

Panamá, 6 de agosto de 2004.

Licenciado
ERICK BRAVO DUTARY
Director General, encargado
Policía Técnica Judicial
E. S. D.

Señor Director Encargado:

Dando cumplimiento a nuestras funciones constitucionales y legales de **... servir de consejera y asesora jurídica a los servidores públicos administrativos**", paso a examinar nota número DG-01-513-04 fechada 28 de junio de 2004, recibida en este despacho el día 29 de junio del presente y que textualmente expone:

I. Consulta:

En concreto, la consulta jurídica que por este medio formulamos consiste en lo siguiente:

¿Tienen los funcionarios de la Policía Técnica Judicial, derecho a jubilación especial, conforme a lo que establecen los artículos 49 y 56 de la Ley No.16 de 9 de julio de 1991 y el artículo 22 de la Ley No.8 de 6 de febrero de 1997.

II. Consulta:

Sometemos a consulta también otro aspecto que está directamente relacionado con el tema antes planteado y que estamos confrontando:

¿Tienen derecho a jubilación especial los funcionarios que ingresan a la Policía Técnica Judicial, provenientes de otros departamentos o entes del Estado.

III. Consulta:

Nuestra tercera consulta consiste en quién es el funcionario facultado o competente para firmar las Resoluciones mediante las cuales se reconoce el beneficio de jubilación especial a los funcionarios de la Policía Técnica Judicial

Antes de entrar en el fondo de lo consultado, nos interesa precisar que la institución de la jubilación puede definirse como el derecho que el agente de la Administración Pública tiene de percibir su sueldo o parte de él (según se trate de una jubilación ordinaria o extraordinaria en su caso), bien sea por su edad o por su imposibilidad física, debido a lo cual es relevado de la prestación del servicio. La jubilación consiste en la continuación, por parte del Estado, del suministro de la remuneración correspondiente al funcionario público que cesó en el ejercicio de sus funciones, ya sea por inhabilidad o incapacidad física o por haber llegado a la edad de retiro, cumpliéndose con las condiciones legales establecidas en la ley para este derecho. (BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo III, 6ta. ed., Edit. La Ley, Argentina, p.186)

En tal sentido, podemos decir que toda jubilación se hace efectiva cuando se cumplen las condiciones o requisitos legales establecidos en la Ley, a saber: la edad del jubilado y los servicios prestados a la institución por el tiempo que determine la Ley.

En lo que se refiere a la institución policial, la Ley 16 de 9 de julio de 1991, constituye su Ley Orgánica¹, y como tal se encarga de regular entre otras cosas todo lo concerniente a los procedimientos de competencia de la institución así como también las prerrogativas de los servidores públicos que allí prestan sus servicios.

A propósito de los beneficios que les son otorgados a los funcionarios policiales, el artículo 49 de la citada Ley, establece que los miembros de la Policía Técnica Judicial, gozarán de estabilidad en sus cargos y además tendrán los mismos beneficios que la Ley reconozca a los integrantes de la Fuerza Pública, este texto dispone literalmente:

“ARTÍCULO 49. Los miembros de la Policía Técnica Judicial gozarán de estabilidad en su cargo y tendrán los demás beneficios que la Ley reconozca a los integrantes de la Fuerza Pública”.

Al utilizar la inflexión verbal “**tendrán**”, resulta obvio que el legislador está imponiendo un mandato, cual es, el que a este sector de servidores públicos se le reconozcan los mismos derechos que a los integrantes de la Fuerza Pública, en este caso a los policías, por virtud de la naturaleza de las funciones desarrolladas.

Ahora bien, como quiera que las consultas formuladas se refieren al tema de la jubilación, y la norma que precede nos remite a los beneficios que la Ley le concede a los integrantes de la Fuerza Pública, nos remitimos a la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional,² que en su artículo 99, se refiere a este aspecto de la siguiente manera:

ARTÍCULO 99. Los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho ser jubilados por los siguientes motivos:

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.21.830 de 16 de julio de 1991.

² Publicada en Gaceta Oficial No. de 4 de junio de 1997.

