



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de abril de 2022.
C-053-22

Licenciado
John Dornheim
Director General
Policía Nacional
Ciudad.

Ref.: Levantamiento de restricciones para ascender dentro de la carrera policial, cuando la unidad policial hubiere sido sobreseída provisional o definitivamente, o fuese absuelta mediante resolución judicial ejecutoriada.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N.º FGPN/DNAL/LI/1673, recibida en este Despacho el 21 de marzo de 2022, mediante la cual consulta a esta Procuraduría: 1) Si las unidades policiales que hubieren sido llamadas a juicio en procesos penales, detenidas provisionalmente y/o suspendidas del cargo, sobre las cuales pese prohibición para ascender en los términos que señala el artículo 80 de la Ley N.º 18 de 1997 y posteriormente resultaren beneficiadas con sobreseimiento provisional o definitivo, o fueren absueltos mediante sentencia, *¿Deben ser reincorporadas a su promoción original para ascender dentro de la carrera policial, o en la promoción del año en cual se levantó la restricción?*; y 2) *¿Cuál sería el reglamento de ascenso aplicable para su evaluación?*.

Sobre el tema objeto de su consulta, este Despacho opina que las unidades policiales llamadas a juicio en procesos penales, detenidas provisionalmente y/o suspendidas del cargo, sobre las cuales hubiere recaído prohibición para ascender en los términos que señala el artículo 80 de la Ley N.º 18 de 1997 y posteriormente resultaren beneficiadas con sobreseimiento provisional o definitivo, o fueren absueltas mediante sentencia ejecutoriada, siempre que el pronunciamiento judicial hubiere sido proferido con posterioridad al 2 de diciembre de 2020, fecha en que entró en vigencia el Decreto Ejecutivo N.º 899 de 2020, deberán ser incorporadas a la promoción del año en el cual se levantó la restricción, con fundamento en los artículos 34 y 35 de dicho reglamento de ascensos, por ser el instrumento reglamentario vigente al momento del levantamiento de la prohibición.

Es importante en primera instancia indicarle, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:

El artículo 80 de la Ley N.º 18 de 3 de junio de 1997, “Orgánica de la Policía Nacional” dispone lo siguiente:

“Artículo 80. No podrán ser ascendidos los policías llamados a juicio en procesos penales, los detenidos, los suspendidos del cargo por orden de autoridad competente, los que no hayan prestado servicio en el grado inmediatamente anterior y quienes padezcan trastornos psiquiátricos debidamente comprobados.” (Resaltado del Despacho).

La norma legal citada, la cual está contenida dentro del apartado correspondiente a las acciones administrativas de recursos humanos aplicables a los miembros de la Policía Nacional, establece los supuestos de prohibición para ascender dentro de la carrera policial.

En concordancia con esta disposición legal, 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 del Capítulo VIII de la Ley N°18 de 3 de junio de 1997”, contempla en su Capítulo IV, titulado “Acciones Administrativas”, las denominadas “Normas de carácter Procesal, Penal y Disciplinario-Administrativo”, disposiciones que regulan la situación jurídica de aquellos miembros de la Policía Nacional que estuvieren siendo *investigados judicialmente*.¹ Entre éstas, nos permitimos destacar las contenidas en los artículos 387, 392 y 393, cuyos textos señalan lo siguiente:

“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.”** (Resaltado del Despacho)

“Artículo 392. Si la autoridad competente decreta la detención preventiva más no la suspensión del cargo de un miembro de la Policía Nacional, por la presunta comisión de un delito o falta que no corresponde al servicio policial, el Director General de la Policía Nacional deberá, a través de la Dirección de Recursos Humanos, decretar la separación del cargo administrativamente mediante Resuelto, hasta tanto se mantenga la detención preventiva.” (Resaltado y subraya del Despacho)

“Artículo 393. Ordenada judicialmente la libertad ambulatoria de la unidad sindicada, el Director General de la Policía Nacional, a través de la Dirección de Recursos Humanos, **dejará sin efecto la suspensión del cargo”**

