



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de mayo de 2024
Nota C-086-24

Licenciado

John Dornheim

Director General de la
Policía Nacional de Panamá
Ciudad.

Ref.: Evaluaciones realizadas bajo la vigencia del Manual de Ascensos de 2007, de la Policía Nacional de Panamá.

Director General:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República 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", damos respuesta a su Nota DGPN/DNAL/LI/2736 de 9 de mayo de 2024, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

"¿Con relación a la Ultraactividad de la norma como se entiende, los años ya evaluados con la norma que se mantenía vigente deben ser considerados tal cual fueron hechas las evaluaciones? o ¿Las evaluaciones ya confeccionadas con la norma anterior deben de ser ajustadas a la nueva norma?, lo anterior incluyendo la aplicación de méritos y deméritos, los cuales mantienen tablas diferentes para su ponderación."

Esta Procuraduría, en relación con su primera interrogante, es de la opinión que los años evaluados bajo la vigencia del Manual de Ascensos de 2007 de la Policía Nacional de Panamá, y en cumplimiento del mismo, si deben ser considerados tal cual fueron hechas las evaluaciones, en virtud de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos (evaluación), contenida en los artículos 15 del Código Civil y el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000.

En cuanto a su segunda interrogante, este Despacho considera que si es competencia privativa de la Policía Nacional de Panamá, decidir si las evaluaciones ya confeccionadas con la norma anterior (Manual de Ascensos de 2007) deben ser ajustadas a la nueva norma (Decreto Ejecutivo No.899 de 2020), en virtud de los artículos 77, 78 y 79 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.

Es importante en primera instancia indicar, que las respuestas brindadas a través de la presente consulta, no constituyen un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Del principio de legalidad.

El principio jurídico de legalidad, implica la aplicación de límites a los poderes del Estado, al sustentar que tales poderes, deben ejercerse en estricto cumplimiento de lo permitido en el derecho positivo.

Dicho principio de legalidad, está contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, y en el artículo 34 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", que a la letra enuncian:

"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."

"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**; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. En otras palabras, **el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita**¹.

En adición a lo anterior, 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, ante consulta contencioso administrativa de interpretación prejudicial (Exp.17-2007), 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)

¹... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. De la presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, 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 inmediata, 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.**”

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

“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 decir, 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.

Dicha sentencia, fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

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

- ...
2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa 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 prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.**

...” (Lo resaltado es nuestro)

“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, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;**

..." (Lo resaltado es nuestro)

Visto lo anterior, debemos manifestarle que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."

III. Del derecho aplicable.

La regla general es que toda norma jurídica surte efectos durante su período de vigencia, desde que entra en vigor hasta que es derogada, por lo que ha de regir actos o hechos ocurridos dentro del ámbito de su vigencia.

Frente a los conflictos que puedan surgir respecto a la aplicación temporal de las normas, el Código Civil, en los artículos 30 y 32, distinguiendo según la naturaleza de las leyes entre sustantivas, que consagran derechos y obligaciones, y adjetivas o procedimentales, estipula:

"Artículo 30. *En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.*

...

Artículo 32. *Las Leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero*

los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.
(Lo resaltado es nuestro).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 18 de abril de 2007 de la Sala Primera de lo Civil, dentro de recurso de casación, interpreta:

*"...si bien el **artículo 30 del Código Civil** se refiere a los contratos en particular, esta corporación judicial considera que este mismo **principio rige para cualquier acto jurídico** que declare, conceda o extinga derechos sustantivos, puesto que de no ser así, es decir, de no entenderse incorporadas las leyes vigentes al momento en que se celebra dicho acto en cuanto a los aspectos de fondo del mismo, no existiría seguridad en cuanto a sus efectos jurídicos. Cosa distinta sucede, como hemos visto, con las leyes modificativas que gobiernan los procesos o normas adjetivas, cuya aplicación en el tiempo se rige por principios diferentes."*
(Lo resaltado es nuestro).