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 a partir del 1 de enero de 1985, tendrán derecho a ser jubilados al cumplir 30 años de servicio dentro de la institución.
2. Cuando, en cumplimiento del deber, queden inválidos de por vida o imposibilitados para prestar servicio. En este caso, la jubilación se cubrirá conforme lo indicado en el numeral anterior.
3. Previa solicitud, por disminución de la capacidad psicofísica; por incapacidad profesional o por conducta deficiente, o por sobrepasar la edad mínima correspondiente a su cargo, después de 20 años de servicios continuos dentro de la institución. En este caso tendrá derecho a que se le pague una asignación mensual de retiro que no sobrepase el setenta por ciento (70%) de su último sueldo. El Órgano Ejecutivo proveerá los fondos en el presupuesto para cubrir esta prestación y el reglamento establecerá la forma de determinar la cuantía de la asignación.

Del precepto in exámine se infiere que los miembros de la Policía adquieren el derecho de jubilación, de una manera diferente al resto de los servidores públicos, ya que luego de veinticinco años de servicios consecutivos o a los 30 años de servicios no continuos prestados dentro de la institución, acceden al mismo. Mientras, que en el caso del resto de los servidores públicos tienen derecho a la jubilación cuando llegan a la edad de sesenta y dos (62) años los hombres y cincuenta y siete (57) años las mujeres, indistintamente de los años que hayan prestado servicios al sector público. Cosa distinta, de los servidores policiales, quienes una vez cumplidos los veinticinco años de servicios continuos o treinta de servicios no continuos como queda expresado ut supra, tienen derecho al beneficio de la jubilación, en términos favorecedores, como es el hecho de poder percibir la suma correspondiente al último sueldo devengado, indistintamente, de cual sea la edad que tenga, que generalmente no llega y valga la redundancia a la edad estipulada por la Caja de Seguro Social como entidad encargada del subsidio por vejez.

La diferencia en la reglamentación de las jubilaciones en estudio, obedece, a las especiales circunstancias que rodean la prestación de este servicio público y correspondientemente, a la naturaleza de las funciones que se ejecutan, en donde es necesario hacer turnos rotativos, cubrir áreas de alta peligrosidad y riesgos en donde se expone la seguridad e incluso la vida. Así pues, no se trata de un trato parcializado sino más bien de un incentivo ante la realización de una labor delicada y en ocasiones con altos niveles de peligrosidad.

Dentro de este mismo contexto, conviene resaltar que existen casos especiales señalados por la Ley, como: disminución de la capacidad psicofísica, por incapacidad profesional o por conducta ineficiente, entre otras, en que a los miembros de la Fuerza Pública se les

concede la jubilación hasta por un monto equivalente al 70% del último sueldo. Cuando en los casos normales, **el derecho de la jubilación conlleva el derecho a percibir la suma correspondiente al último sueldo devengado.** Tratamiento que también difiere del normalmente utilizado para el resto de servidores públicos, quienes una vez llegan a la edad de retiro del servicio público, obtienen sólo el 60% del salario devengado.

Cabe en este sentido, traer a colación que este derecho al retiro de los miembros de la Fuerza Pública después de 20 años de servicios continuos fue establecido por el artículo 63 de la Ley 20 de 1983. A mayor abundamiento, nos permitimos transcribir el artículo 63 mencionado.

"Artículo 63: Los miembros de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:

a. Por haberse cumplido 25 años de servicios consecutivos o 30 años de servicios no continuos prestados dentro de la institución.
La jubilación será por el último sueldo devengado.

PARÁGRAFO: Los miembros que ingresen a partir del 1 de enero de 1985, tendrán derecho a ser jubilados por haber cumplido 30 años de servicios prestados dentro de la institución.

b. Cuando, en cumplimiento del deber; queden inválidos de por vida o imposibilitados para prestar servicio.

c. A solicitud propia o por disminución de la capacidad psicofísica, o por incapacidad profesional o por conducta deficiente, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente a su grado, después de 20 años de servicios continuos dentro de la institución. En este caso tendrán derecho a que se les pague una asignación mensual de retiro que no sobrepase al 70% de su último sueldo. El reglamento establecerá la forma de determinar la cuantía de la asignación.

PARÁGRAFO: En los casos de los literales a) y b) del presente artículo la jubilación se concederá con el rango inmediatamente superior al que ostenta el beneficio y con los privilegios inherentes al nuevo rango".

Se trata, pues, de un beneficio concedido en razón de labores efectivamente realizadas y no por otras causas.

De otro lado, el artículo 22 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, "Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas³, sostiene que el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y ...".

Es decir, la disposición que precede corrobora el régimen de especialidad y diferenciación de que gozan los miembros de la Fuerza Pública y afines.

³ Publicada en Gaceta Oficial No. 23.222 de 7 de febrero de 1997.

