



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de octubre de 2023
Nota C-163-23

Magíster
Jorge L. Gobeá T.
Director General del Servicio
Nacional de Fronteras (SENAFRONT)
Ciudad.

Ref.: Viabilidad de separar del cargo al personal juramentado del Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá por posible falta disciplinaria.

Señor Director General:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", por la presente se da respuesta a la Nota No.SNF/DG/1565-23 de 5 de octubre de 2023, mediante la cual consulta lo siguiente:

- “1. *¿Un miembro juramentado del Servicio Nacional de Fronteras puede ser Separado del Cargo Provisionalmente por falta disciplinaria o posible falta disciplinaria?*
2. *¿Un miembro juramentado puede ser investigado y llevado a la Junta Disciplinaria Superior estando separado del cargo, sin necesidad de dejar sin efecto o suspender la medida?*
3. *¿Un miembro juramentado puede ser notificado del cuadro de acusación individual, de fecha de sesión de Junta Disciplinaria Superior, notificarse del Decreto de Personal de destitución, presentar recursos y demás actuaciones propias del procedimiento estando separado del cargo?”*

Respecto a su primera y segunda interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que sí puede un miembro juramentado del Servicio Nacional de Fronteras, ser separado del cargo provisionalmente por la presunta comisión de una falta disciplinaria, mediante orden de la autoridad administrativa competente, y mientras que está separado del cargo se le podrá investigar, llevar ante la Junta Disciplinaria Superior y demás actuaciones que correspondan al proceso disciplinario, en virtud de lo establecido en el artículo 30 del Decreto Ley No.8 de

20 de agosto de 2008, en concordancia con el artículo 330 del Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2008.

Respecto a su tercera interrogante, este Despacho es del criterio que un miembro juramentado del Servicio Nacional de Fronteras, que ha sido separado del cargo, podrá ser notificado de todas las actuaciones propias del procedimiento disciplinario que se lleva a cabo; por lo tanto, de considerar que las mismas vulneren derechos subjetivos, le corresponderá presentar las acciones y/o recursos correspondientes en vía gubernativa, tal como lo establece la ley.

Se sustenta este criterio jurídico en los siguientes términos:

I. Del Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia al que se debe hacer referencia en primer lugar, lo constituye, el principio cardinal de legalidad que debe regir la actuación en la administración pública, el cual se encuentra regulado tanto a nivel constitucional como legal, que a la letra enuncian:

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco Legal:

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad...**”
(Lo resaltado es nuestro)*

Este principio de derecho público constituye el fundamento en virtud del cual **todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes**; es decir, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, **el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.**

En adición, debe manifestarse que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 8 de julio de 2009, ha exteriorizado que el principio de legalidad no solo involucra un estricto apego al contenido literal del precepto jurídico, sino que entrevé la

posibilidad de atender al sistema jurídico, en interés de la protección de los derechos fundamentales de los administrados, tal cual se razona a continuación:

“ ...
Planteado en nuestro argot cotidiano, lo que se busca con la consideración del **principio de legalidad** es, por una parte, que esencialmente las entidades estatales o de Derecho Público, cumplan sus roles en estricto apego a las disposiciones legales vigentes al tiempo en que se encuentren en la necesidad de proferir un acto, ya sea, administrativo o judicial, pero que si en dado caso no lo hicieren en ese estricto derecho debido, al menos sea **de la manera más ventajosa o menos lesiva posible para el administrado**, siempre que este último hubiere actuado de buena fe y; por la otra, que **al actuarse en calidad de administradores de la cosa pública y de su recurso humano** o como administradores de justicia, **se procure resguardar al máximo posible el derecho que tienen, tanto los funcionarios públicos, como los usuarios del sistema, esto es, a la tutela judicial efectiva de sus derechos.** ...” (Lo resaltado es nuestro)

II. Del Decreto Ley No.8 de 20 de agosto de 2008, “Que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá”.

El Servicio Nacional de Fronteras está regido por su *lex specialis*, a saber el Decreto Ley No.8 de 2008, y su reglamentación, el Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2008, y constituye una institución policial especializada en el ámbito fronterizo, con su propia carrera profesional y régimen disciplinario.

