



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de julio de 2020  
C-086-20

Licenciado  
**Jorge Miranda Molina**  
Director General  
Policía Nacional de Panamá  
Ciudad

**Referencia:** *Efectos de la Reconsideración de la Destitución del comisionado 10149, Bolívar Lasso.*

Señor Director General:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesor de los funcionarios de la Administración Pública, ofrezco respuesta a su Nota No. DGPN/DNAL/LI/1240, de 10 de julio de 2020, recibida en este Despacho el 14 de julio de 2020, donde nos plantea las siguientes interrogantes:

*“Tomando en consideración que el Decreto de Personal 277 del 15 de abril de 2020, fue notificado y recurrido por la parte afectada, a través del Recurso de Reconsideración, que es concedido en el efecto suspensivo y al momento de esta consulta el mismo no ha sido resuelto, ¿Le asiste el derecho a la jubilación al comisionado Bolívar Lasso, considerando que el 25 de junio del año en curso, cumplió los 30 años de servicio, o la tramitación del proceso disciplinario de destitución constituye un impedimento para conceder la jubilación?”*

Esta Procuraduría es del criterio que la tramitación del proceso disciplinario de destitución no constituye un impedimento para conceder la jubilación, pero sí un condicionante de la suma pecuniaria de la asignación que le correspondería al Comisionado Lasso al obtenerla, pues la normativa discrimina entre un funcionario que no ha incurrido en conducta deficiente, de otro que sí, por lo que la solución de los recursos legales correspondientes determinará tal cuantía, estando el beneficio de la jubilación indisolublemente vinculado con el estatus disciplinario de los funcionarios.

Si bien esta Procuraduría cumple responsablemente con su deber constitucional de servir de consejera a los servidores públicos, es mi deber reiterar que las funciones de la unidad dedicada a los Recursos Humanos es la encargada de tomar estas acciones de personal, siempre guiada por lo dispuesto en los principios consagrados en el artículo 34 de la Ley N° 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”*, transcrito a continuación:

*“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. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada”* (Los subrayados son de la Procuraduría).

Las consideraciones que desarrollan el planteamiento vertido, son las siguientes:

### **1. Naturaleza Jurídica del Decreto de Personal N° 277 de 15 de abril de 2020 (Acto de destitución).**

Lo que se señala en la Nota No. DGP/NDAL/LI/1240, de 10 de julio de 2020, es que existe una *“tramitación de proceso disciplinario”*, omitiendo mencionar que este proceso ya fue decidido, como señaló en su día la Nota No. DGP/NDAL/LI/0893, de 18 de mayo de 2020, la cual suministró como anexo, copia fotostática del Decreto de Personal N° 277 de 15 de abril de 2020, mediante el cual se destituye del cargo al Comisionado Bolívar Lasso. Ése más que un trámite, ya constituye desde su emisión, un acto administrativo, dado que cumple con los requisitos expresados en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000:

*“Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo. Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: **competencia**, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; **objeto**, el cual debe ser lícito y físicamente posible; **finalidad**, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; **causa**, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; **motivación**, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; **procedimiento**, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y **forma**, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite”* (Los subrayados son de la Procuraduría de la Administración).

El artículo 124 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 1999, establece que *“Son acciones administrativas las acciones de Personal basadas en derechos, deberes y prohibiciones que se regulan en la Administración Pública de Recursos Humanos”*. Por tanto, la emisión de una de éstas acciones debe ser valorada en su contexto y razón de ser, que es la adopción de una medida disciplinaria en ocasión de lo que tal reglamento dispone como una *“falta gravísima”*.

La doctrina comparada orienta hacia que un acto administrativo, aún cuestionado por el afectado por los medios legales establecidos, no pierde su calidad como tal, aunque sus efectos sean condicionados al resultado<sup>1</sup>.

