



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de noviembre de 2020
C-128-20

Magister
Oriel O. Ortega B
Director General
Servicio Nacional de Fronteras
Ministerio de Seguridad Pública
Ciudad.

Ref: Reconocimiento de incentivos, por títulos universitarios obtenidos por servidores públicos juramentados del Servicio Nacional de Fronteras.

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su Oficio SNF/DG/1180-20 de 21 de octubre de 2020, en el que nos formula las siguientes preguntas:

- “1. ¿En atención a los presupuestos legales que dispone nuestra normativa institucional, en relación a que el título obtenido por el funcionario produzca una utilidad en beneficio de la entidad, así como también que el servidor público sea reubicado en un puesto que permita el desarrollo de su especialidad y que la organización policial se beneficie con los conocimientos adquiridos por el servidor público, solicitamos nos vierta un criterio jurídico, con el fin de establecer parámetros legales, a objeto de otorgar de forma correcta este reconocimiento de incentivos por estudio, sin que se produzca afectación a la gestión de los fondos públicos?”
2. ¿De igual manera consultamos sobre la viabilidad para el otorgamiento de este incentivo por estudio a nuestro personal juramentado que se mantenga en trámite administrativo o próximo a su jubilación, en atención a lo que dispone la normativa institucional?”

Sobre el particular, es importante indicarle que a la Procuraduría de la Administración 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 se debe seguir a un caso concreto** (artículo 6, numeral 1, de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración), aspectos estos que no se observan en la presente encuesta, ya que ella, lo que persigue es que esta Procuraduría vierta su criterio con el fin de establecer parámetros legales, a objeto de otorgar de forma correcta el reconocimiento de incentivos por estudio, y se pronuncie sobre un acto administrativo (Orden General N° 54 de 10 de julio de 2020, según el cual las solicitudes, incluso las ya tramitadas en el Servicio Nacional de Fronteras y aquellas que se encuentren pendientes, deberán estar

sometidas a los rigores establecidos por la entidad; lo anterior, a fin de que cada reconocimiento y acto administrativo por sobresueldo, cuente con el respaldo de una evaluación técnica, realizada por una Junta Evaluadora).

No obstante, en esta ocasión la finalidad del tema objeto de su consulta lo es, un pronunciamiento sobre una reglamentación existente, la cual goza de presunción de legalidad mientras un tribunal competente no decida revocarla, por lo que cualquier opinión en los términos solicitados, implicaría realizar un análisis sobre la legalidad de dicho acto, situación que va más allá de los límites que nos impone la Ley y, constituiría una opinión prejudicial en torno a una materia que privativamente le corresponde decidir la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

No obstante, en lo que respecta a la primera interrogante, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que ya existe una reglamentación que establece los parámetros legales, a objeto de otorgar de forma correcta el reconocimiento de incentivo por estudios, sin que se produzca afectación a la gestión de los fondos públicos; y en lo que atañe a la segunda pregunta, esto es, sobre la viabilidad para el otorgamiento del incentivo por estudio al personal juramentado del Servicio Nacional de Fronteras, que se mantengan en trámite administrativo o próximo a la jubilación, este Despacho ya mediante Nota C-42-17 de 28 de abril de 2017, vertió su criterio jurídico, señalando los derechos que le asisten al peticionario le sean reconocidos.

Nuestra opinión la fundamentamos en las siguientes consideraciones:

El Decreto Ley N° 8 de 20 de agosto de 2008, creó el Servicio Nacional de Fronteras como una institución policial especializada en el ámbito fronterizo, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública, componente de la Fuerza Pública, de carácter permanente de naturaleza civil, con carrera profesional y régimen disciplinario especial (Cfr. artículos 1 y 2).

El artículo 23 del citado Decreto Ley N° 8 creó la Carrera Nacional de Fronteras, a la cual ingresarán los miembros de la institución que, en virtud del nombramiento, tomen posesión del cargo, presten juramento y cumplan con el respectivo periodo de prueba, de conformidad con el aludido Decreto Ley y sus reglamentos, indicando en el artículo 26 que dicho organismo policial estará integrado por el personal juramentado y no juramentado; diciendo que el primero, estará constituido por los servidores públicos de Carrera del Servicio Nacional de Fronteras, mientras que los otros, lo integran los servidores públicos que no ejerzan funciones propias de la Carrera de Servicio Nacional de Fronteras y, cuyas actuaciones se limitan única y exclusivamente, a fines administrativos y técnicos, para los cuales fueron nombrados.

