



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de febrero de 2024.  
Nota C-023-24

Subcomisionado  
**Fernando Vargas**  
Ciudad.

**Ref.: Actos administrativos materializados (Decreto de Personal No. 138 de 18 de noviembre de 2022, emitido por el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno).**

Subcomisionado Vargas:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 25 de enero de 2024, mediante el cual solicita a este Despacho, una opinión o criterio relacionado con el alcance jurídico del Decreto de Personal No.138 de 18 de noviembre de 2022, en los siguientes términos:

“...  
”

*El Decreto de Personal No. 138 de 18 de noviembre de 2022, no contiene los nombres y el sustento legal de los juramentados no ascendidos, como tampoco existe una resolución debidamente motivada para cada juramentado no ascendido, en violación de los artículos 155, numeral 1 y 201, numeral 90 de la Ley 38 de 2000.*

*Teniendo en conocimiento de lo anterior, Señor Procurador me gustaría pueda responderme las siguientes interrogantes:*

- *Dado el caso en donde puedan resultar afectados derechos subjetivos como lo antes señalado. ¿Se debe notificar mediante una resolución debidamente motivada para que toda persona, pueda ejercer su derecho a reconsiderar o apelar?*
- *En vista de que no se confeccionó debidamente motivada al personal no ascendido y de ésta manera poder ejercer su derecho a la defensa, ¿Se puede reconsiderar ante la instancia correspondiente tomando en cuenta el decreto de personal emitido por el Excelentísimo Señor Presidente de la República y el Ministro de Seguridad Pública, toda vez que la instancia a la que correspondía confeccionar una resolución motivada para notificar a toda unidad no ascendida, en ningún momento lo hizo, con todo y que se les solicitó por escrito?*
- *...*
- *¿Se infringió el debido proceso al no notificarle por escrito mediante una resolución motivada a cada unidad no ascendida para que puedan ejercer sus derechos y de esa manera agotar la vía gubernativa*
- *¿Cuándo se reconsidere o apele, puede la instancia determinar, que no procede la reconsideración porque no se es parte del acto administrativo, sabiendo que en ningún*

*momento se les notificó, ni confeccionó una resolución motivada a los que no ascendieron?*

- *¿Dado el caso anterior, que procede posteriormente?*
  - ...
  - *¿Se debe o no, computar evaluaciones que han sido evaluada con un manual derogado, existiendo un decreto vigente con otras reglas diferentes?*
  - ...
  - *¿Puede este Manual derogado regular el método de ejecución y ponderación de las evaluaciones, después de promulgar el Decreto Vigente?*
  - ...
  - *¿se puede tomar en cuenta ponderaciones y evaluaciones de años anteriores en donde el manual que estaba vigente en ese entonces, ya ha sido derogado?*
- ... ” (Lo destacado es de la cita)

Primeramente, debemos manifestarle, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, establece que sus actuaciones “... se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros órganos oficiales”, situación que no ocurre en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita guarda relación con el análisis sobre la legalidad y alcance de un acto administrativo materializado (Decreto de Personal No. 138 de 18 de noviembre de 2022), el cual goza de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado 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.

Aunado a ello, debo indicarle que, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la referida Ley No.38 de 2000, le corresponde a esta Procuraduría 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 en un caso concreto, presupuesto que tampoco se configura en lo solicitado.

Lo anterior quiere decir que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta, tomando en consideración que el tema objeto de sus interrogantes gira en torno al Decreto de Personal No. 138 de 18 de noviembre de 2022 el cual goza de presunción de legalidad y fuera emitido por el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno.

#### **I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria, 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.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente:

*“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, vale la pena 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 decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos 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.

En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala:

*“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:*

*...*

*2. La jurisdicción contenciosa-administrativa respecto de los actos, omisiones prestaciones defectuosas o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 97 del Código Judicial dispone que:

*“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.*

*En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:*

*1. De los decretos, ordenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad.*

*...”*

De lo anterior, se desprende que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido; es por ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o a la Ley.