Cuando decimos afines nos referimos a instituciones semejantes o que desarrollan labores similares, por lo que se entienden que guardan la misma relación, mística o condición dentro del engranaje gubernamental del Estado de manera específica, con aquellas instituciones de seguridad pública, como lo es la Policía Técnica Judicial, como bien ha manifestado este Despacho.⁴

Según nos comenta en su consulta el planteamiento o debate se centra en el hecho de que la Ley del SIACAP no menciona de manera expresa en su contenido literal a la Policía Técnica Judicial, como una de las instituciones con derecho a jubilación especial, sin embargo, sucede que la propia Ley de la Policía Técnica Judicial contiene el mando de incluir a sus miembros en los beneficios que se otorgan a los miembros de las Fuerzas Públicas, toda vez que esto se infiere del artículo 49 de la citada Ley 16 de 1991, el que ha sido categórico al disponer que los miembros de la Policía Técnica Judicial tendrán los demás beneficios que la ley reconozca a los integrantes de la Fuerza Pública, lo quiere decir que el legislador al utilizar la inflexión verbal **tendrán**, está indicando que la intención de éste fue extender el beneficio a otros sectores institucionales por tratarse probablemente de instituciones con funciones similares. Otra cosa hubiera sido que se utilizará un término optativo como pudo haber sido la voz o inflexión verbal **podrán**, que no tiene carácter de obligatoriedad sino más bien un carácter de elegibilidad. Este concepto recoge el pensamiento del profesor Francisco Carnelutti, cuando expresa, que: **“... las leyes están hechas de palabras pero estas palabras generan efectos maravillosos: de sí o de un depende el destino de innumerables hombres.”**⁵

En la misma línea de pensamiento, cabe citar lo que expresara la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia Colombiana, en Sentencia de 17 de febrero de 1988, al afirmar, **“... En verdad que el derecho no es algo acabado y formulado que haya que aplicar literalmente; es algo que hay que buscar e incesantemente investigar; desde luego que Derecho es el juicio sobre la corrección o regularidad, sobre la atendibilidad o sobre el amparo que debe prestarse, de una pretensión. De ahí que las normas legales no son otra cosa que una generalización indicativa en orden a la satisfacción de pretensiones; son apenas una pista para encontrar en cada caso lo que es Derecho.**

Como lo indica Enneccerus, interpretar una norma jurídica es esclarecer su sentido, y precisamente aquel sentido que es decisivo para tutelar el derecho de los asociados.”⁶

Es por eso, que al interpretar las normas que afectan la situación planteada, lo hemos hecho de forma sistemática, es decir, concibiendo esta normativa como un sistema, para a partir de esta perspectiva aproximarnos a la intención que tuvo el legislador al redactar las normas en cuestión, que según se desprende ha sido la protección y seguridad de un conglomerado

⁴ Ver, Consulta C-No.344 de 15 de noviembre de 2002, emitida por este Despacho.

⁵ Ver, Fallo de 11 de octubre de 1963, PLENO de la Corte Suprema de Justicia.

⁶ Giraldo Ángel, Jaime. **Metodología y Técnica de la Investigación Jurídica**. Novena Edición. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá D.C., Colombia. 2002. Pág.177.

social con características particulares y especiales, sobre el que dicha regulación tuviera funcionalidad para casos concretos.

Cabe señalar, que los miembros de la Policía Nacional, en su calidad de servidores públicos, se clasifican, en personal juramentado y no juramentado; el primero hace referencia aquel personal que ingresa a través de escuelas o academias de formación policial, organizadas o reconocidas por el Órgano Ejecutivo y el segundo, estará constituido por los funcionarios que no ejercen funciones policiales y cuyas actuaciones se limitarán, única y exclusivamente a fines administrativos y técnicos, con idoneidad necesaria para los cuales fueron nombrados. No portarán placa ni uniforme propios de la institución.

Es por ello, que atendiendo la finalidad y eficacia de la normativa bajo estudio, que orienta a la protección social, somos de la opinión que a los miembros de la Policía Técnica Judicial, sí les asiste el derecho a las jubilaciones especiales, por derivar este mandato de la Ley.