En lo que respecta a las acciones administrativas, el artículo 30 del mismo cuerpo legal dispone que, entre ellas está las señaladas en el Decreto Ley y desarrollada en el reglamento, indicando entre otras, los ascensos, retribuciones, incentivos y condecoraciones; y el artículo 32 dispone que los miembros del Servicio Nacional de Fronteras perteneciente al régimen de Carrera tendrán derecho a una remuneración justa, que tome en cuenta su formación y especialidad, cargo, categoría, nivel académico y responsabilidad, **señalando además que esa**

remuneración consiste en sueldo base en función a la categoría y sobresueldo por especialidad, entre otras.

Por otra parte, el artículo 34 del aludido Decreto Ley N° 8 señala lo siguiente:

“Artículo 34. Todo miembro del Servicio Nacional de Fronteras que obtenga un título universitario debidamente acreditado y que produzca utilidad en beneficio institucional, tendrá derecho a recibir un reconocimiento y un incentivo salarial, por cada uno de ellos, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de este Decreto Ley.” (Subrayado nuestro).

El Decreto Ejecutivo N° 103 de 13 de mayo de 2009, reglamentó el Decreto Ley N° 8 de 2008, y el artículo 241 de ese instrumento legal, dispone que los incentivos y beneficios se clasifican en económicos y no económicos, mencionando dentro de los primeros **a los reconocimientos económicos por títulos universitarios y/o por especialidad producto de la Carrera del Servicio Nacional de Fronteras.**

En lo que respecta a los incentivos por títulos universitarios que es el tema que nos interesa, cabe destacar lo que al respecto mencionan los artículos 244, 245 y 246 del Decreto Ejecutivo N° 103 de 2009, este último artículo modificado por el Decreto Ejecutivo N° 235 de 10 de junio de 2019:

“Artículo 244. Para optar al incentivo por título universitario, el interesado deberá cumplir con el procedimiento de acreditamiento establecido por el Departamento de Recursos Humanos.”

“Artículo 245. El reconocimiento económico por acreditamiento de título universitario constituye un reconocimiento adicional al policía que con esfuerzo logra la carrera universitaria. Este incentivo económico preferiblemente debe ir acompañado de la reubicación del servidor público en un puesto que permita el desarrollo de su especialidad y que la organización se beneficie de los conocimientos adquiridos por el servidor público.”(Subrayado nuestro).

“Artículo 246: El reconocimiento económico por título universitario y/o por categoría de especialización de la carrera del Servicio Nacional de Fronteras, será equivalente a un monto fijo mensual según los niveles académicos básicos y superior alcanzado así:

| NIVEL ACADEMICO ALCANZADO | MONTO ASIGNADO |
|----------------------------------|----------------|
| 1. Carrera Técnica Universitaria | B/ 50.00 |
| 2. Licenciatura | B/ 100.00 |
| 3. Postgrado | B/ 200.00 |
| 4. Maestría | B/ 250.00 |
| 5. Doctorado | B/ 300.00” |

Como se puede apreciar, mientras que el artículo 34 del Decreto Ley N° 8 establece que todo título universitario debidamente acreditado **debe producir utilidad en beneficio institucional**, el Reglamento señala en su artículo 245 que este incentivo económico **preferiblemente debe ir acompañado de la reubicación del servidor público en un puesto que permita el desarrollo de su especialidad y que la organización se beneficie de los conocimientos adquiridos por el servidor público.**”

El adverbio **preferiblemente**, empleado en el artículo 245 del Decreto Ejecutivo N° 103 de 2009, advierte que no se trata de un requisito adicional a la obtención y acreditación del título, la reubicación del juramentado, sino que la institución debe reubicarlo en otro puesto que le permita desarrollar su especialidad, pero que aun así, a pesar de no poder ser reubicado, de todos modos se hace merecedor al incentivo económico. Basta haber obtenido el título y acreditarlo, para tener derecho a ese incentivo, sin que le corresponda a la Administración poder discernir si da o no el beneficio.