En cuanto a las leyes adjetivas, el artículo 32 ut supra aclara que aplican las normas vigentes al momento de iniciar los trámites pertinentes, sin considerar la fecha de inicio de la relación jurídica. Contrariamente, los procesos iniciados bajo normas anteriores se gestionarán conforme las mismas.

Lo expresado conduce a la revisión de la normativa presente para efectos de atender la cuestión consultada, lo cual remite a los artículos 36 y numeral 1 del 201 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General.

*"**Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente**, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."*
(El resaltado es nuestro).

*"**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:*

1. *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."*

(Lo resaltado es nuestro).

De lo arriba transcrito, se extrae que los actos administrativos deben respetar el ordenamiento jurídico en rigor (artículo 36) y sus elementos esenciales (artículo 201, numeral 1), de entre las cuales en esta ocasión, se enfatiza la competencia (jurisdicción sobre el objeto) y el cumplimiento de los trámites (debido proceso).

IV. De la Policía Nacional de Panamá.

La Ley No.18 de 3 de junio de 1997, "*Orgánica de la Policía Nacional*", publicada en la Gaceta Oficial No.23302 de 4 de junio de 1997, conforme sus artículos 1 y 2, crea a la Policía Nacional, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública², como "*institución encargada de garantizar la paz, la seguridad ciudadana, el cumplimiento y la observancia de la Constitución Política de la República y demás leyes, así como el orden interno, subordinada al poder público legítimamente constituido, por lo cual es un cuerpo armado, permanente y de naturaleza civil*".

En el numeral 13 del artículo 109 de dicha norma jurídica se reconoce el derecho de los miembros de la Policía Nacional a recibir ascensos, conforme a las normas de la reglamentación respectiva, mientras que en los artículos 60 y 90 se precisa que los ascensos serán otorgados por el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Seguridad Pública, según la hoja de vida del miembro de la Policía Nacional y lo establecido en la Ley y los reglamentos. Para tales efectos, en el artículo 91 ordena que el régimen de personal incorpore "*las escalas salariales, correspondientes a los respectivos cargos, y contemplará los procedimientos de ascensos*".

En los artículos 77, 78 y 79, la Ley Orgánica de la Policía Nacional dicta instrucciones generales para el otorgamiento de ascensos, tales como acatar el reglamento de evaluación y ascensos, la creación de una comisión de evaluación, que los miembros de la Policía Nacional cumplan con los requisitos de clasificación establecidos para el ascenso, que el ascenso sea al cargo inmediatamente superior, que los miembros de la Policía Nacional no puedan valerse de medios ilícitos para obtener ascensos, entre otras.

En este sentido, queda establecido con ello, que la Policía Nacional de Panamá, a través de sus estructuras administrativas, es la entidad competente para desarrollar los procesos de evaluación y ascenso de sus miembros, correspondiendo al Presidente de la República la decisión final de otorgar el ascenso, por tanto es quien, en primera instancia, debe tomar la decisión de admitir las evaluaciones ya confeccionadas o ajustarlas a la nueva normativa.

Ahora bien, el artículo 81 ibidem, observa que "*El Órgano Ejecutivo reglamentará el sistema de evaluación, así como su periodicidad, el valor de sus resultados y demás detalles necesarios, para que dicho sistema tenga efectos correctivos y de motivación*".

Las excertas comentadas, en concordancia con el principio de estricta legalidad consagrado en la legislación patria, evidencian un proceso de evaluación de los miembros de la Policía Nacional, conducido por una comisión adscrita a la Dirección de Recursos Humanos de la Institución, y basado en las regulaciones (requisitos y procedimientos) vigentes al momento de su realización. Así, como quiera que la ley explícitamente ordena cumplir con el reglamento de evaluación y ascenso, la acción de personal (evaluación) que se expida será conforme la normativa en vigor.

² Cfr. artículo 11 de la Ley No.15 de 14 de abril de 2010, "*Que crea el Ministerio de Seguridad Pública*", publicada en la Gaceta Oficial No.26511-A de 14 de abril de 2010.

