



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de enero de 2021  
C-007-21

Master  
**Oriel O. Ortega B.**  
Director General del  
Servicio Nacional de Fronteras  
Ciudad.

**Ref: Reconocimiento de incentivos por títulos universitarios obtenidos por  
Servidor Público Juramentado del Servicio Nacional de Fronteras**

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su Oficio SNF/DG/1535-20 de 10 de diciembre de 2020, mediante el cual solicita que la Procuraduría de la Administración, una ampliación a la respuesta de la Consulta C-128-50 de 13 de noviembre del 2020; no obstante, en esta oportunidad, formuló las siguientes interrogantes:

- “1. En atención a los presupuestos legales que dispone nuestra normativa institucional, con relación a que los títulos obtenidos por los funcionarios produzcan una utilidad en beneficio de la entidad ¿Cómo podríamos enumerar, señalar o establecer qué carreras o especialidades deben ser tomadas en cuenta que ofrezcan una utilidad directa al funcionamiento de la institución o al servicio policial?”
2. Cuál sería el instrumento administrativo por el cual la autoridad policial debe desarrollar para acreditar la utilidad, ventaja o el beneficio de estos estudios superiores para el debido reconocimiento de este incentivo económico por títulos universitarios.
3. En cuanto a que la organización policial se beneficie de los conocimientos adquiridos por el servidor público ¿de qué manera se puede medir o ponderar estos beneficios?”

La Procuraduría de la Administración se pronunció con respecto a las preguntas formuladas a través del Oficio SNF/DG/1180-20 de 21 de octubre de 2020 y, manifestó que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6, numeral 1 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, a esta entidad le corresponde servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer con respecto a *determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir a un caso concreto*; no obstante, estos aspectos que no se observan en las preguntas formuladas por usted, en vista que, lo que se persigue con las mismas es, que esta Procuraduría “vierta un criterio con el fin de establecer los parámetros legales, a objeto de otorgar en forma correcta incentivos por estudios, y se pronuncie sobre un acto administrativo (Orden General N° 54 de 10 de julio de 2020, según el cual las solicitudes, incluso las ya tramitadas en el Servicio Nacional de Fronteras y, aquellas que se encuentren pendientes, deberán estar establecidas a los rigores determinados por la entidad.

Lo anterior, a fin de que cada reconocimiento y acto administrativo cuente con el respaldo de una evaluación técnica, realizada por una Junta Evaluadora)”; aspectos sobre los cuales *no nos podíamos pronunciar, en vista que el acto administrativo (la Orden General N° 54 de 10 de julio de 2020), ya había sido otorgada y no podíamos pronunciarnos sobre dicho acto, puesto que de hacerlo, constituiría una opinión prejudicial*, ya que cualquier servidor público que se encuentre afectado con dicho acto, podría interponer una demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, ante la Sala Tercera de los Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, para que se declare nulo, por ilegal, dicho acto en cuyo caso, le correspondería a la Procuraduría de la Administración intervenir en interés de la Ley.

También, cualquier persona podría presentar demanda contenciosa administrativa de nulidad, contra dicho acto.

Ahora bien las preguntas que en esta ocasión nos formulan, son del mismo tenor a las que se nos hizo en el Oficio SNF/DG/1180-20 de 21 de octubre de 2020, y que en su momento respondimos, en el sentido de que los títulos obtenidos se acreditan con solo presentarlos al Departamento de Recursos Humanos de la Institución, quien debe reubicar al “servidor público en un puesto que le permita desarrollar sus especialidad (Cfr. artículo 245 del Decreto Ejecutivo N°.103 de 13 de mayo de 2009) y, que la institución se beneficie de los conocimientos adquiridos por el servidor público”, así es que, el servidor público tiene que cumplir con acreditar su título universitario ante el Departamento de Recursos Humanos de la entidad, a objeto de que sea reubicado y, si la Administración no lo hace, de todos modo el servidor público tiene el derecho al incentivo por estudios, pues la ley o el reglamento disponen otra cosa.

Así es que para poder enumerar, señalar o establecer qué carreras o especialidades deben ser tomadas en cuenta y, que ofrezcan una utilidad directa al funcionamiento de la institución o al servicio policial, pudiendo la autoridad policial acreditar su utilidad, ventaja o el beneficio de estos estudios superiores, para el debido reconocimiento de los incentivos económicos, por títulos, de manera que se pueda medir o ponderar los beneficios que ofrece el título obtenido, el instrumento administrativo adecuado para estos casos, sería la expedición de un Decreto Ejecutivo que así lo determine.

En este sentido, el Órgano Ejecutivo deberá dictar un Decreto Ejecutivo, que modifique el Decreto Ejecutivo No.103 de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No.235 de 10 de junio de 2013, en el sentido que el mismo, establezca qué títulos ofrecen una utilidad en beneficio institucional, y cómo pueden ser reubicados los servidores públicos que acreditan dichos títulos.

