



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de julio de 2024
Nota C-CH-B-No.019-24

Señor
FRANCISCO O. CONCEPCIÓN M.
Provincia de Chiriquí.
David.

Ref.: Interpretación legal del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999.

Señor Concepción:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 4 del artículo 3, en concordancia con el artículo 6 numeral 1, 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", conforme al cual corresponde a esta Entidad brindar orientación al ciudadano; damos respuesta a su escrito de 12 de julio de 2024, mediante el cual solicita lo siguiente:

1. Solicito interpretación legal de la acción de la Renuncia, según lo establecido en el artículo 375, del Decreto Ejecutivo No. 172 del 29 de julio de 1999. Ley No. 18 del 3 de junio de 1997.
2. Solicito interpretación legal de la acción del Reintegro, según lo establecido en el artículo 381, del Decreto Ejecutivo No. 172 del 29 de julio de 1999. Ley No. 18 del 3 de junio de 1997.
3. Solicito interpretación legal de la acción de Nombramiento, según lo establecido en el artículo 134, del Decreto Ejecutivo No. 172 del 29 de julio de 1999. Ley No. 18 del 3 de junio de 1997.
4. Solicito interpretación legal de la acción de la Separación del Cargo, según lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 172 del 29 de julio de 1999. Ley No. 18 del 3 de junio de 1997.
5. Solicito interpretación legal de cuando queda sin efecto la acción de la renuncia, según lo establecido en el artículo 377, del Decreto Ejecutivo No. 172 del 29 de julio de 1999. Ley No. 18 del 3 de junio de 1997.

6. Solicito interpretación legal de la acción de La Suspensión del Cargo, según lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 172 del 29 de julio de 1999. Ley No. 18 del 3 de junio de 1997.

Con relación al contenido de su consulta debemos expresarle que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso concreto. Ahora bien, desde un marco de educación informal, y en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 de 2000) de brindar orientación administrativa a los particulares, procedemos a extender algunas consideraciones, de la siguiente manera:

I. Aspectos Generales.

La Ley No. 18 de 3 de junio de 1997¹ norma orgánica, la cual regula la organización y funcionamiento de la Policía Nacional, señala que dicha Entidad es una dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública, cuyo jefe máximo es el presidente de la República y que está encargada de garantizar la paz, la seguridad ciudadana, el cumplimiento y observancia de la constitución y las leyes. En lo medular, esta Ley dicta normas en lo concerniente al régimen disciplinario de esa institución, los ascensos y grados dentro del escalafón policial, y las funciones y requisitos para ocupar los cargos de director y sub-director de la institución, entre otros aspectos inherentes al manejo y coordinación administrativa y organizacional.

En este mismo contexto, nace a la vida jurídica el Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999², de la cual, por medio del referido Decreto, se regula la organización de la Policía Nacional; su estructura de mando directo; su estructura de línea funcional; la carrera policial; el sistema de capacitación, reclutamiento, evaluación y condecoración de sus miembros; así como, las acciones administrativas, traslados, asistencia, remuneración, jubilación, ascensos y licencias de su personal. Esta norma deroga todos los decretos, reglamentos, normas, directrices, ordenanzas y reglas que rijan la materia.

II. Interpretación objetiva del Decreto Ejecutivo No. 172 de 1999.

1. Con relación al primero y quinto punto, el artículo 375, del referido Decreto Ejecutivo nos dice que:

Renuncia.

Artículo 375. Es el acto mediante el cual el funcionario manifiesta por escrito de forma espontánea su decisión de separarse del cargo.

Sobre esta norma recae la voluntariedad y espontaneidad del servidor público de tomar la decisión de separarse del cargo que ocupa, de la cual, al ser un acto voluntario, el mismo se refiere a la acción realizada por elección consciente y deliberada de una persona, sin ser impulsada por fuerzas externas o coacciones, siendo una operación que se ejecuta de manera intencional y libre, basada en la voluntad.

¹ Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, publicada en la Gaceta Oficial No. 23,302 de 4 de junio de 1997.

² Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1997, publicado en la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999.

En cuanto a la materia procedimental este ordenamiento jurídico nos indica que la renuncia debe presentarse ante el jefe inmediato con quince (15) días de anticipación. De incurrir en la violación de este requisito se le descontará de las prestaciones que debe percibir, el equivalente a una semana de salario. Además, la norma es clara al manifestar que la formalización de una renuncia debe hacerse por Resuelto³.

Jurisprudencia.