¹ Expresión que en el marco del sistema penal inquisitivo, vigente en nuestro ordenamiento positivo en la época en que entró en vigor dicho Decreto, tendría que entenderse referida a aquellas investigaciones ordenadas por el Ministerio Público, ya sea por conducto de la Procuraduría General de la Nación, tratándose de delitos, o bien a través de la Procuraduría de la Administración, en el caso de las faltas administrativas (lo que en la práctica no tendría cabida, dada la naturaleza de estas últimas).

tramitada administrativamente.” (Resaltado del Despacho)

Las normas reglamentarias citadas se refieren a la situación específica de aquellos miembros de la Policía Nacional que estuvieren siendo objeto de investigaciones penales o administrativas por parte del Ministerio Público, por la presunta comisión de delitos o faltas, no cometidos en ejercicio del cargo público que ostentan; supuesto en el cual, paralelamente y a nivel administrativo, éstos podían ser sometidos a una Junta Disciplinaria Superior por violación de normas disciplinarias; estando dicho cuerpo colegiado facultado para emitir decisiones o recomendaciones, con independencia de aquellas medidas preventivas decretadas por la autoridad competente.

Es claro asimismo, que el levantamiento de la medida de “suspensión del cargo”, que regula el artículo 393, solamente es aplicable en aquellos casos en que, al tenor de lo dispuesto en el también citado artículo 392, la suspensión hubiere sido ordenada administrativamente de manera paralela e independiente a la **detención preventiva** ordenada por la autoridad competente, *en el contexto de una investigación penal*. Ello explica, en parte, por qué el supuesto de hecho contemplado en el referido artículo 393 alude a la **orden judicial que decreta la libertad ambulatoria**, como presupuesto habilitante para el levantamiento de la medida de suspensión del cargo tramitada administrativamente, ya que de acuerdo a dicha norma reglamentaria, la restricción de ascenso podría cesar de este modo, únicamente si la unidad policial se encontrase detenida preventivamente.

Una lectura atenta de la normativa reglamentaria citada permite constatar, además, que éstas fueron adoptadas al amparo de la normativa procesal penal vigente en su momento, la cual se enmarcaba dentro del sistema penal inquisitivo, con el cual guardaba concordancia. No obstante, este último fue sustituido por el sistema penal acusatorio a partir de la entrada en vigencia de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, “Que adopta el Código Procesal Penal de la República de Panamá”.²

Esto implica que algunas de sus normas pudieron devenir *inadecuadas* frente al nuevo sistema y normativa procesal penal, de corte garantista. De hecho, las normas sobre “Ascensos” comprendidas en la Sección Primera a la Octava del Capítulo V del Decreto Ejecutivo N°172 de 29 de julio de 1999, fueron expresamente derogadas por el Decreto Ejecutivo N°899 de 2 de diciembre de 2020 “Que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional y dicta otras disposiciones”, vigente a partir del 2 de diciembre de 2020, el cual regula íntegramente la materia.³

No obstante, las disposiciones contenidas en los artículos 387, 392 y 293 del Decreto Ejecutivo N°172 de 1999, citados en párrafos anteriores, no fueron objeto de derogatoria, por lo que se encuentran revestidas de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, principio que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, profesa que las órdenes y demás

² La norma derogatoria contenida en el artículo 559 del Código Procesal Penal, únicamente deroga las disposiciones del Libro Tercero del Código Judicial adoptado por la Ley 29 de 25 de octubre de 1984, así como todas las que han adicionado o modificado artículos a este Libro de dicho Código.

³ El artículo 400 del Decreto Ejecutivo N°172 de 1999, al cual se alude en la opinión jurídica que acompaña su consulta, al estar comprendido dentro de la Sección Primera del Capítulo V de dicho Decreto, debe entenderse derogado, a partir del 2 de diciembre de 2020.

actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean *declarados* contrarios a la Constitución o a las leyes.