A través de este Decreto, se puede desarrollar el artículo 34 del Decreto Ley No.8 de 20 de agosto de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá, que a la letra dice:

“Artículo 34. Todo miembro del Servicio Nacional de Fronteras, que obtenga un título universitario debidamente acreditado y que produzca utilidad en beneficio institucional, tendrá derecho a recibir un reconocimiento y un incentivo salarial, de acuerdo a lo que establezca el reglamento de este Decreto Ley” (Subrayado nuestro).

La ley dispone que el reglamento establezca, qué títulos universitarios, producen utilidad en beneficio institucional, pero el Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2009, que reglamenta el Decreto Ley No.8 de 2008, no establece nada sobre el particular, solo dispuso que: “Para optar por el incentivo de un título universitario, el interesado deberá cumplir con el procedimiento de acreditamiento establecido por el Departamento de Recursos Humanos”.

La palabra *acreditamiento* significa: “..... en acepciones más generales y de interés jurídico y económico: dar del dicho de una persona//conformar como cierta una manifestación//Probar, demostrar...”<sup>1</sup>

Acreditar el título universitario es exhibirlo y demostrar que lo ha obtenido, enseñando también los créditos; el Reglamento, no establece ningún otro requisito adicional al de acreditar el título ante el Departamento de Recursos Humanos de la entidad. En consecuencia, como el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Seguridad Pública, tiene potestad reglamentaria, puede ese Órgano, mediante un Decreto Ejecutivo, firmado por el Presidente de la República y el Ministerio de Seguridad Pública, reglamentar el Decreto Ley No.8 de 2008, sobre todo su artículo 34, puesto que dicho artículo le ha otorgado potestad reglamentaria al Órgano Ejecutivo.

Los Decretos Ejecutivos o Decretos reglamentarios, han sido una potestad tradicional del Órgano Ejecutivo, para cumplir con su función de “Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni espíritu”<sup>2</sup>, como lo ha manifestado la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 28 de septiembre de 2017, cuando dijo:

“Inicialmente debemos manifestar que el jurista español Eduardo García Enterría nos ofrece una definición sencilla a la locución Reglamento, señalando que se refiere *"a toda norma escrita dictada por la Administración"*. Sin embargo, el mismo autor nos establece una distinción muy clara de dicha norma escrita con la Ley, en los siguientes términos:

"El Reglamento tiene de común con la Ley el ser una norma escrita, pero difiere en todo lo demás. De esta nota común pocos caracteres genéricos pueden derivarse. Lo propio del Reglamento, lo que le separa definitivamente de la Ley, es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, obra de la Administración. Como todos los productos administrativos, el Reglamento es una norma necesitada de justificación, caso por caso, condicionada, con posibilidades limitadas y tasadas, libremente justiciable por el Juez (y aún, como hemos de ver, enjuiciable también por los destinatarios).

Su sumisión a la Ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido." (GARCIA ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Temis, S. A. Reimpresión, febrero 2011. Páginas 191-192).

---

<sup>1</sup> OSSORIO, Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 6ta. Edición, 1978, p. 23.

<sup>2</sup> Ver artículo 184, numeral 14, de la Constitución Política.

De lo anterior se infiere que la Administración está legitimada para emitir su propio ordenamiento, cuando la ley efectivamente le ha concedido tal potestad. Por tal razón estamos hablando de que, nace un Reglamento por parte de una entidad pública cuando ésta se encuentra actuando bajo el ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, existe un grado de subordinación entre el Reglamento con respecto a la Ley.

En ese sentido se refiere el autor Cosculluela en los siguientes términos, 'los reglamentos tienen siempre valor subordinado no sólo a la Constitución, sino también a las leyes y normas con valor de ley (que han sido delegadas o son convalidadas por el Parlamento), debiendo recordar que ésta es precisamente la consecuencia que impone en el sistema de fuentes el 'imperio de la Ley' que consagra el Estado de Derecho'. (COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo, Parte General, Vigésimo Primera Edición. Año 2010. Página 109)"

Como se puede apreciar, el Órgano Ejecutivo a través de un Decreto Ejecutivo, que es subordinado a la Ley, puede desarrollar o reglamentar el artículo 34 del Decreto Ley No.8 de 2008, puesto que la ley le ha concedido esa potestad a dicho Órgano, pero sin apartarse de su texto ni de su espíritu.

Por las anteriores consideraciones, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el instrumento administrativo idóneo mediante la cual el Departamento de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Fronteras pueda establecer qué carrera o especialidades deben ser tomadas en cuenta que ofrezcan una utilidad directa al funcionamiento de la institución o al servicio policial, así como las ventajas o beneficios de estos estudios superiores, para el debido reconocimiento de los incentivos económicos por títulos universitarios y, medir o ponderar esos beneficios, es a través de un Decreto Ejecutivo, firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Seguridad Pública, que contenga estos aspectos, pero sin apartarse del texto ni espíritu del Decreto Ley No.8 de 2008.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/gac.