En cuanto a la segunda interrogante, que guarda relación directa con el contenido del artículo 56 de la Ley 16 ibídem, es oportuno indicar que el mismo, ya fue objeto de interpretación de esta Procuraduría de la Administración, léase, C-No.344 de 15 de noviembre de 2002, emitida por este despacho. Motivo por el cual, para mayor ilustración sobre el tema paso a copiarle lo medular de aquél pronunciamiento, que lee: **“... Ya en otras ocasiones esta Procuraduría ha sostenido, que la Ley No.16 de 1991, Orgánica de la Policía Técnica Judicial, reconoce estabilidad y otros beneficios de que gozan los miembros de la Policía Nacional, a los servidores de la PTJ, procurando así una garantía para quienes continuaron en el servicio y a los nuevos miembros de la institución. Así mismo se deberá entender que estos beneficios se aplicarán a aquellas instituciones que pertenezcan, dependen o se rijan por la Ley de la Policía Nacional.”**

Específicamente, en lo atinente al texto de la norma cuestionada, se expresó: **“En una correcta hermenéutica jurídica, deberá entenderse que el legislador al momento de redactar la norma, específicamente la frase: “otros departamentos del Estado”, se refería a otras instituciones semejantes o que guarden una misma relación mística o condición dentro del engranaje gubernamental del Estado de manera específica, con aquellas instituciones de seguridad pública, como lo es la Policía Técnica Judicial, pues éstos, ofrecen seguridad en el desempeño de sus funciones; junto con los beneficios de vacaciones, licencias, sobresueldos, ascensos, jubilaciones y otros. Como bien se señaló en la Consulta No.368 de 10 de junio de 1992, emitida por este Despacho, el Decreto de Gabinete No.38 de 10 de febrero de 1990 que organiza la Fuerza Pública, en su artículo décimo tercero, reconoce a sus miembros la antigüedad acumulada en las fenecidas Fuerzas de Defensas, el derecho a jubilación para quienes continuaron integrados a la Fuerza Pública. Tales beneficios deben ser reconocidos igualmente a todos los miembros de la Policía Técnica Judicial que laboraron en el fenecido Departamento Nacional de Investigaciones (DENI) y que se incorporaron a la Policía Técnica Judicial en su nueva reestructuración.”**

De igual modo, en dictamen identificado, C-227 de 1997, este despacho expresó: **“Por ello, somos del criterio que el funcionario público que será trasladado de la Policía Nacional a la Policía Técnica Judicial conserva todos sus derechos y prestaciones**

laborales tal como están establecidos y regulados por en la Ley N°18 de 3 de junio de 1997 y demás reglamentación dictada por la Policía Nacional, a menos que la normativa de la Policía Técnica Judicial presente un mayor beneficio para el funcionario”.

Así, lo anterior significa que este despacho estima que el contenido del artículo 56 de la Ley 16 de 1991, sí se extiende a los funcionarios de la Policía Técnica Judicial, por clasificarla como institución con funciones semejantes o con mística de trabajo afin a la desplegada por las Fuerzas Públicas, por lo cual estos beneficios no alcanzan a entidades cuyas atribuciones responden a naturalezas distintas.

Finalmente, al referirnos a la tercera interrogante que dice relación con el funcionario facultado o competente para firmar las Resoluciones mediante las cuales se reconoce el beneficio de jubilación especial a los funcionarios de la Policía Técnica Judicial.

Interesa recordar que si bien, la Ley No.16 de 9 de julio de 1991, crea a la Policía Técnica Judicial como una dependencia del Ministerio Público, tal como lo invoca el artículo 1, de la prenombrada Ley y cuyo texto se lee así:

“ARTÍCULO 1. Créase la Policía Técnica Judicial bajo la dependencia, dirección, vigilancia y control de la Procuraduría General de la Nación con competencia en todo el territorio de la República de Panamá.

La Policía Técnica Judicial será un cuerpo auxiliar del Ministerio Público y del Órgano Judicial, en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los delitos, autores y participantes en los mismos, así como en el cumplimiento de las órdenes y decisiones proferidas por los Jueces y Magistrados.”

De acuerdo con estas normas, el Director de la Policía Técnica Judicial, está facultado no sólo para aprobar las autorizaciones de licencias, vacaciones u otros beneficios, que asisten a los servidores públicos de la entidad policial, es decir, acciones de personal en general, sino también para ordenar destituciones, razón por lo cual, consideramos que este funcionario bien puede firmar también las resoluciones de jubilaciones de los funcionarios que han cumplido con los requisitos que establece la ley para gozar de este beneficio por años de servicios dentro de la institución policial.

En estos términos dejo contestada las interrogantes formuladas, esperando que este estudio sea de utilidad, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.