## **2. Efectos de los Recursos ante el Procedimiento Especial contenido en el Decreto Ejecutivo N° 172 de 9 de junio de 1999, “Por el cual se desarrollan los Capítulos VI y VII, Sección Primera, Segunda y Tercera, Cuarta y Quinta, el Capítulo VIII de la Ley 18 de 3 de junio de 1997”.**

En la situación planteada, se manifiesta que el comisionado Lasso “*presentó Recurso de Reconsideración en tiempo oportuno, por lo cual fue remitido al Ministerio de Seguridad Pública, mediante la Nota RNRH/Nomb. 1073-2020, de 16 de junio de 2020, y actualmente está pendiente por resolver*”.

Esta Procuraduría concuerda en que la concesión del efecto suspensivo ante la presentación de los recursos, presentados éstos tal y como prescribe la ley, constituyen un derecho del afectado ante actos administrativos desfavorables, de esta manera se ha expresado la jurisprudencia patria:

*“Frente a los argumentos presentados por el apoderado de las amparistas, se aprecia en autos que existen suficientes elementos que nos llevan a concluir que la Autoridad atacada incumplió su responsabilidad de actuar conforme al mandato legal y, por ende, incurrió en una infracción del texto constitucional, al no respetar en la práctica los efectos que corresponden al recurso de reconsideración presentado, lo que influyó gravemente en lo dispositivo de los actos censurados por esta vía. La Corte Suprema de Justicia ha sostenido en innumerable jurisprudencia, que uno de los aspectos que comprende esta garantía fundamental del debido proceso, consiste en el derecho que tiene toda persona de ser juzgada conforme a los trámites que la ley establece. En el caso bajo examen, resulta claro que el organismo demandado resolvió aplicar una agravante estipulada en la ley dentro de sus resoluciones sancionadoras, a pesar que no se cumplían con los presupuestos de aplicación para ello, faltando a su deber de respetar en la práctica los efectos suspensivos de un recurso impugnativo. El efecto suspensivo no sólo implica la suspensión de la sanción aplicada, sino la imposibilidad de que la misma surta efectos en otros procesos hasta tanto no se encuentre en firme, luego de haber superado la fase impugnativa”<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> “La Administración goza del privilegio de la presunción de validez de sus actos o, lo que es lo mismo, la presunción de legitimidad de los mismos, que los equipara a títulos ejecutivos. Esto significa que corresponde al destinatario del acto, en su caso, probar la invalidez del acto concernido ya que el acto administrativo goza de la presunción *iuris tantum* de validez que solo puede destruirse acudiendo a los procedimientos de revisión de los actos administrativos en la vía administrativa o en vía contencioso – administrativa, alternativa o sucesivamente”. LINDE PANIAGUA, Enrique. Fundamentos de Derecho Administrativo. Universidad Nacional de Educación a Distancia y COLEX Editorial. Bogotá, 2017. Página 438.

<sup>2</sup> Fallo de 13 de mayo de 2016, Amparo de Garantías Constitucionales. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Magistrado ponente: Abel Augusto Zamorano.

Si bien, esta nota de reconsideración no ha sido suministrada junto a la consulta, si es preciso definir que la Policía Nacional está regentada bajo un procedimiento especial en materia disciplinaria. Establecida esta con fundamento en los artículos 32 y 305, numeral 6 de la Constitución Política que versan respectivamente sobre el debido proceso legal y las carreras especiales en función pública.

De esta forma, la Sección VII de la Ley N° 18 de 3 de junio de 1997, “Ley Orgánica de la Policía Nacional”, desarrolla la Carrera Policial y el Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, “Por el cual se expide el reglamento de disciplina de la Policía Nacional”, reglamenta sus disposiciones.

El artículo 36 de este reglamento, señala con respecto a los recursos y sus efectos que, *“No se pondrá en ejecución la sanción antes de que la decisión correspondiente quede ejecutoriada, o sea, que se hayan agotado todos los recursos, a excepción de las sanciones a que se refiere el artículo 119 de este Reglamento, las cuales se ejecutarán inmediatamente”*.