En el Decreto Ley No.8 de 2008, con relación a la separación de cargos, versan los siguientes artículos de interés para la consulta recibida:

“Artículo 30. **Son acciones administrativas, las señaladas por este Decreto Ley y desarrolladas por el respectivo reglamento**, entre otras, las siguientes: nombramientos, periodos probatorios, retribuciones, traslados, ascensos, licencias, evaluaciones, capacitaciones, bonificaciones, incentivos, retiros, reintegros, vacaciones, renunciaciones, sanciones, destituciones, **suspensiones del cargo**, permisos, condecoraciones y jubilaciones.” (Lo resaltado es nuestro)

“Artículo 69. **El reglamento de este Decreto Ley establecerá la normativa de disciplina** y ética aplicable a los miembros del Servicio Nacional de Fronteras, con apego a los principios constitucionales y legales. (Lo resaltado es nuestro)

El reglamento disciplinario expedido por el Órgano Ejecutivo regulará las sanciones por infracción de los principios de conducta que establecen este Decreto Ley y otras disposiciones propias de la institución, orientado a causar una conducta que fortalezca los valores de honor, responsabilidad,

honestidad, abnegación, patriotismo y mística institucional.” (Lo resaltado es nuestro)

*“Artículo 71. Las **sanciones** que se apliquen a los miembros del Servicio Nacional de Fronteras, **con base en el reglamento disciplinario, consistirán en** sanciones administrativas, amonestación, reprensión, arresto, **separación del cargo** y destitución, sin perjuicio de las acciones a que hubiera lugar conforme lo dispone el Código Penal. ...” (Lo resaltado es nuestro)*

Se observa así, que la separación de cargos está catalogada en el Decreto Ley No.8 de 2008, como una acción administrativa (art. 30) y como una sanción (art. 70), al tiempo que recurre a la reglamentación, para que determine lo pertinente dentro del régimen disciplinario.

III. Del Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2008, “Que reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras en la República de Panamá”

Por su parte este Decreto Ejecutivo, en cuanto a la separación del cargo de los miembros del SENAFRONT, señala en sus artículos 330, 331, 372, 379 y 387, lo siguiente:

*“Artículo 330. La **separación del cargo es** la acción de tipo administrativo, con carácter provisional, la cual puede **originarse por orden judicial o administrativa**, producto de la supuesta comisión de un delito o por motivo de una detención preventiva o **por falta disciplinaria.**” (Lo resaltado es nuestro)*

*“Artículo 331. En los casos en que la **autoridad competente decrete la detención provisional** más no la separación del cargo de un miembro del Servicio Nacional de Fronteras, por la **presunta comisión de un delito o por falta** que no corresponde al Servicio Nacional de Fronteras, el Director General del Servicio Nacional de Fronteras deberá, a través del Departamento de Recursos Humanos, decretar la separación del cargo administrativamente mediante resuelto, **hasta que se mantenga la detención provisional.**” (Lo resaltado es nuestro)*

*“Artículo 372. **Este Reglamento sancionará las faltas** de naturaleza disciplinaria, realizadas por los miembros del Servicio Nacional de Fronteras, **estableciendo la medida administrativa que se va a adoptar** ante su comisión.” (Lo resaltado es nuestro)*

*“Artículo 379. **Las sanciones establecidas en este Reglamento son** las siguientes:*

1. **Amonestación.** Acción manifestada, en forma verbal o escrita, por un superior al subalterno por la comisión de una falta, cuya naturaleza o magnitud no conlleva otra

sanción. Las amonestaciones podrán ser verbales o escritas.

...

2. **A disposición del servicio.** Pérdida del derecho para disfrutar de tiempo libre. El sancionado debe permanecer en la instalación policial, cumpliendo con el servicio que normalmente le corresponde, y se aplicará demérito en la evaluación de la unidad.
3. **Suspensión del cargo.** Cesación temporal de labores sin derecho a sueldo, impuesta por el Ministro de Gobierno y Justicia por la comisión de faltas disciplinarias, que no excede de cinco días y que conlleva la aplicación de demérito en la evaluación de la unidad.
4. **Destitución.** Desvinculación definitiva del Servicio Nacional de Fronteras, que conlleva la eliminación correspondiente del escalafón. Ocurre cuando a consideración del Presidente de la República y del Ministro de Gobierno y Justicia procede la destitución por la comisión de una falta grave o de máxima gravedad. (Lo resaltado es nuestro)

*“Artículo 387. **Tratándose de una investigación por falta grave, el Director General del Servicio Nacional de Fronteras podrá ordenar la separación provisional del cargo al acusado con derecho a remuneración por el término de quince días, como una medida para asegurar la armonía y seguridad del ambiente laboral. Vencido este término, se procederá a agotar las vacaciones pendientes, y una vez agotadas, si el caso no ha podido ser resuelto por causas ajenas a la institución, el acusado permanecerá separado de la institución sin la remuneración respectiva, hasta que se decida la investigación disciplinaria.**” (Lo resaltado es nuestro)*

De las anteriores transcripciones se colige con meridiana claridad, que la separación del cargo no está integrada al régimen disciplinario como una sanción, sino que el artículo 330, la presenta como una medida administrativa, la cual debe ser dictada por la autoridad competente, mientras se surte el proceso judicial (*si la autoridad judicial omite decretarla*) o administrativo de que se trate.

