

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1024

Panamá, 03 de agosto de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.

El Doctor **José Luis Romero González**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del **Resuelto de Personal No. 116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Capitán de la Policía a **Porfirio Del Rosario**.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

Conforme observa este Despacho, el 12 de agosto de 2020, el Doctor **José Luis Romero González**, quien actúa en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nulo, por ilegal, el **Resuelto de Personal No. 116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Capitán de la Policía a **Porfirio Del Rosario**, únicamente en lo referente a dicho ascenso, el que citamos, en su parte pertinente, para mejor referencia:

"RESUELTO DE PERSONAL No. 116-1
(DE 28 DE ABRIL DE 2017)

POR EL CUAL SE RECONOCEN VARIOS ASCENSOS Y AJUSTES DE SUELDOS POR ASCENSO EN LA POLICIA NACIONAL, MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

...
ARTÍCULO PRIMERO: SE RECONOCEN AJUSTES DE SUELDOS POR ASCENSOS A LOS SIGUIENTES SERVIDORES PÚBLICOS, ASÍ:

DAVID RIOS D.

CÉDULA NO.3-107-764 SEGURO SOCIAL NO.231-7449 SUB-COMISIONADO DE POLICÍA, CÓDIGO 8025030, PLANILLA NO.153, POSICIÓN NO.10235, SUELDO B/.3,100.00, MÁS B/.700.00 DE GASTOS DE REPRESENTACIÓN, MÁS B/.508.00 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, MÁS B/.30.00 DE SOBRESUELDO POR TITULO UNIVERSITARIO A COMISIONADO DE POLICÍA, CÓDIGO 8025020, CON, CON SUELDO B/.4,300.00, MÁS B/.508.00 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, MÁS B/.30.00 DE SOBRESUELDO POR TITULO UNIVERSITARIO CON CARGO A LAS PARTIDAS: G.001820101.001.001, G.001820101.001.011, Y G.001820101.001.019.

GASTOS DE REPRESENTACIÓN POR B/.750.00, CON CARGO A LA PARTIDA G.001820101.001.030.

...
PORFIRIO DEL ROSARIO

CÉDULA NO.8-265-531 SEGURO SOCIAL NO.65-2285 **TENIENTE**, CÓDIGO 8025060, PLANILLA NO.176, POSICIÓN NO.10993, SUELDO B/.1,250.00, MÁS B/.256.40 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, **A CAPITÁN**, CÓDIGO 8025050, **CON SUELDO DE B/.1,710.00, MÁS B/.256.40 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD**, CON CARGO A LAS PARTIDAS: G.001820101.001.001, Y G.001820101.001.011.

GASTOS DE REPRESENTACIÓN POR B/.350.00, CON CARGO A LA PARTIDA G.001820101.001.030.

PARAGRAFO:

...
 Para los efectos fiscales este Resuelto entrará en Vigencia a partir del 2 de Mayo de 2017.

Los pagos adeudados de vigencias anteriores serán cancelados vía planilla adicional y en atención a la disponibilidad presupuestaria.

FUNDAMENTO LEGAL:

Ley 18 del 3 de junio de 1997, Artículos 77 al 81 y Decreto N°172 del 29 de julio de 1999, Artículo 274.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

DADO EN LA CIUDAD DE PANAMÁ, A LOS 28 DÍAS DEL MES DE ABRIL DE 2017

(FDO.) ALEXIS BETHANCOURT YAU
MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA” (Cfr. fojas 42, 44 y 51 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020)**, la Sala Tercera admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad, y corre traslado de la misma por cinco (5) días a **Porfirio Del Rosario y a esta Procuraduría**; no obstante, al momento que se recibe el expediente judicial en este Despacho, observamos que el tercero sólo se notificó personalmente de la resolución anterior el 23 de septiembre de 2020, y recibió el traslado del libelo; posteriormente otorgó poder especial a la Licenciada Alejandra Abrego Carreño; sin embargo, ésta no contestó dicha demanda (Cfr. fojas 73 y reverso, 77 del expediente judicial).

Cabe agregar que, a través de la Vista 1295 de 24 de noviembre de 2020, por cuyo conducto promovimos y sustentamos recurso de apelación en contra de la Providencia de siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020), mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior, señalando en ese momento, que luego de la lectura prolija de la acción en comento, advertimos que el acto administrativo impugnado, fue emitido **concediendo además del Capitán Porfirio Del Rosario, un total de cuarenta y siete (47) ascensos diferentes y reconociendo derechos a ese mismo número considerable de servidores públicos; los cuales no han sido llamados al proceso para ejercer el contradictorio, en lo que concierne a la legalidad de la emisión del Resuelto de Personal No. 116-1 de 28 de abril de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública.**

En ese orden de ideas, igualmente advertimos que, del examen de la pretensión del actor se desprende claramente que lo que se busca es **la declaración parcial del acto impugnado**, respecto al ascenso de **Porfirio Del Rosario**, debemos tener presente que **parte de los cargos de infracción en que se sustenta la ilegalidad del Resuelto de Personal No. 116-1 de 28 de abril de 2017, versan sobre la falta de competencia del Ministro de Seguridad Pública** (Cfr. fojas 78 a 87 del expediente judicial).

II. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.

El Doctor **José Luis Romero González** sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones legales y reglamentarias, que a continuación pasamos a indicar:

A. Los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, normas que en su orden guardan relación con los ascensos que se confieren a los miembros de la Policía Nacional; que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo; que dichos ascensos se considerarán estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial; y que los ascensos y cargos serán otorgados por el Presidente de la República previa recomendación del Director General de la Policía y del Ministro de Seguridad Pública (Cfr. fojas 15 a 19 del expediente judicial);

B. Los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, que desarrolla la Ley 18 de 1997 Orgánica de la Policía Nacional, que de manera respectiva, se refieren a, que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior de conformidad con la Ley y su reglamento; que dichos ascensos se concederán como estímulo al mérito profesional, a la antigüedad y eficiencia al servicio policial; que los ascensos de Oficiales, Clases y Agentes se concederá por disposición del Presidente de la República con la participación del Ministerio de Seguridad Pública, basados en recomendación del Director General de la Policía; que para ser ascendido será necesario, entre otras cosas, acreditar la antigüedad correspondiente; que la antigüedad de los oficiales, clases y agentes para ascenso, se determina por la totalidad del tiempo que hayan prestado servicio dentro del cargo; y, que anualmente el Director General dispondrá de la cantidad de plazas vacantes para cada cargo, en atención al presupuesto de la institución y a las necesidades de la misma (Cfr. fojas 19 a 25 del expediente judicial);

C. Los artículos sin identificación numérica ni literal contenidos en el Capítulo VII del Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional, publicado en el Orden General del Día No. 136 de 18 de julio de 2007, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No.172 de 1999, que desarrolla la Ley 18 de

1997, que contiene la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que guardan relación con los requisitos generales para ascenso; y los requisitos para ascender al rango de Teniente en el nivel de Oficiales (Cfr. fojas 25 a 28 del expediente judicial); y,

D. Los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales en su orden establecen, los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos el de estricta legalidad; que se incurre en vicio de nulidad absoluta, cuando se dictan actos administrativos por autoridades incompetentes; y, que los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder (Cfr. fojas 28 a 39 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas ya mencionadas, el recurrente manifiesta que, **Porfirio Del Rosario**, no debió ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de Capitán en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, toda vez que para el día **28 de abril de 2017**, fecha en que se emite el **Resuelto de Personal No. 116-1**, objeto de reparo, éste no cumplía con los requisitos de antigüedad que se requieren para este cargo, ya que **solo contaba con siete (7) años y cinco (5) meses en el rango de Oficial, y además sólo tenía dos (2) años y once (11) meses en la posición de Teniente, que es la inmediatamente anterior al rango de Capitán, en ese sentido, las disposiciones que rigen la materia señalan un mínimo de nueve (9) años que se establece para el nivel de Oficial, y cinco (5) años en el cargo de Teniente, para ser ascendido al grado de Teniente, y además alega que, dicho ascenso debió ser otorgado por el Presidente de la República**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997; los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999; el Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional (Cfr. fojas 15 a 28 del expediente judicial).

También indica, que el acto impugnado ha infringido de forma directa por omisión los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ya que a su parecer la actuación de la entidad demandada se traduce en abuso de autoridad y desviación de poder, por haber sido emitido

solamente por el Ministro del ramo sin la participación del Presidente de la República, lo que ocasiona un vicio de nulidad absoluta; además señala que se ha querido revestir con razones legales, el ascenso otorgado a **Porfirio Del Rosario**, al grado de Capitán a través del **Resuelto de Personal No. 116-1 de 28 de abril de 2017**, sin haber cumplido con los requisitos y procedimientos que al efecto establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional y sus reglamentos, de ahí que considera que esta conducta resulta en detrimento de la institución y del resto de sus miembros, en contravención del principio de estricta legalidad del que deben estar revestidos los actos administrativos de las entidades públicas (Cfr. fojas 28 a 39 del expediente judicial).

Después de analizar los argumentos en los que el recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, al emitir el mencionado acto administrativo se infringieron las disposiciones que se aducen en la demanda, entre éstos:

1. Copia autenticada de la hoja de vida laboral de **Porfirio Del Rosario** (Cfr. foja 41);
2. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No. 116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de **Capitán** de la Policía a **Porfirio Del Rosario** (Cfr. fojas 42-55)
3. Copia autenticada del acta de toma posesión No. 44 de 23 de mayo de 2014 (Cfr. foja 56);
4. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No. 131 de 27 de noviembre de 2009**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de **Subteniente** de la Policía a **Porfirio Del Rosario** (Cfr. fojas 57-59);
5. Copia autenticada del acta de toma posesión No. 583 de 17 de diciembre de 2009 (Cfr. foja 60);
6. Copia autenticada de la Hoja de Vida, emitida por las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, por medio del cual **Porfirio Del Rosario**, tomo posesión el cargo con el rango de **Agente** el día **27 de febrero de 1989** (Cfr. foja 61); y,

7. Copia autenticada de la Orden del Día No. 136 de 18 de julio de 2007, emitida por el Ministerio de Gobierno y Justicia (Cfr. foja 62-72).

A juicio de esta Procuraduría, las pruebas aportadas hasta ahora por el demandante, no permiten establecer si **Porfirio Del Rosario**, al ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de **Capitán** en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, el Ministerio de Seguridad Pública observó lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias que cita como infringidas.

En adición a ello, las otras partes que intervienen en el proceso; es decir, la entidad demandada y el tercero interesado, no han contribuido de manera alguna a aclarar la controversia, puesto que en el caso del Ministerio de Seguridad, éste no da a conocer en su informe de conducta si Porfirio Del Rosario, al ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de Capitán en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, se cumplió con los requisitos y procedimientos que para tal efecto establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional y sus reglamentos, situación por la que no es posible comprobar los hechos que fundamentan la pretensión del accionante.

Por su parte, si bien el tercero interesado se **notificó personalmente** de la Providencia de siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020), que admite la demanda, **el 23 de septiembre de 2020** y recibió el traslado de la misma; lo cierto es que, sólo presentó el 19 de octubre de 2020, un poder especial otorgado a la Licenciada Alejandra Abrego Carreño, cuando ya había vencido el término de los cinco (5) días a los que se refiere la resolución antes mencionada, para contestar la acción de nulidad que ocupa nuestra atención; circunstancias estas que no permiten verificar las alegaciones vertidas por el actor, de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado haya sido emitido con infracción de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa (Cfr. fojas 73 (reverso), 75 a 76 y 77 del expediente judicial).

En atención a lo expresado, resulta necesario revisar el expediente administrativo que dio origen al **Resuelto de Personal No. 116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, a fin de poder corroborar el trámite realizado y el cumplimiento de los requisitos exigidos por parte de la entidad demandada a **Porfirio Del Rosario**, para que se le otorgara el ascenso al grado de **Capitán** en la Policía Nacional; expediente que, hasta el momento, no ha sido incorporado

al proceso, así como cualquier otra información que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente para aclarar los aspectos indicados.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, en lo que respecta a la legalidad del **Resuelto de Personal No. 116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la entidad demandada y **Porfirio Del Rosario**.

Del Honorable Magistrado Presidente


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 472282020