En lo concerniente al tema objeto de su consulta, el mencionado Decreto Ejecutivo N°899 de 2020, regula en el Capítulo II del Título I, las “Prohibiciones para el Ascenso”, disponiendo en los artículos 27 a 30 lo siguiente:

“Capítulo II Prohibiciones para el ascenso

Artículo 27. Prohibiciones para el ascenso. No será ascendido el miembro juramentado de la Policía Nacional que se encuentre o incurra en alguna de las siguientes causales:

1. **El detenido provisionalmente por proceso penal.**
2. **Los acusados en el auto de apertura del juicio oral en procesos penales.**
3. Los que se hayan acogido a acuerdos de penas o de no formulación de cargos por su colaboración eficaz, por delito doloso.
4. **Los suspendidos del cargo por orden judicial o administrativa.**
5. Los que no hayan prestado el tiempo mínimo de servicio en el rango inmediatamente anterior.
6. Los que padezcan trastornos psiquiátricos o psicológicos que afecten el desempeño laboral, debidamente comprobado por autoridad médica idónea.
7. Los que incurran en algunas de las causas de interrupción de la antigüedad, establecidas en el artículo 39 del presente reglamento.” (Resaltado del Despacho)

Artículo 28. Levantamiento de la prohibición para ascender. El levantamiento de la prohibición que impidió el ascenso ocurrirá **cuando desaparezca la causal o impedimento que tenía el convocado para ascender**, lo cual deberá ser comprobado con la documentación respectiva.” (Resaltado del Despacho).

Artículo 29. Solicitud de levantamiento de la prohibición para ascenso. El interesado mediante escrito debidamente justificado solicitará la extinción de la prohibición ante la Comisión Evaluadora respectiva quien tomará la decisión correspondiente de conformidad con las pruebas o evidencias presentadas dentro del término siempre que no afecte su participación en el proceso de ascenso de acuerdo a lo expuesto en el artículo 30 del presente reglamento.”

Artículo 30. Excepción de participación en el proceso. Las unidades a quienes se les haya extinguido la prohibición, *podrán participar, del proceso de ascenso hasta treinta (30) días antes de*

cerrar el programa académico de la etapa de perfeccionamiento según su rango, siempre que cumplan con los demás requisitos preliminares.” (Cursiva y resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, de acuerdo con el artículo 28 del Decreto Ejecutivo N°899 de 2020, antes citado, el levantamiento de la prohibición para ascender está sujeta a la desaparición de la causal que la motivó. Siendo ello así, en el caso específico de las causales contempladas en los numerales 1, 2 y 4 de dicha excerta, la determinación de la insubsistencia de la causal ha de entenderse regida por la normativa especial que regule la materia.

En el caso de la causal señalada en el numeral 1, “*detención provisional por proceso penal*”, según se desprende de las normas contenidas el Título V, Capítulo I del Código Procesal Penal, dicha medida cautelar de carácter personal, puede quedar insubsistente al vencimiento del término de un año (salvo el supuesto previsto en el artículo 504, conforme al cual en los casos declarados “*complejos*”, la detención preventiva se extenderá hasta un máximo de 3 años); o bien pudiese decretarse su levantamiento en el evento de que el detenido solicitare la revisión judicial de la medida por estimar que no se mantienen las circunstancias por las cuales se dispuso su aplicación y la misma fuere reemplazada por otra medida, entre estas, la fianza de cárcel segura para obtener su libertad durante el proceso. En estos casos la persona favorecida con el sobreseimiento debe ser puesta en inmediata libertad. (Cfr. Artículos 237, 240, 241, 356, y 504 de la Ley N°63 de 2008)

En cuanto a la causal contenida en el numeral 2 del artículo 28, que se refiere a “*Los acusados en el auto de apertura del juicio oral en procesos penales*”, según se desprende del 358, en concordancia con el numeral 10 del artículo 427 del Código Procesal Penal, la condición de acusado se mantiene durante todo el tiempo que dure la fase de juicio oral y es en la audiencia de lectura de sentencia que podrá conocerse, entre otros elementos, la decisión de absolver o condenar al acusado, por cada uno de los delitos que la acusación le hubiera atribuido, así como el levantamiento de las medidas cautelares y de otra naturaleza decretadas en el curso del proceso.

De conformidad con el artículo 429 del Código Procesal Penal, referente a los *efectos de la sentencia*, cuando esta sea absolutoria, se concederá la inmediata libertad del imputado y cesación de todas las medidas cautelares, entre otros aspectos, aun cuando hubiera sido impugnado el fallo. *Cabe destacar que esta disposición no hace alusión alguna a la restitución de la situación laboral previa a la detención preventiva o a la acusación formal.*

Del mismo modo, en el caso de los juicios penales sustanciados con la intervención de Jurado de Conciencia, el artículo 448 del Código Procesal Penal dispone que si el veredicto es de no culpabilidad, el Juez ordenará la inmediata libertad del acusado que está detenido, salvo que exista otra causa que lo impida, la que se hará efectiva en la misma sala de audiencia.

Por último, la causal contemplada en el numeral 4 del artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 899 de 2020, referente a “*Los suspendidos del cargo por orden judicial o administrativa*”, comprende por una parte, la suspensión decretada judicialmente de conformidad con el numeral 6 del artículo 224 del Código Procesal Penal, que establece la medida cautelar de suspensión del ejercicio del cargo público o privado, cuando se atribuya un delito *cometido en su ejercicio*, supuesto en el cual al tenor del artículo 358, en concordancia con el numeral 6 del artículo 427 del Código Procesal Penal, podrá decretarse su levantamiento en la audiencia de lectura de sentencia.

El numeral 4 del artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 899 de 2020, en comento, también se refiere a la suspensión del cargo decretada administrativamente, misma que en atención a lo dispuesto en el artículo 392 del Decreto Ejecutivo N°172 de 1999, arriba citado, es de competencia del Director General de la Policía Nacional, por conducto de la Dirección de Recursos Humanos y opera en el supuesto que la autoridad competente decreta la detención preventiva más no la suspensión del cargo de un miembro de la Policía Nacional, por la presunta comisión de un delito o falta *que no corresponde al servicio policial*. Como se ha dicho también, su levantamiento por el Director General, a través de la Dirección de Recursos Humanos requiere, de conformidad con el artículo 393 del Decreto N°172, que la unidad policial se encuentre *detenida preventivamente y se haya expedido la resolución judicial que decreta la libertad ambulatoria*.

Hechas las anteriores precisiones, resulta pertinente señalar que al tenor del artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 899 de 2020, el ascenso, *“Se considerará un estímulo al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio, a través de un sistema de mérito que condiciona la competencia, la lealtad y la moralidad en el servicio, establecidas por la promoción a puestos administrativos y operativos, según la estructura orgánica de la institución y con base al Manual de Clasificación de Puestos de la Policía Nacional.”* Luego, conforme lo dispone el artículo 13 *ibídem*, éstos se concederán con base en la antigüedad, el nivel académico y responsabilidad en el rango, y se procesarán de acuerdo con las evaluaciones de conducta, prueba de evaluación física, desempeño, perfeccionamiento académico, servicio y aptitud para el cargo.

Una *“promoción”* es, de acuerdo con la definición que ofrece el numeral 11 del artículo 4 del glosario del Decreto Ejecutivo N°899 de 2020, *“el conjunto de unidades egresadas de los diferentes centros de formación en un mismo año, ya sea en el nivel básico o el nivel de oficiales, que se determina con la fecha del acta de toma de posesión del cargo”*.

Al respecto, del texto de los artículos 34 y 35 del Decreto Ejecutivo N°899 de 2020 se desprende que toda unidad juramentada será ubicada en una promoción para participar en el proceso de ascenso, siendo que el año base a considerar se verá afectado dicha unidad se ha visto inmersa en alguna causal que la excluya de su promoción de ingreso. Dichas normas reglamentarias expresan lo siguiente:

“Artículo 34. Ubicación en una promoción. Salvo los casos excepcionales o especiales regulados en el presente reglamento, toda unidad juramentada será ubicada en una promoción para participar en el proceso de ascenso, tomando como base el año de toma de posesión del cargo con el cual ingresó a la institución o **cambió de promoción de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 de este Decreto Ejecutivo, conforme a las tablas que se adjuntan a continuación:**

Tabla No 1. ‘Programación anual de ascensos de oficiales’

(...)

Tabla No 2. ‘Programación anual de ascenso para el nivel básico’.

(...)

Los miembros de la Policía Nacional provenientes de la Policía Técnica Judicial, serán incluidos en las diferentes promociones a

partir de su homologación según el rango reconocido.” (Resaltado del Despacho).

“**Artículo 35. Cambio de promoción.** La ubicación de una unidad juramentada en una promoción no es estática sino dinámica, ya que durante la carrera pueden surgir causas que lo excluyan de su promoción de ingreso como las siguientes:

(...)

4. Unidades con prohibición para ascenso

(...)” (Resaltado del Despacho).

Es claro así que al tenor de la normativa reglamentaria vigente, que regula el proceso de ascenso dentro de la carrera policial, la ubicación de un miembro de la Policía Nacional dentro de una promoción para participar en el proceso de ascenso, puede cambiar en supuesto de que hubiere pesado sobre la misma alguna prohibición para ascender, como sucedería en caso de configurarse alguna de las causales contempladas en el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N°899 de 2020, entre estas, de haberse ordenado su detención preventiva por proceso penal, haber sido acusado en el auto de apertura de un juicio oral penal o haber sido suspendido del cargo por orden judicial o administrativa; ello al margen de que posteriormente la prohibición hubiere sido levantada en virtud de sobreseimiento provisional o definitivo o de sentencia absolutoria, debidamente ejecutoriados.

Siendo que estas disposiciones reglamentarias se encuentran vigentes y además están revestidas de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos (ya explicada en párrafos anteriores) ha de entenderse que tienen fuerza obligatoria y deberán aplicarse mientras no sean *declaradas* contrarias a la Constitución o a las leyes, por la autoridad judicial competente.

No obstante, comoquiera que el supuesto hipotético al cual se refiere su consulta lleva implícita la valoración de la constitucionalidad de normas reglamentarias que, al margen del principio de presunción de inocencia, desconocen derechos derivados de la antigüedad laboral a miembros de la Policía Nacional que hubieren sido objeto de medidas cautelares o acusados en el auto de apertura de un proceso penal y luego resultasen sobreseídos o absueltos; lo procedente sería que, ante un caso específico y previo a la adopción de la decisión respectiva; la Policía Nacional promueva ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la correspondiente **advertencia de inconstitucionalidad**, en contra de la norma a aplicar, con fundamento en el artículo 73 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 sobre procedimiento administrativo general, el cual dispone que *“La autoridad que advierta o a la cual una de las partes le advierta que la norma legal o reglamentaria que debe aplicar para resolver el proceso tiene vicios de inconstitucionalidad, formulará, dentro de los dos días siguientes, la respectiva consulta ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o reglamentaria haya sido objeto de pronunciamiento de dicho Tribunal...”*.

En virtud de las consideraciones anotadas, este Despacho opina que las unidades policiales que hubieren sido llamadas a juicio en procesos penales, detenidas provisionalmente y/o suspendidas del cargo, sobre las cuales pese prohibición para ascender en los términos que señala el artículo 80 de la Ley N°18 de 1997 y posteriormente resultaren beneficiadas con sobreseimiento provisional o definitivo, o fueren absueltas mediante sentencia ejecutoriada, siempre que el pronunciamiento judicial hubiere sido proferido con posterioridad al 2 de diciembre de 2020, fecha en que entró en vigencia del Decreto


Nota: C-053-22

Pág.8

Ejecutivo N°899 de 2020, deberán ser incorporadas a la promoción del año en cual se levantó la restricción, con fundamento en los artículos 34 y 35 de dicho reglamento de ascensos, por ser el instrumento reglamentario vigente cuando se levantó la prohibición.

Damos respuesta de este modo a sus interrogantes, reiterándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc

C-040-22

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*