Ello resulta ajustado a la sistematización instaurada en el régimen disciplinario, en torno a las faltas y las sanciones, en la que las faltas se clasifican en leves, graves y de máxima gravedad, mientras que únicamente identifica como sanciones a la amonestación, a disposición del servicio, suspensión del cargo y destitución. En ese sentido, los artículos 431, 434 y 436, establecen la siguiente correlación entre faltas y sanciones:

- *Faltas leves*, que ocasionan amonestación y a disposición del servicio hasta por cinco días laborables.
- *Faltas graves*, que ocasionan a disposición del servicio hasta por treinta días, suspensión del cargo y, en caso de reincidencia, la destitución.
- *Faltas de máxima gravedad*, que conllevan la destitución.

IV. Resolución No.102 de 28 de diciembre de 2011, "Por la cual se adopta el Reglamento Interno del Personal del Ministerio de Seguridad Pública".

El reglamento interno de personal del Ministerio de Seguridad Pública, bajo cuya dependencia opera el Servicio Nacional de Fronteras, autoriza a separar del cargo, en forma provisional, a los servidores públicos, hasta que se concluya el proceso administrativo, según lo expresado a continuación:

*"Artículo 108. De la Separación Provisional y del Reintegro. Con el fin de asegurar la armonía y seguridad del ambiente laboral, cuando sea necesario, el Ministro de Seguridad Pública **podrá separar provisionalmente al servidor público durante el período de investigación**. Cuando la investigación realizada demuestre que no existen causales de destitución, el servidor público se reincorporará a su cargo y recibirá las remuneraciones dejadas de percibir durante la separación." (Lo resaltado es nuestro)*

Ahora bien, aun cuando las interrogantes formuladas por el Servicio Nacional de Fronteras se refieren concretamente a su personal juramentado¹, es relevante mencionar que su personal no juramentado se rige por la Ley de Carrera Administrativa y que, en la actualidad, la Institución no cuenta con un reglamento interno propio para el mismo, por lo cual se puede acudir a la reglamentación del Ministerio de Seguridad Pública, para aclarar el punto controvertido.

V. Del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa".

En cuanto a la separación del cargo, la Ley de Carrera Administrativa, que resulta de supletoria aplicación para las instituciones públicas regidas por otras carreras públicas o por ley especial², señala en sus artículos 149 y 154, que:

*"Artículo 149. La comisión de faltas administrativas acarreará sanciones disciplinarias, y de las sanciones que se le apliquen quedará constancia en el expediente del servidor público. **Estas sanciones son:***

1. **Amonestación verbal**
2. **Amonestación escrita**
3. **Suspensión**
4. **Destitución.**" (Lo resaltado es nuestro)

*"Artículo 154. Los servidores públicos sometidos a investigación judicial o administrativa **pueden ser objeto de separación de sus cargos, en virtud de mandamiento** de autoridad judicial competente; o **de la autoridad nominadora**, en caso de procesos disciplinarios." (Lo resaltado es nuestro)*

¹ Cfr. artículo 37 del Decreto Ley No.8 de 20 de agosto de 2008.

² Cfr. artículo 5 de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994.

Las normas arriba citadas, confirman los planteamientos adelantados en esta consulta, primero en cuanto a que la separación del cargo no constituye una sanción disciplinaria, al no estar expresada como tal en el artículo 149 de la ley general para todos los servidores públicos; es decir la el Ley No.9 de 20 de junio de 1994 (*Texto Único*), y tampoco en el Título V "*Régimen Disciplinario*" del Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2008, aplicable al personal juramentado del Servicio Nacional de Fronteras.

En segunda instancia, también sustenta los razonamientos exteriorizados respecto a la separación del cargo, al establecerla como una medida administrativa, dictada por autoridad competente, con motivo de un proceso judicial o administrativo del que es parte el servidor público afectado.

Lo anterior permite concluir que, un miembro juramentado del Servicio Nacional de Fronteras, si puede ser separado del cargo provisionalmente por presunta comisión de una falta disciplinaria, mediante orden de la autoridad administrativa competente, y mientras que está separado del cargo se le podrá investigar, llevar ante la Junta Disciplinaria Superior y demás actuaciones que correspondan al proceso disciplinario, en virtud de lo establecido en el artículo 30 del Decreto Ley No.8 de 20 de agosto de 2008, en concordancia con el artículo 330 del Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2008.

Dando como resultado, que un miembro juramentado del Servicio Nacional de Fronteras, que ha sido separado del cargo, pueda ser notificado de todas las actuaciones propias del procedimiento disciplinario que se lleva a cabo; por lo tanto, de considerar que las mismas vulneren derechos subjetivos, le corresponderá presentar las acciones y/o recursos correspondientes en vía gubernativa, tal como lo establece la ley.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/drc
C-160-23



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*