## II. Del Decreto Ejecutivo No. 899 de 2 de diciembre de 2020.

En atención a sus interrogantes relacionadas con el cómputo de las evaluaciones con un manual derogado existiendo un decreto vigente, ¿si el manual derogado puede regular método de ejecución y ponderación después de promulgado el decreto vigente?, y ¿si se puede tomar en cuenta ponderaciones y evaluaciones de años anteriores en donde el manual estaba vigente en ese entonces?, nos permitimos señalar lo siguiente.

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 899 de diciembre de 2020, se expide el Reglamento del Proceso de Ascensos de los miembros juramentados de la Policía Nacional, y por medio del cual se desarrolla un sistema de evaluación, así como el valor de sus resultados dentro del orden de mérito, la prioridad, las plazas vacantes disponibles, las prohibiciones, la aptitud para el cargo; los requisitos de clasificación general y específicos; así como el perfeccionamiento académico y la antigüedad en aspectos como<sup>1</sup>:

1. El orden jerárquico del rango.
2. Las promociones por año de ingreso.
3. El tiempo de servicio en el rango.
4. El tiempo de servicio en la institución.
5. El orden mérito en la promoción.

En concordancia con lo anterior, el artículo 123 del citado Decreto Ejecutivo No. 899 de 2 de diciembre de 2020, establece lo siguiente:

*“Artículo 123. Vigencia. El presente Decreto Ejecutivo entrará a regir a partir de su promulgación.”* (Lo destacado es nuestro).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite señalar que el Decreto Ejecutivo No. 899 de 2 de diciembre de 2020 *“Que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional y dicta otras disposiciones”*, entró en vigencia al día siguiente de su promulgación en la Gaceta Oficial, es decir, a partir del miércoles 2 de diciembre de 2020.

En ese sentido, y si bien el citado artículo 123 de Decreto Ejecutivo No. 899 de 2020, establece su vigencia a partir de su promulgación (2 de diciembre de 2020), no podemos perder de vista que la propia norma contempla un mecanismo de implementación progresiva para la aplicación de dicho reglamento, a partir del 1 de enero de 2021, tal como se observa a continuación:

*“Artículo 120. Implementación progresiva. Se implementará de manera progresiva la aplicación de las disposiciones de este reglamento como se establece a continuación:*

1. La aptitud para el cargo se acreditará en el proceso de accesos a partir del 2021.

---

<sup>1</sup> Cfr. Artículo 1 de la Decreto Ejecutivo No. 899 de 2 de diciembre de 2020.


2. Desde el 1 de enero de 2021 se clasificará anualmente el servicio que prestan los miembros juramentados de la institución. El mecanismo y procedimiento de calificación, para la aplicación al proceso de ascenso será especificado en el Manual de Evaluación de Servicio.
3. Para el proceso de ascenso del año 2021 se aplicará la excepción de participación al proceso respecto a las prohibiciones de ascenso establecidas en el artículo 30 de este reglamento.
4. Para el proceso de ascenso del año 2021, se fijará una oficina, y designará el personal de secretaría para las Comisiones Evaluadoras y Junta Revisora de Ascensos de la institución.
5. Para el proceso de ascensos del año 2021 y en adelante, las unidades con los rangos de capitanes, mayores y subcomisionados que aspiran ascender al rango inmediato superior, deberán presentar en enero del año que participará en el proceso de ascenso, una declaración jurada de su estado patrimonial mediante escritura pública, la cual será parte de la evaluación socioeconómica”

En ese sentido, y si bien el Decreto Ejecutivo No. 899 de 2020, empezó a regir en diciembre de 2020, su implementación progresiva no se da hasta el 1 de enero de 2021, motivo por el cual aquellos miembros de la Policía Nacional que se encontraban en trámite para ascensos antes del 1 de enero de 2021, les regía las disposiciones contempladas en el manual de ascensos de mayo de 2007 de la Policía Nacional.

En esa misma línea de pensamientos, es importante indicar que, tal como se desprende del Decreto Ejecutivo No. 899 de 2020, para que sea efectiva la implementación progresiva de este manual, la institución deberá cumplir con una serie de requisitos tales como fijar una oficina, y designará el personal de secretaría para las Comisiones Evaluadoras y Junta Revisora de Ascensos de la institución; de ahí que, para su completa aplicación, se deberá cumplir con todos los requisitos en el establecidos.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole 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/ca  
C-015-24