Los recursos consagrados en el reglamento, en concreto, se tratan así:

*“Artículo 106. Las decisiones de la Junta Disciplinaria Superior son apelables en primera instancia ante el Director General, y en segunda instancia, ante el Ministro de Gobierno y Justicia. Las decisiones de la Junta Disciplinaria Local son apelables en primera instancia ante la Junta Disciplinaria Superior y, en segunda instancia, ante el Director General.*

*Artículo 107. El anuncio o la presentación del recurso interrumpe la aplicación de la sanción.*

*Sin embargo, cuando se trate de sanciones proferidas por causa de faltas gravísimas, el cumplimiento de la sanción quedará suspendido solamente mientras se surte el primer recurso de apelación”*.

El procedimiento anterior, es diferente al que describe la Nota DGPN/DNAL/LI/240 de 10 de julio de 2020, sobre el recurso de reconsideración presentado, cosa que resalta ante las normas de hermenéutica legal establecidas en el Preámbulo del Código Civil de la República<sup>3</sup> y cuyos dictámenes ha seguido consistentemente la Corte Suprema de Justicia<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Artículo 14 del Código Civil de la República: *“Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes: 1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general. 2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el Artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate”* (Los resaltados son de la Procuraduría).

<sup>4</sup> Fallo 26 de noviembre de 2015. Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción. Magistrada ponente: Nelly Cedeño de Paredes.

*“... Y es que el principio de la estabilidad es consustancial a las carreras de la función pública, pues garantiza a los servidores públicos que no podrán ser removidos por voluntad discrecional de las autoridades políticas y administrativas; únicamente serán destituidos por causas imputables a faltas e*

La figura jurídica de “Junta Disciplinaria Superior” y el recurso de apelación, están creados en el artículo 122 de la ya citada Ley N° 18 de 1997.

Los artículos 37 y 202 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, por su parte, atienden esta materia de la siguiente forma:

*“Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley”.*

*Artículo 202. Los vacíos del Libro Primero de esta Ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial. Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos”* (Los subrayados son de la Procuraduría).

No es el criterio de esta Procuraduría que presentar un recurso de reconsideración ante un procedimiento, cuyas normas especiales contemplan dos instancias de apelación, como el llenar un vacío de procedimiento, puesto que el Principio de Doble Instancia administrativa se ve saldado en la norma especial y no sería concebible la oportunidad de la existencia de la presentación de tres recursos administrativos en la vía ordinaria, posibilidad que contradice a la vez letra y espíritu de normas generales y especiales.

---

*inobservancia de las obligaciones a las que se sujeta su desempeño. Ese es precisamente, el principio que recoge la Ley 22 de 1961, en su artículo 10 y que esta Corporación de Justicia ha estimado procedente retomar en nuestros días. Conozcamos, puntos específicos de la última Resolución que sobre esta materia ha dictado la Sala:*

*"Sentencia de 14 de noviembre de 2007.*

*...el señor NICOMEDES GONZÁLEZ JAÉN...se encontraba amparado por normas de la Ley N° 22 de 30 de enero de 1961; pues siendo esta de las denominadas Leyes Especiales y, atendiendo el legendario principio que dice que "las Leyes Especiales priman sobre las Leyes Generales", no queda otra cosa más que concluir que el señor González Jaén no requería ingresar por un concurso de méritos como ha expuesto la parte demandada y reiterado la Procuraduría de la Administración. Claro está, que no con ello queremos decir que hoy por hoy no se requiera cumplir con tal concurso para el ingreso de cualesquiera carrera al sector público, sino, que lo que impera en este caso es que se trata de una Ley Especial la que se ha debido atender al tiempo de proferir el acto administrativo impugnado”* (Los subrayados son de la Procuraduría).