Sobre el particular, el autor panameño **Carlos Gaskell Acuña**, cuando habla de otras formas de manifestación de la Administración, hace mención a la **discrecionalidad administrativa** en estos términos:

“La discrecionalidad administrativa es definida por **Sesin** como ‘una modalidad de ejercicio que el orden jurídico expresa o implícitamente confiere a quien desempeña la función administrativa para que, mediante una apreciación subjetiva del interés público comprometido, complete creativamente el ordenamiento en su concreción práctica, seleccionando una alternativa entre varias igualmente válidas para el derecho’. En cuando a su control judicial, señala este autor, que es posible la verificación de si efectivamente ha sido correctamente ejercida, ya que no implica revisar su esencia (selección de una alternativa entre otras igualmente válidas) sino solo su contorno externo e inserción en el sistema ordinamental.

En consecuencia, el control de los jueces termina al comprobar que se ha elegido una solución correcta entre otras de igual condición...”¹ (Subrayado nuestro).

El mismo autor se refiere a la **actividad reglamentaria**, como otra forma de manifestación de la Administración, e indica:

“**Garrido Falla** define al Reglamento como toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinada a la Ley. Son fuentes de derecho para la Administración, pero proceden de ella misma, lo cual determina que ofrezcan una doble vertiente: por su procedencia son actos administrativos, sometidos al principio de legalidad y susceptibles en su caso, de ser fiscalizados por la jurisdicción contencioso administrativa, y por su contenido, son normas de derecho objetivo que integran en el ordenamiento jurídico que se impone a la propia administración.”²

Como se puede apreciar, a través de la actividad reglamentaria, la propia Administración se impone el deber de observar el Reglamento, sin que exista un margen de discrecionalidad para determinar cuál de las posiciones han sido adoptadas, si hubo o no el cambio de posición en el puesto de trabajo. Esto es así, porque si bien el Decreto Ley N° 8 de 2008 remite al Reglamento para determinar el reconocimiento del incentivo, lo cierto es que el mismo no establece ningún otro requisito para tener derecho al incentivo económico, sino solo haber obtenido el título y acreditarlo en el Departamento de Recursos Humanos.

Por tanto, la reubicación del servidor público que haya obtenido un título universitario a un puesto que le permita el desarrollo de su especialidad y que la organización se beneficie de los conocimientos adquiridos, es una situación propia de la Administración que escapa del beneficiario, por lo que este incentivo se obtiene, solo acreditando el título ante el Departamento de Recursos Humanos de la institución, y no puede la Procuraduría establecer otros parámetros distintos a lo estipulado en el Decreto Ley N° 8 de 2008 ni en su reglamento.

Nuestras conclusiones:

1. La Procuraduría de la Administración no puede dar una opinión o criterio legal con respecto a qué parámetros legales deben utilizarse para el reconocimiento del incentivo por niveles académicos alcanzados por el servidor público juramentado del Servicio Nacional de Fronteras, porque ya existe un Reglamento que así lo establece.
2. Con respecto a la viabilidad para el otorgamiento de ese incentivo por estudio al personal juramentado del Servicio Nacional de Fronteras, que se mantenga en trámite administrativo o próximo a su jubilación, este Despacho sostuvo mediante nota número C-42-17 de 28 de abril de 2017, lo siguiente:

¹ ACUÑA, Carlos Gasnell, El acto administrativo y el acceso a la jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá, Sistema Jurídico, S.A., Panamá, 2016, p. 68


² Ibídem, p. 70

“[...] si el acto administrativo (decreto) ya fue emitido con el último salario que devengaba el beneficiario, ese es el salario que va a devengar el beneficiario, salvo que posteriormente ese acto sea revocado o modificado, mediante los mecanismos que la ley prevé. En la otra situación, si el acto aún no se ha emitido, el beneficiario se (sic) *tiene derecho a que se le reconozca en concepto de pensión por jubilación el salario base establecido en el Decreto Ejecutivo No. 582*, tanta veces mencionado, siempre y cuando se haya realizado la acción de personal correspondiente reconociendo el incremento [...]

3. En cambio, el miembro del personal juramentado que cumplió los treinta años de servicio continuo después del 1 de enero de 2017, pero aún no se ha dictado el acto (decreto) concediendo la jubilación, *tiene derecho a jubilarse con el salario base establecido en el Decreto Ejecutivo No. 582 de 2016, en función de su cargo, siempre y cuando que previa a su jubilación, se haya emitido la acción de personal correspondiente, y la Contraloría General de la República no le hubiere hecho objeción.*” (la cursiva no aparecen en el original).

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac