



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de diciembre de 2019
C-125-19

Licenciada
Adriana Esther Alemán de Cardoze
Presidenta del Patronato del
Sistema Único de Emergencias 9-1-1
E. S. D.

Ref.: Procedimiento a seguir para la escogencia del nuevo Director Ejecutivo del SUME 9-1-1.

Señora Presidenta:

Me dirijo a usted en atención a su nota DE-SUME 9-1-1/396/2019, de 30 de octubre de 2019, recibida en esta Procuraduría el 31 de octubre de 2019, por la cual nos eleva algunas interrogantes sobre el procedimiento a seguir para la escogencia del Director Ejecutivo del Sistema Único de Emergencias 9-1-1.

Con relación a si la terna remitida al Presidente de la República por el Patronato, para la escogencia del Director Ejecutivo del SUME 9-1-1, puede ser rechazada por dicha autoridad nominadora, es la opinión de este Despacho que en efecto puede serlo, debiendo en tal caso realizarse una segunda convocatoria, de conformidad con el párrafo del artículo 3 del Decreto de Gabinete N.º67 de 30 de mayo de 2019, “Que reglamenta la Ley 44 de 31 de octubre de 2007 y deroga el Decreto Ejecutivo N.º234 de 18 de abril de 2013”, vigente desde el 30 de mayo de 2019.

Sobre la vigencia o subsistencia de la terna remitida al Presidente de la República mediante la nota de 14 de junio de 2018, somos del criterio que la misma subsiste, pero podrá ser rechazada conforme lo permite la norma reglamentaria citada en el párrafo anterior, la cual se encuentra vigente y está revestida de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos de efecto general, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil.

Previo al desarrollo de la respuesta ofrecida, es necesario indicar que del contenido de su nota se infiere que su consulta busca obtener un pronunciamiento de este Despacho sobre la validez legal de actuaciones administrativas *realizadas* al amparo del Decreto Ejecutivo N.º67 de 30 de mayo de 2019 “Que reglamenta la Ley 44 de 31 de octubre de 2007 y deroga el Decreto Ejecutivo N.º234 de 18 de abril de 2013”; instrumento reglamentario cuya

legalidad también cuestiona, por estimar que excede lo dispuesto lo en la aludida Ley 44 de 2007.

Al respecto, debemos expresarle que si bien la Procuraduría de la Administración, de conformidad con lo previsto por el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, le corresponde servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de un acto administrativo de efecto general que goza de presunción de legalidad, como lo es el Decreto Ejecutivo N.º67 de 2019, sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ello una actuación que compete privativamente, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial. De allí que nuestra opinión recaiga únicamente sobre actos o actuaciones administrativas no demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa (que no reconocen, modifican ni extinguen derechos subjetivos y, por tanto, no causan estado) y la aplicación de la normativa que rige la temática objeto de su consulta (el procedimiento a seguir para la escogencia del Director Ejecutivo del Sistema Único de Emergencias 9-1-1); no así no sobre su legalidad.

A continuación externamos las consideraciones y argumentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha conclusión:

El artículo 1 de la Ley 44 de 31 de octubre de 2007, crea el Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1 (en adelante, SUME 9-1-1), para la planificación, asistencia, dirección y supervisión de la atención integral y oportuna de las emergencias, bajo esquemas de calidad, innovación, desarrollo de habilidades competitivas, dominio de nuevas tecnologías de la información y comunicación, aprendizaje significativo y promoción de programas de mejora continua.

En su artículo 2, la mencionada Ley dispone que en ámbito de sus funciones, el SUME 9-1-1 será representado ante el Órgano Ejecutivo por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

De conformidad con el artículo 11 de la referida Ley N°44 de 2007, la dirección, organización y administración del SUME 9-1-1 estarán a cargo de un Patronato, organismo de deliberación y decisión que de acuerdo con el numeral 3 del artículo 12, tiene atribuida la función de proponer al Presidente de la República la conformación de la terna de la cual será escogido(a) el (la) Director(a) Ejecutivo(a).

Al tenor del artículo 13 de la referida Ley N° 44 de 2007, la administración y dirección técnica del SUME 9-1-1 estará a cargo de un Director(a) Ejecutivo(a), quien será nombrado para un período de cinco (5) años por el Presidente de la República y será escogido de una terna propuesta por el Patronato. Dicha norma legal igualmente prevé que la metodología para la escogencia del Director (a) Ejecutivo(a), será reglamentada por el Órgano Ejecutivo. En el caso específico que nos ocupa, el procedimiento para la selección del nuevo Director Ejecutivo del SUME 9-1-1 *inició bajo la Administración anterior y se surtió al amparo de la Ley N°44 de 2007 y el Decreto Ejecutivo N° 234 de 2013, hasta la conclusión del cronograma establecido por el Patronato mediante la Resolución N.º042-18* y remisión de la terna seleccionada al Ministerio de Gobierno, mediante nota de 14 de junio de 2018, para que por conducto suyo fuera a su vez remitida a la Presidencia de la República; trámite que se cumplió mediante la nota No. 032-MG-DM-2018, de 28 de junio de 2018.¹ El nombramiento, sin embargo, no llegó a perfeccionarse bajo la vigencia del mencionado Decreto Ejecutivo N.º234 de 2013.

Casi once meses después, mediante nota N.º188-2019DM de 23 de mayo de 2019, el entonces Ministro de la Presidencia solicitó al Patronato realizar las coordinaciones necesarias para efectuar una nueva convocatoria, a fin de presentar una nueva terna para la consideración del señor Presidente de la República. **Sin embargo, ni la ley ni el reglamento vigente en ese momento contemplaban la posibilidad de rechazar la terna.** Asimismo, consta en la nota N.º089-SUME911-2019 de 28 de mayo de 2019, dirigida al Ministro de la Presidencia por el Presidente del Patronato del SUME 9-1-1, que en reunión extraordinaria celebrada ese mismo día, dicho órgano de deliberación y decisión concluyó que los tiempos establecidos en el Decreto Ejecutivo N.º234 de 2013 no les permitirían completar el proceso de convocatoria concurrente con el período presidencial, por lo que sería oportuno modificar dicho Decreto para ajustar los tiempos, ante una segunda convocatoria.

El 30 de mayo de 2019 entró en vigencia el Decreto Ejecutivo 67 de 30 de mayo de 2019 “Que reglamenta la Ley 44 de 31 de octubre de 2007 y deroga el Decreto Ejecutivo N.º234 de 18 de abril de 2013”; mismo que estableció la nueva metodología para la selección del Director Ejecutivo del SUME 9-1-1.

En su artículo 3, el Decreto Ejecutivo N°67 de 30 de mayo de 2019, dispone lo siguiente:

“**Artículo 3.** La convocatoria para Director del Sistema Único de Manejo de Emergencia 9-1-1, será anunciada por el Patronato con treinta (30) días calendario de anticipación mediante aviso y publicaciones en la página web del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1 y dos (2) medios

¹ Referida en los motivos de la Resolución N.º064-19 de 4 de junio de 2019, proferida por el Patronato del SUME 9-1-1 y en la nota N.º089-SUME911-2019 de 28 de mayo de 2019, dirigida por el Presidente del Patronato al Ministro de la Presidencia.

de comunicación escrito de circulación nacional por un término de (2) de(sic) calendario, como también en lugares visibles y concurridos del Patronato.

El aviso de convocatoria contendrá como mínimo la siguiente información:

1. Los requisitos que deben reunir los aspirantes.
2. Documentos que deben acompañar a la solicitud.
3. Lugar, plazo y horas hábiles del período durante el cual se aceptarán los documentos de los aspirantes.

El período de presentación de documentos será de (15) días calendario.

Parágrafo: En caso que el Presidente de la República rechazara la terna propuesta por el Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, se realizará una segunda convocatoria con el objeto de elegir una nueva terna.” (Resaltado y subraya del Despacho).

Como se aprecia, en su parágrafo, **la citada norma reglamentaria prevé la posibilidad de que el Presidente de la República rechace la terna propuesta por el Patronato**, supuesto en el cual, deberá realizarse una nueva convocatoria.

En sesión realizada el 4 de junio de 2019, el Patronato acordó establecer el cronograma para la segunda convocatoria para la selección del nuevo(a) Director(a) Ejecutivo(a), del SUME 9-1-1, conforme lo establece el Decreto Ejecutivo N.º67 de 30 de mayo de 2019. Dicho cronograma que fue aprobado mediante la Resolución N.º 064-19, de 4 de junio de 2019, “Por medio de la cual se establece el cronograma para la selección del nuevo(a) Director(a) Ejecutivo del SUME 9-1-1, se designan los miembros que integran la Comisión de Selección y el personal encargado de la recepción de los documentos.”

Según consta en la página web del SUME 9-1-1, el Patronato, con fundamento en el procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo N.º67 de 2019 y en cumplimiento del cronograma adoptado mediante Resolución N.º064-19, procedió a comunicar una Segunda Convocatoria para la Selección del Director(a) Ejecutivo(a), para el miércoles 5, jueves 6 y viernes 7 de junio de 2019. **Sin embargo, no consta que con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo N.º67 de 2019 y previo a dicha convocatoria, la terna previamente remitida al señor Presidente de la República hubiere sido formalmente rechazada por dicha autoridad nominadora.**²

La aludida Resolución N.º064-19 fue derogada por la Resolución N.º072-19 de 30 de octubre de 2019, publicada en la Gaceta Oficial 28897-A de 7 de noviembre de 2019, cuya parte motiva justifica tal derogatoria en que el hecho que las fechas establecidas en la

² <https://www.sume911.pa/segunda-convocatoria-para-la-seleccion-del-directora-ejecutiva-del-sistema-unico-de-manejo-de-emergencias-sume-9-1-1/>

Resolución N.º064-19 transcurrieron sin que se culminara el proceso de selección de la terna, por lo que, según se indica, su aplicación dejó de ser viable.

Hecho el recuento jurídico y fáctico que antecede, es pertinente anotar que el Decreto Ejecutivo N.º67 de 2019 se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, principio que de conformidad con el artículo 15 del Código Civil, profesa que los reglamentos tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados, **mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.**

En cuanto a la aplicación de este principio, en sentencia de 12 de noviembre de 2008, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, señaló:

"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."

Es claro entonces que en virtud de este principio, los actos administrativos que no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

Asimismo, es preciso traer a colación la regla general de hermenéutica jurídica contemplada en el primer párrafo del artículo 32 del Código Civil, conforme al cual "*Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir (...)*", aplicable al Decreto Ejecutivo N.º67 de 2019, por revestir dicho instrumento normativo el carácter de "ley material", en tanto desarrolla el procedimiento a seguir para la escogencia del nuevo Director Ejecutivo del SUME 9-1-1. De allí que deba entenderse que el mismo prevalece sobre el Decreto Ejecutivo N.º234 de 2013 (por él derogado) desde el 30 de mayo de 2019, fecha en que entró en vigencia.

En virtud de las normas jurídicas y consideraciones indicadas, este Despacho opina, en respuesta a su primera y cuarta interrogantes, sobre si la terna remitida al Presidente de la República por el Patronato para la escogencia del Director Ejecutivo del SUME 9-1-1, puede ser rechazada por dicha autoridad nominadora, que en efecto puede serlo, debiendo en tal caso realizarse una segunda convocatoria, toda vez que el artículo 3 del Decreto de Gabinete N.º67 de 30 de mayo de 2019, el cual está revestido de presunción de legalidad y prevalece sobre el Decreto N.º234 de 2013 desde su entrada en vigencia, el 30 de mayo de 2019, dispone en su párrafo: "*En caso que el Presidente de la República rechazara la terna*

propuesta por el Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, se realizará una segunda convocatoria con el objeto de elegir una nueva terna.” (Resaltado nuestro).

En cuanto a su segunda y tercera interrogantes, referentes a la subsistencia de la terna remitida al Presidente de la República mediante la nota de 14 de junio de 2018 y si éste está obligado a nombrar de dicha terna al nuevo Director(a) Ejecutivo(a) del SUME 9-1-1, somos del criterio que la terna sólo podría mantener su vigencia de no ser rechazada por la autoridad nominadora conforme lo faculta la norma reglamentaria citada en el párrafo anterior; supuesto en que claramente se colige, no estaría obligado a escoger de una terna insubsistente.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**