### **3. Derechos subjetivos obtenidos por el sujeto pasivo de la sanción con respecto a la jubilación y su confrontación con los presupuestos jurídicos anteriores.**

La última y significativa parte de su interrogante señala que: *¿Le asiste el derecho a la jubilación al comisionado Bolívar Lasso, considerando que el 25 de junio del año en curso, cumplió los 30 años de servicio, o la tramitación del proceso disciplinario de destitución constituye un impedimento para conceder la jubilación?*”

El artículo 95 de la Ley N° 18 de 1997, limita a tres, los “estados” en los que puede encontrarse un miembro de la policía nacional: “servicio activo, disponibilidad y jubilación”. Como consecuencia, el artículo 98, dice que: *“El personal separado definitivamente del servicio activo, pasará al estado de jubilación, si ha cumplido el tiempo de servicio reglamentario”* (El resaltado es de la Procuraduría).

La jubilación, es consecuencia natural del devenir normal de un miembro de la policía nacional que sale del servicio activo, condicionado al tiempo del servicio, como insisten sus consultas.

En concordancia con lo anterior, el artículo 99 de la misma ley, describe los prerrequisitos de la jubilación de un miembro de la policía nacional, como lo es el Comisionado Lasso:

*“Artículo 99. Los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:*

*1. Haber cumplido 25 años de servicio consecutivos o 30 años de servicio no continuos prestados dentro de la institución.*

*La jubilación conlleva el derecho a percibir la suma correspondiente al último sueldo devengado.*

*Parágrafo. Los miembros que ingresaron a la Policía Nacional a partir del 1 de enero de 1985, tendrán derecho a ser jubilados al cumplir los 30 años de servicio dentro de la institución.*

*...”*

Pero, en el caso que nos ocupa, viene a consideración, el artículo 103 de la misma ley, que se expresa que los miembros de la Policía Nacional que pertenezcan a la carrera policial serán destituidos en casos como la *“Decisión disciplinaria ejecutoriada, tras la violación de los preceptos establecidos en la presente Ley o en sus reglamentos”*.

Además de esto, el Reglamento de la Policía Nacional contenido en el Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999, *“Por el cual se desarrollan los Capítulos VI y VII, sección primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, el Capítulo VIII de la Ley 18 de 3 de junio de 1997”*, en su artículo 371 contempla consecuencias concretas ante la comisión de una falta gravísima que afectan, según sea la jerarquía del ente sancionador, la asignación mensual correspondiente a la jubilación, más nunca, el derecho mismo a jubilarse.

#### 4. Conclusiones.

En ambas consultas remitidas sobre el asunto a esta Institución, consta la ejecución de pasos procesales y circunstancias situacionales de relevancia jurídica por parte del Comisionado Lasso y de la unidad de recursos humanos de la institución a su cargo, como sucesivas incapacidades por parte del afectado, dificultades en la notificación de éste por parte de la institución y, según observamos como colofón, un recurso presentado y, al parecer admitido a trámite, colocado de forma diferente a lo que mandata la Ley para este tipo de menesteres.

Como se demuestra *Ut supra*, la tramitación del proceso disciplinario de destitución no constituye un impedimento para conceder la jubilación, pero sí un condicionante de la suma pecuniaria de la asignación que le correspondería al Comisionado Lasso (así como a cualquier funcionario en las mismas circunstancias) al obtenerla, pues la normativa discrimina entre un funcionario que no ha incurrido en conducta deficiente, de otro que sí, por lo que la solución de los recursos legales correspondientes determinará tal cuantía, estando el beneficio pecuniario de la jubilación indisolublemente vinculado con la definición del actuar disciplinario del Comisionado Lasso.

No existe duda alguna de que un prerequisite que supone el derecho a jubilarse, como es el mero paso del tiempo en condiciones normales, ha sido alcanzado por el afectado, pero no menos cierto es que pesa sobre él y su condición de escalafón, la existencia de un acto administrativo, aunque éste no haya surtido efectos, a diferencia del trámite y obtención de la jubilación que aún no ha sido emitida conforme a los parámetros vertidos en la primera página de esta nota de respuesta.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/hjmm

*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**