



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de junio de 2020
C-066-20

Licenciado
Carlos García Molino
Viceministro de la Presidencia
Ministerio de la Presidencia
Ciudad.

Ref.: Carrera del SPI. Cambios de Categoría de Jefe de Seguridad IV a Comisionado. Procedimiento legal.

Señor Viceministro:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota N.º442-2020-AL de 3 de junio de 2020, recibida en este Despacho el 8 de junio de 2020, mediante la cual nos consulta sobre la situación jurídica de algunos cambios de categoría que se han producido dentro de la plantilla de personal del Servicio de Protección Institucional, específicamente, de la categoría de Jefe de Seguridad IV a la de Comisionado, en aparente *-según usted nos indica-* desconocimiento de la normativa legal aplicable.

En relación a la interrogante planteada, esta Procuraduría es del criterio que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 del Decreto Ejecutivo N.º2 de 1999, en concordancia con los artículos 28, 44 y 64 del Decreto Ejecutivo N.º174 de 10 de junio de 2019, por el cual se expide el Reglamento de Ascenso del Servicio de Protección Institucional, el rango de Comisionado del Servicio de Protección Institucional no podría ser ocupado por miembros de ese estamento de seguridad del Estado que no hubiesen ocupado previamente, el rango inmediatamente anterior (Subcomisionado), durante el período que les corresponda, según la tabla representativa de los tiempos de permanencia en cada cargo para optar al rango inmediato superior que para tales efectos le fuere aplicable.¹

No obstante, debo aclarar que en virtud de lo preceptuado en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia anular los actos acusados de ilegalidad; por lo que debe entenderse que le compete a ésta instancia, decidir sobre la anulación de las acciones de personal a las cuales alude su consulta, por cualquier presunto vicio de ilegalidad del cual adolezca su proceso de formación.

¹ 4 años, de conformidad con el texto original del artículo 64 del Decreto Ejecutivo N.º.174 de 2019, en aquellos ascensos perfeccionados hasta el 4 de marzo de 2020; y, 5 años tratándose de ascensos realizados a partir del 5 de marzo de 2020, fecha en que entró en vigencia la reforma introducida a dicho reglamento por el Decreto Ejecutivo N.º59 de 2020.

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

En su artículo 1, el Decreto Ley N°.2 de 8 de julio de 1999 como quedó modificado, por el Decreto Ley N°.6 de 18 de agosto de 2008, crea el Servicio de Protección Institucional, como una dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de la Presidencia, cuyo jefe máximo es el Presidente de la República.

Dicho estamento de seguridad del Estado, conforme lo dispone el artículo 2 de la misma excerta legal, es un cuerpo provisto de carácter permanente, naturaleza civil y régimen disciplinario especial, el cual actúa subordinado al poder público legítimamente constituido, con el fin de garantizar la preservación del orden constitucional, la seguridad del Presidente de la República, los Ex presidentes de la República, y los Ex vicepresidentes encargados de la Presidencia de la República, según lo dispone el aludido Decreto Ley, así como coadyuvar al mantenimiento del orden público interno, y la paz y seguridad ciudadana, en observancia de la Constitución Política y demás leyes nacionales.

De conformidad con el artículo 48 del mismo texto legal, los miembros del Servicio de Protección Institucional, en su calidad de servidores públicos, se clasifican en personal juramentado y personal no juramentado.

El personal juramentado, de acuerdo con dicha norma legal, estará constituido por los funcionarios que ingresen a través de escuelas, institutos o academias de formación, organizadas o reconocidas, por el Órgano Ejecutivo (Guardia Presidencial), e igualmente estará constituido, por funcionarios que ingresen con otras experiencias (Seguridad / Escolta) y especialidades técnicas o académicas (Servicios especializados).

En lo que corresponde a las categorías en las cuales se clasifica el personal juramentado del Sistema de Protección Institucional, el artículo 53 del Decreto Ley N°.2 de 1999, como quedó modificado por el artículo 10 del Decreto Ley N°.6 de 18 de agosto de 2008² dispone lo siguiente:

“Artículo 53: El personal juramentado del Servicio de Protección Institucional tendrá los siguientes niveles y cargos:

1. Nivel Básico: Guardia Presidencial, Cabo Segundo, Cabo Primero, Sargento Segundo, Sargento Primero, Agente de Seguridad II, Agente de Seguridad III, Agente de Seguridad IV, Agente de Seguridad V.
2. Nivel de Oficiales Subalternos: Subteniente, Teniente, Capitán, Jefe de Seguridad I, Jefe de Seguridad II, Jefe de Seguridad III.
3. Nivel de Oficiales Superiores: Mayor, Subcomisionado, Comisionado, Jefe de Seguridad IV.
4. Nivel Directivo: Subdirector General, Director General.

² Al tenor del artículo 23 del aludido Decreto Ley N°.6 de 2008, el mismo entró en vigencia a partir de su promulgación el 19 de agosto de 2008 (Gaceta Oficial 26107).

Parágrafo transitorio: Los cargos de Agente de Seguridad II, Agente de Seguridad III, Agente de Seguridad IV, Agente de Seguridad V, Jefe de Seguridad I, Jefe de Seguridad II, Jefe de Seguridad III y Jefe de Seguridad IV, se mantendrán hasta que las personas que los ocupan pasen a retiro o a jubilación.”(Subraya del Despacho).

Como es posible advertir, tanto el cargo de Comisionado como el de Jefe de Seguridad IV, se enmarcan dentro del mismo nivel, esto es, el de “Oficiales Superiores”.

En cuanto a los principios que rigen lo concerniente a los ascensos, el artículo 81 del decreto Ley 2 de 1999, también modificado por el Decreto Ley 6 de 2008, señala lo siguiente:

“Artículo 81. Los ascensos se consideran estímulos al mérito profesional, a la eficiencia y a la antigüedad en el servicio de la Carrera del Servicio de Protección Institucional. A este efecto, se creará una comisión de evaluación adscrita a la Dirección General, cuyo desempeño será objetivo e imparcial.

Ningún miembro de la Carrera podrá valerse de medios diferentes a los establecidos en el reglamento para su ascenso.

(...)” (Resaltado del Despacho).

Sobre los requisitos que deberán cumplirse para que pueda darse el ascenso de un rango a otro superior, los artículos 28 y 44 del Decreto Ejecutivo N.º174 de 10 de junio de 2019, por el cual se expide el Reglamento de Ascenso del Servicio de Protección Institucional, disponen lo siguiente:

“Artículo 28. No podrá haber una promoción de rango sin la comprobación del servicio prestado en los rangos inmediatamente anteriores. Todo personal juramentado del Servicio de Protección Institucional para ser ascendido deberá acreditar el tiempo en el rango y servicio correspondiente sin excepción alguna.

.....

Artículo 44. Para ser ascendido será necesario acreditar el tiempo de servicio correspondiente a cada uno. Además del tiempo en el rango, así como la formación y educación profesional que permita prever su desempeño en las funciones inherentes al rango o grado inmediatamente superior.”

Asimismo, el artículo 64 del referido Decreto Ejecutivo N.º174 de 2019, en su texto original, contemplaba una tabla representativa de los tiempos mínimos de permanencia en cada cargo para optar al rango inmediato superior *a nivel de oficiales*, cuyo contenido nos permitimos reproducir, así:

NIVEL DE OFICIALES SUBALTERNOS			TIEMPO DE SERVICIO DEL OFICIAL GRADUADO EN LA ESCUELA DE FORMACIÓN DE OFICIALES	TIEMPO DE SERVICIO DEL OFICIAL ASCENDIDO DEL NIVEL BÁSICO	ACREDITAR UN MÍNIMO DE TIEMPO EN EL RANGO:
SUBCOMISIONADO	A	COMISIONADO	22 AÑOS	****	4 AÑOS
MAYOR	A	SUBCOMISIONADO	18 AÑOS	****	5 AÑOS
CAPITAN	A	MAYOR	13 AÑOS	****	4 AÑOS
JEFE DE SEGURIDAD III	A	JEFE DE SEGURIDAD IV	****	29 AÑOS	4 AÑOS
TENIENTE	A	CAPITAN	9 AÑOS	29 AÑOS	5 AÑOS
SUBTENIENTE	A	TENIENTE	4 AÑOS	24 AÑOS	4 AÑOS
JEFE DE SEGURIDAD II	A	JEFE DE SEGURIDAD III	****	25 AÑOS	5 AÑOS
JEFE DE SEGURIDAD I	A	JEFE DE SEGURIDAD II	****	20 AÑOS	4 AÑOS

(Negrilla del Despacho).

Como es posible advertir, en el renglón de la tabla que contempla el tiempo mínimo de permanencia en el cargo requerido para optar al rango de Comisionado, el texto original del artículo 64 del Decreto Ejecutivo N°.174 de 2019, el cual se mantuvo vigente hasta el 4 de marzo de 2020, indicaba con meridiana claridad que los aspirantes debían contar con 22 años de servicio y acreditar un mínimo de cuatro (4) años de servicio en el rango de Subcomisionado, que es el inmediatamente anterior.

En cambio, según se desprende de lo establecido en el renglón de esa misma tabla, correspondiente a los Jefes de Seguridad, el máximo nivel de ascenso posible (en el escalafón del Servicio de Seguridad y Escolta) para los jefes de seguridad era el de Jefe de Seguridad IV; para acceder al cual era preciso contar con 29 años de servicio y acreditar un mínimo de cuatro (4) años en el rango anterior, es decir, en el rango de Jefe de Seguridad III.

Como ya se ha indicado, el texto original del artículo 64 del Decreto Ejecutivo N.º174 de 2019, que contempla la comentada tabla se mantuvo vigente hasta el 4 de marzo de 2020, pues como se colige de lo dispuesto en el artículo 1, en concordancia con el artículo 14 del Decreto Ejecutivo 359 de 3 de marzo de 2020 (que modifica disposiciones del antedicho Decreto Ejecutivo N.º174), a partir del día siguiente a su promulgación (5 de marzo de 2020), entraron en vigor las nuevas tablas representativas de los tiempos mínimos de permanencia en cada cargo, para optar al rango inmediato superior a nivel de oficiales.

En el sentido anotado, el artículo 64 del Decreto Ejecutivo N.º 174 de 2019, como quedó modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 359 de 2020, dispone que las vacantes serán llenadas de conformidad con el orden de mérito, el escalafón policial y lo dispuesto en dicho Reglamento.

En lo concerniente al cargo de Comisionado, dicha norma reglamentaria establece las tablas representativas de los tiempos mínimos de permanencia en cada cargo, para optar al rango inmediato superior, así:

a. Oficial, en el rango de oficiales superiores:

Nivel de Oficiales Superiores			Tiempo de servicio del oficial graduado en escuela formación	Tiempo de servicio del oficial ascendido del nivel básico	Acreditar un mínimo de tiempo en el rango
Subcomisionado	A	Comisionado	22 años	****	5 años
Mayor	A	Subcomisionado	17 años	****	5 años

(Resaltado del Despacho).

En cuanto a los cargos de Jefes de Seguridad, señala lo siguiente:

c. Oficial en el rango de los oficiales de protección:

Nivel de Oficiales Superiores			Tiempo de servicio del oficial ascendido del nivel básico. Oficial de Protección	Acreditar un mínimo de tiempo en el rango
Jefe de Seguridad III	A	Jefe de Seguridad IV	29 años	1 año
Jefe de Seguridad II	A	Jefe de Seguridad III	28 años	4 años
Jefe de Seguridad I	A	Jefe de Seguridad II	24 años	4 años

(Resaltado del Despacho).

De lo hasta aquí anotado se desprende que, bajo la vigencia del texto original del artículo 64 del Decreto Ejecutivo N.º 174 de 2019, e igualmente, al entrar en vigor las modificaciones introducidas al mismo por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.º359 de 2020, el cargo de Comisionado del Servicio de Protección Institucional no podía, ni puede ser ocupado por miembros de ese estamento de seguridad del Estado que no hubiesen ocupado previamente el rango inmediato anterior (Subcomisionado), durante el tiempo mínimo estipulado; situación en la que evidentemente que no es posible enmarcar a quienes hubiesen ocupado previamente el cargo de Jefe de Seguridad IV.

Ello al margen que, con fundamento en el artículo 182 del Decreto Ejecutivo N.º172 de 10 de junio de 2019, que reglamenta el Decreto Ley N.º2 de 1999, orgánico de dicho estamento de seguridad del Estado pudiese ser jurídicamente viable que miembros del escalafón del servicio de seguridad y escolta cambiasen su estatus laboral para pasar a ocupar un cargo equivalente al que ostentan, dentro del escalafón de la guardia presidencial, y, posteriormente puedan ascender, previo cumplimiento de los requisitos legales establecidos, rangos superiores dentro de su nuevo escalafón.

En cuanto a si la Administración debe ejecutar actos administrativos que reconocen derechos a favor de terceros (en este caso, acciones de personal por las cuales se concede el cambio de categoría a funcionarios que ocupaban previamente el cargo de Jefe de Seguridad IV al Cargo de Comisionados), aun cuando en su emisión se hubiere infringido el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, hubieren nacido con presuntos vicios de nulidad, debo anotarle que en

virtud del principio de presunción de legalidad, contemplado en el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, las órdenes y demás actos administrativos en firme, 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.**

En el caso específico que nos ocupa, de acuerdo a lo señalado en su nota, *“(...) en años recientes miembros del Servicio de Protección Institucional que ingresaron y ascendieron en el escalafón bajo las distintas categorías contempladas para el caso de los Agentes de Seguridad y Jefes de Seguridad, hasta ascender a la posición de Jefe de Seguridad IV, fueron ubicados en la posición de Comisionado; cargo que, como puede deducirse de la norma legal a la que hemos venido haciendo referencia y otras contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 174 de 10 de junio de 2019, por el cual se expidió el Reglamento de Ascenso del Servicio de Protección Institucional, no podría ser ocupado por miembros de la institución que no hubieran ocupado con anterioridad y durante un período de cuatro años, el rango inmediatamente anterior, es decir, el de Subcomisionado.”*

Asimismo, el criterio jurídico institucional que acompaña su misiva concluye que *“(...) cualquier cambio de la posición de Jefe de Seguridad IV a la de Comisionado, que se lleve a efecto en violación de la normativa legal y reglamentaria a la que hemos hecho referencia, resulta contraria a Derecho y, por ende, debe tenerse como ilegal para todos sus efectos”.*

Según se desprende del contenido de su nota y el citado criterio jurídico institucional, la entidad ministerial a su cargo estima que en el caso que nos ocupa se incumplieron los requisitos legales establecidos para acceder al cargo de Comisionado, o dicho en otras palabras, se han cometido “infracciones al ordenamiento jurídico”.

De conformidad con el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, los actos administrativos incurren en vicio de nulidad absoluta cuando: 1) Así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal; 2) Se dictan por autoridades incompetentes; 3) Su contenido sea imposible o constitutivo de delito; 4) Se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; y, 5) Graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado. El artículo 53 de esa misma excerpta legal, dispone que fuera de los supuestos señalados, será meramente anulable, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

Siendo que en el caso específico que nos ocupa los nombramientos que se cuestionan ya se perfeccionaron, es preciso anotar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia anular los actos acusados de ilegalidad; por lo que debe entenderse que le compete a ésta decidir sobre la anulación de las acciones de personal a las cuales alude su consulta, por cualquier presunto vicio de ilegalidad del cual adolezca su proceso de formación.

De lo indicado se desprende asimismo que la anulación de un acto administrativo en firme, con fundamento en el artículo 51 de la Ley 38 de 2000, en concordancia con el artículo 52 del mismo cuerpo normativo, no opera de oficio, sino que debe demandarse su nulidad ante la autoridad judicial competente.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

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**