La Corte Suprema de Justicia en cuanto a los resueltos ministeriales ha manifestado mediante la Sentencia de 27 de mayo de 1994. Caso: Elio José Camarena c/ Ministerio de Educación, lo siguiente:

[...]

El jurista panameño, doctor César A. Quintero, al referirse a este tipo de actos administrativos como aquellas órdenes y disposiciones de "mera tramitación" que un Ministro expide y ejecuta "en nombre del Presidente de la República", sin que éste haya de firmarlas, en ejercicio de lo preceptuado en el segundo párrafo del artículo 145 de la Constitución Política de 1946 (correspondiente al mismo párrafo del artículo 181 de la actual), señala lo siguiente:

"...

Todo lo transcrito indica que se trata de los llamados resueltos ministeriales y de otros actos similares.

...

El resuelto es una especie jurídica que surgió de hecho en nuestra práctica administrativa hace más de medio siglo. A través de ella se han venido decidiendo, desde entonces, asuntos administrativos de carácter poco trascendente: concesión de vacaciones regulares a un empleado; designación del empleado que ha de sustituir temporalmente a otro que está en uso de vacaciones o licencia; traslados de empleados de un lugar a otro (maestros, por ejemplo); licencias por gravedad a las mujeres; licencias por enfermedad, etc.

Originalmente, tales disposiciones administrativas llevaban las firmas del Presidente y del Ministro del ramo. Pero, en la segunda década de este siglo, comenzaron a ser firmadas (en la Secretaría de Instrucción Pública) por el Secretario (hoy Ministro) y por el Subsecretario (hoy Viceministro) del ramo.

Esta práctica racional se introdujo de hecho y extraconstitucionalmente, ya que, como advierte el doctor Solís ..., la Constitución de 1904 no permitía a los Secretarios de estado dictar disposiciones aun cuando fueran sobre materias de rutina sin la firma del Presidente. De ahí que, en nuestro concepto, el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución de 1941 (correspondiente al mismo párrafo del artículo 145 de la actual) vino a constitucionalizar la práctica de los resueltos ministeriales y de otras especies afines⁴.

³ Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1997, artículo 377.

⁴ QUINTERO, C. (1970). El Órgano Ejecutivo. Folleto de Derecho Constitucional N.º 1 del Tomo II, Panamá, abril de 1970, pág. 24.

2. Con relación al segundo punto, el artículo 381, del mencionado Decreto Ejecutivo se plantea que:

Reintegro.

Artículo 381. El reintegro, es una acción de tipo administrativa en la cual ingresa nuevamente un miembro de la Policía Nacional destituido de sus funciones, por orden judicial o por iniciativa de la Autoridad Nominadora, y su tramitación deberá efectuarse mediante Decreto de Personal.

De esta norma se puede observar que la acción de reintegro de un miembro de la Policía Nacional, se dará por orden judicial o por iniciativa de la Autoridad Nominadora, exclusivamente sobre la figura jurídica de la destitución, apunta la norma analizada.

Jurisprudencia.

La sentencia de 3 de diciembre de 1997. Caso: Roberto Romero Torres c/ Ministerio de Educación. Registro Judicial, diciembre de 1997, p. 232., nos ilustra de la siguiente manera:

El hecho de que se haya “nombrado” y no reintegrado a dicho docente, como bien asevera su apoderado judicial, constituye una actuación administrativa que va en detrimento de los derechos adquiridos por el mismo en su calidad de educador. No es lo mismo la acción de nombramiento que la de reintegro; la primera sólo implica la provisión de empleo por parte del ente administrativo nominador a una persona con la sola condición de que esta reúna los requisitos y exigencias legales, mientras que el reintegro más que la provisión de empleo, lleva aparejado el restablecimiento inmediato de un funcionario a la misma posición de trabajo en la que se encontraba antes de que se ordenara su suspensión, con los derechos inherentes a dicha posición, vgr., el pago de los sueldos dejados de percibir durante el tiempo que se dio la suspensión del cargo si existe norma legal que lo consagre, como lo es el caso que nos ocupa.

La Sentencia de 8 de julio de 2009. Caso: Contraloría General de la República c/ Decreto 194 del 16 de septiembre de 1997. Registro Judicial, julio de 2009, p. 538., también nos dice que:

En tanto, el NOMBRAMIENTO no es más que “... La designación de una persona que en adelante se denominará funcionario para ejercer un cargo u oficio público.”, mientras que la REINCORPORACIÓN o REINTEGRO, es “... Volver a incorporar a alguien a un servicio o empleo en este caso, público o volver a ejercer una actividad, incorporarse de nuevo a una colectividad o situación social o económica o simplemente, reintegrarse a sus funciones.”