V. Del Reglamento de Evaluación y Ascensos de la Policía Nacional de Panamá.

La Ley No.18 de 1997, en lo pertinente a la organización de la Policía Nacional y a la Carrera Policial, está reglamentada por el Decreto Ejecutivo No.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 No.18 de 3 de junio de 1997*", publicado en la Gaceta Oficial No.23858 de 6 de agosto de 1999.

Este Decreto Ejecutivo No.172 de 1999, sitúa a las acciones de personal como acciones administrativas (art. 124), incluyendo como tales a las evaluaciones de mérito, desempeño y/o servicios, definiéndolas como "*conjunto de normas y procedimientos que se obligan para calificar y evaluar el rendimiento del personal*" (art. 230). De conformidad con el mismo, existen evaluaciones de ingreso, ordinarias y para ascensos (art. 231).

En adición, este decreto ejecutivo señala que "*el ascenso se concederá como estímulo al mérito profesional, la antigüedad y eficiencia en el servicio*" (art. 396), que "*la antigüedad... se determina por la totalidad del tiempo que hayan prestado servicio dentro del cargo*" (art. 402) y que "*la evaluación comprenderá el promedio contenido en las Hojas de Calificaciones de servicio, desempeño, conducta y prueba física*" (art. 420).

Por su parte, el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional se encuentra en el Decreto Ejecutivo No.899 de 2020³, el cual contiene, según su artículo 1, el "*sistema de evaluación, así como el valor de sus resultados dentro del orden de mérito, la periodicidad, las plazas vacantes disponibles, las prohibiciones, la aptitud para el cargo; los requisitos de clasificación generales y específicos; así como el perfeccionamiento académico y la antigüedad...*".

El anterior reglamento, denominado Manual de Ascenso de 2007 de la Policía Nacional de Panamá, publicado en el Orden General No.136 de 18 de julio de 2007, fue derogado por el artículo 122 del Decreto Ejecutivo No.899 de 2020, con lo que entran en vigencia nuevas tablas de ponderación.

Puesto en contexto, se entienden válidas las acciones de personal (*evaluaciones*) expedidas durante la vigencia del Manual de Ascensos de 2007 de la Policía Nacional de Panamá, puesto que fueron emitidas con sujeción a la ley aplicable (principio jurídico de *tempus regit actum*⁴). Esto sin perjuicio de la potestad institucional de revisar tales actos administrativos, a la luz del Decreto Ejecutivo No.899 de 2020, respetando aquellos derechos que hayan sido reconocidos.

Luego de este recorrido y análisis jurídico, este despacho llega a las siguientes conclusiones:

1. En relación con su primera interrogante, es de la opinión que los años evaluados bajo la vigencia del Manual de Ascensos de 2007 de la Policía Nacional de Panamá, y en cumplimiento del mismo, sí deben ser considerados tal cual fueron hechas las evaluaciones, en virtud de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos (evaluación), contenida en los artículos 15 del Código Civil y el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000.

³ Decreto Ejecutivo No.899 de 2 de diciembre de 2020 del Ministerio de Seguridad Pública, "*Que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional y dicta otras disposiciones*", publicado en la Gaceta Oficial No.29167-B de 2 de diciembre de 2020.

⁴ "*... el principio Tempus Regit Actum que es aquel que la acción rige por la ley coetánea a su ocurrencia, es decir la ley rige los procesos y hechos procesales que ocurren en la época de su vigencia sobre todo en el derecho administrativo*". Sentencia de 18 de diciembre de 2017 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

2. En cuanto a su segunda interrogante, se considera que si es competencia privativa de la Policía Nacional de Panamá decidir si las evaluaciones ya confeccionadas con la norma anterior (Manual de Ascensos de 2007) deben ser ajustadas a la nueva norma (Decreto Ejecutivo No.899 de 2020), en virtud de los artículos 77, 78 y 79 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterando 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-082-24

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**