el nivel de oficiales, que se determina con fecha del acta de toma de posesión del cargo*”.

² Artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N° 901 de 2 de diciembre de 2020.

2. El artículo 35 del Decreto N° 901 de 2 de diciembre de 2020, señala las causas que durante la carrera podrían excluir a los miembros juramentados del Servicio Nacional de Fronteras de su promoción de ingreso, a saber:
 - ❖ Cursos Promocionales debidamente planificados.
 - ❖ Cursos de especialización con base a lo estipulado en el contrato
 - ❖ Cursos de formación de oficiales nacionales o extranjeros.
 - ❖ Los que no alcanzaron promedio mínimo en alguna evaluación del periodo de ascenso.
 - ❖ Unidades excluidas por falta de aptitud en el cargo.
 - ❖ Unidades descalificadas por conducta deficiente.
 - ❖ Unidades reprobadas.
 - ❖ Unidades que interrumpen el periodo probatorio.
 - ❖ Unidades que se hayan acogido a licencia sin sueldo por cualquier causa.

3. A modo de ejemplificar lo dispuesto en el artículo 35, si un funcionario por cualquiera de los casos que establece la Ley, pierde el derecho de ascender junto con la promoción en la cual ingresó a la institución, no podrá recuperarla. Por ejemplo, si el servidor público hubiera ingresado con la promoción 2003, y en el transcurrir de los años hubiese sido objeto de sanción disciplinaria, entendemos sus posteriores ascensos deberían ser calculados en base a la promoción de ingreso 2004, no volviendo a ser considerado nunca más como promoción 2003.

Esperamos, de esta manera, haberle orientado objetivamente en base a lo que señalaba el Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2009 “*Que reglamenta el Decreto Ley No.8 de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras*”, así como el Decreto No. 901 de 2 de diciembre de 2020 “*Que expide el reglamento del proceso de ascenso de los miembros juramentados del Servicio Nacional de Fronteras y dicta otras disposiciones*”, finalmente, le recordamos que la orientación vertida por este Despacho respecto al tema consultado, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr
Exp. C-101-21