Ahora bien, diversas han sido las ocasiones en que se ha confundido la figura del nombramiento con la reincorporación, situación contraria conceptualmente hablando, puesto que, nombramiento es el encargo hecho a una persona para que ejerza un puesto en la Administración Pública, a partir de su toma de posesión, sin que ello conlleve el que lo hubiere ejercido anteriormente, mientras que la reincorporación sí implica este aspecto. Es decir, que sólo podrá haber lugar o se podrá decir que se configura la reincorporación cuando se devuelve a una persona o funcionario el cargo que había ejercido previamente -sin perjuicio que pueda ser un cargo análogo a falta del que hubiere ejercido previo a su

desvinculación- ya sea, por disposición judicial o por voluntad del funcionario denominado ente nominador que ordene el reintegro.

3. Con relación al tercer punto, el artículo 134, del referido Decreto Ejecutivo nos dice que:

Nombramiento de exmiembros. Artículo 134. El nombramiento de exmiembros policiales se dará solamente cuando la separación de la institución haya sido por renuncia y sólo en los rangos iniciales, bajo las siguientes condiciones:

1. Que se haga dentro del término de un (1) año, contado a partir de la fecha de la renuncia.
2. Que la unidad no haya superado la edad de 35 años, esté en buenas condiciones psicofísicas y haya mantenido buena conducta durante el tiempo que laboró en la Institución.

Como se puede apreciar de la exerta legal citada, el nombramiento de exmiembros de la Policía Nacional se dará solo cuando se esté en presencia de una renuncia de los rangos iniciales, cuya acción de nombramiento deberá tomar en cuenta y acatar los requerimientos enlistados en la norma *Ut Supra* mencionada.

4. Con relación al cuarto y sexto punto, los artículos 379, 387 y 388 del mencionado Decreto Ejecutivo nos dicen que:

Suspensión del Cargo. Artículo 379. Es una 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.

Artículo 387. El miembro de la Policía Nacional sometido a una investigación judicial por la presunta comisión de un delito o falta, podrá ser sometido a una Junta Disciplinaria Superior por violación a normas de disciplina cuyas decisiones o recomendaciones serán independientes de las decretadas por la autoridad competente.

Artículo 388. En los casos de que trata el artículo anterior, el Ejecutivo, previa recomendación de la Junta Disciplinaria Superior, podrá ordenar la destitución del cargo de la unidad investigadas por la comisión de una falta disciplinaria.

Jurisprudencia.

La Sentencia de 8 de julio de 2009. Caso: Contraloría General de la República c/ Decreto 194 del 16 de septiembre de 1997. Registro Judicial, julio de 2009, p. 538, expresó que:

Bien -a manera de docencia y en palabras comunes- tenemos que, desde el plano gubernamental o público la SEPARACIÓN "... Es la desvinculación de un funcionario del cargo público que ejerce, ya sea que tal desvinculación sea temporal o definitiva.", entre tanto, la SUSPENSIÓN "... Es la censura o corrección gubernativa que en todo o en parte priva del uso del oficio, beneficio o empleo o de sus goces y emolumentos a un funcionario público.". Sin embargo, la DESTITUCIÓN-aunque pareciera tener una definición conceptual un tanto semejante a los anteriores-, es categórica, puesto que, "... Es la separación definitiva del funcionario del cargo público que ejerce.

...
De igual forma podríamos decir, que la Separación -siempre que fuere definitiva- y la Destitución, son un tanto semejantes conceptualmente hablando; pues si leemos con detenimiento lo que estos términos representan, podremos concluir que, en efecto, la destitución-como ha ocurrido en este caso- equivale a lo que vendría a ser una separación definitiva, es decir, a una desvinculación definitiva del servicio de un funcionario en la administración pública, lo que, sin lugar a dudas y, aun cuando a falta del agotamiento de la vía gubernativa e inclusive si fuere el caso, de la ocurrencia ante la vía contencioso administrativa; al ser ordenado el reintegro -más allá de haber intervenido e imperado la buena fe- lo procedente en atención al artículo objeto de la consulta no podría ser otra cosa que el reconocimiento querido, esto es, de los salarios caídos o dejados de percibir, al menos desde que se realizó la destitución hasta que fuera reintegrado el funcionario público. Y claro, con mayor razón aún, si el reintegro se diera, luego de una separación temporal.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo; aprovechando la oportunidad para manifestarle que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gm/jabsm.



Flo.
6-8-2024
10:49.