

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 112

Panamá, 13 de enero de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Justino González, actuando en nombre y representación de **Angélica María Ortiz Berbey** solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.56 de 19 de mayo de 2021, emitida por la Comisión Evaluadora de Ascensos para Oficiales Subalternos y Superiores del **Servicio Nacional Aeronaval**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable 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 2 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Segundo: Si es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 25-27 del expediente judicial).

Tercero: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

Sexto: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado especial de la accionante, señala que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Del **Decreto Ejecutivo No. 219 de 13 de mayo de 2014**, que desarrolla la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 90 (numeral 6)**, que trata sobre el nombramiento de los ex miembros juramentados del Servicio Nacional Aeronaval de conformidad con la antigüedad, tiempo que será reconocido para efectos de jubilación pero no para salarios dejados de percibir, ascensos, sobresueldos o cualquier otro emolumento (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

- **Artículo 91**, que establece lo relativo a la antigüedad y los cálculos del sobresueldo (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

B. Del **Decreto Ejecutivo No. 900 de 2 de diciembre de 2020**, que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados del Servicio Nacional Aeronaval y dicta otras disposiciones, la siguiente norma:

- **Artículo 40**, que detalla los requisitos preliminares para por rango, que deben cumplir los miembros juramentados para ser incluidos en la lista de convocados (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

C. 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, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 34**, en el cual se determina que las actuaciones públicas deben enmarcarse con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficiencia, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

- **Artículo 36**, relativo a la prohibición de emitir o celebrar un acto con infracción de una norma jurídica vigente, así como tampoco se podrá proferir una actuación por parte de una autoridad sin competencia para ello (Cfr. foja 16 del expediente judicial);

- **Artículo 155 (numeral 1)**, que describe que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y al fundamento, los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

- **Artículo 162**, que guarda relación con la infracción de la desviación de poder, misma que se consiste en la emisión de un acto administrativo con apariencia de estar ceñido a derecho, pero prohiendo por motivos distintos a los señalados en la ley (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

D. Del **Código Civil**, las siguientes normas:

- **Artículo 5**, que establece la nulidad de los actos prohibidos en la ley, salvo los que requieran ser declarados (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

- **Artículo 15**, en el cual se estipula que las órdenes y demás actos del Gobierno, expedidos en el marco de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución y las leyes (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, se tiene que el acto acusado de ilegal, lo constituye la Resolución N° 56 de 19 de mayo de 2021, dictada por la Comisión Evaluadora de Ascenso para Oficiales Subalternos y Superiores del Servicio Nacional Aeronaval, a través de la cual se decidió:

“PRIMERO: Comunicar, al Mayor 80914 ANGELICA MARIA ORTIZ B., que luego de examinar la solicitud de inclusión presentada ante esta Comisión Evaluadora de Ascenso y acompañada de las pruebas decide **desestimar** lo peticionado.

Considerando que según el Decreto No. 481, del 02 de septiembre de 2014, su alta como Capitán se le reconoce su tiempo de servicio para efecto de su jubilación, por año de servicio discontinuos; más no contará para su ascenso, tomando el hecho que no cuenta con la antigüedad como Oficial con los 18 años, tal como establece el artículo No. 40, Numeral 1, concerniente a los Mayores que aspiran al rango superior de Subcomisionado.

...” (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

En atención a la medida adoptada en su contra, la actora interpuso el correspondiente recurso de apelación, mismo que fue decidido a través de la Resolución No. 14 de veintitrés (23) de junio de 2021, expedida por la regente de la entidad demandada, que mantuvo en todas sus partes el acto original (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, **Angélica María Ortiz Berbey**, actuando por medio de su apoderado judicial, el 23 de agosto de 2021, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, solicitando que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada; así como su acto confirmatorio; que se ordene el ascenso a Subcomisionada dentro del Servicio Nacional Aeronaval y, por ende, el pago de todas las prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir, vacaciones vencidas y proporcionales, décimo tercer mes vencido y proporcional y los demás derechos adquiridos, que por Ley tiene derecho (Cfr. fojas 1 y 4 del expediente judicial).

En términos generales, según afirma el abogado de la demandante, al emitir el acto objeto de controversia, la Comisión Evaluadora de Ascenso para Oficiales Subalternos y Superiores del **Servicio Nacional Aeronaval**, incurrió en graves faltas de ilegalidad al aplicar normas que no se ajustan a la realidad de la accionante, que a su forma de ver, implican desviación de poder aunado a una falta de motivación en la decisión proferida (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado de **Angélica María Ortiz Berbey**, con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Como primer aspecto, resulta pertinente señalar que la decisión contenida en el acto objeto de controversia, tuvo su fundamento, según se desprende del Informe de Conducta suscrito por el Comisionado Eliecer Cárdenas, en calidad de Secretario General del **Servicio Nacional Aeronaval**, mediante la Nota No.352-SENAN/DIGE/SEGE de 6 de septiembre de 2021, en que tanto la Comisión Evaluadora de Ascensos como la Junta Revisora de Ascenso, al contabilizar la antigüedad de la hoy actora, comprobó que no cumplía con los requisitos para obtener el ascenso, razón por la que nos permitimos citar aspectos medulares del referido informe, en el sentido siguiente:

“...La Comisión Evaluadora de Ascensos, desestimó lo peticionado, mediante Resolución No. 56 de 19 de mayo de 2021, considerando que...la recurrente...**no cumple con los dieciocho (18) años de servicio como oficial**, para concursar por una vacante en el cargo de Subcomisionado...

...

Mediante Oficio No. DNRH/A.P./1099/14 del 12 de marzo de 2014, **la Policía Nacional** certifica que: `A través de la OGD No. 119 de 26 de junio de 2009, **se homologó** a personal que laboró en la desaparecida

PTJ, entre los cuales se encontraba la señora ANGELICA MARIA ORTIZ BERBEY, a quien se le asignó la posición 16224, y el rango de capitán, sin embargo, debido a que para esa fecha la precitada, había presentado formal renuncia, nunca tomó posesión del cargo.

...

Lo anterior, motiva a que tanto la Comisión Evaluadora de Ascensos como la Junta Revisora de Ascensos, **contabiliza la antigüedad de servicio activo como oficial**, en la recurrente, **a partir de su toma de posesión el día 01 de octubre de 2013**, cuando toma posesión del cargo de Capitán, en el Servicio Nacional Aeronaval, toda vez que **al no formalizar el acto de homologación mediante la toma de posesión del cargo, no se acredita su antigüedad como oficial en la otrora Policía Técnica Judicial (Ministerio Público), hoy Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional (trasferencia y homologación).**

..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 36 y 39 del expediente judicial).

Ahora bien, a juicio de la actora, con la emisión del acto impugnado, se vulneraron una serie de disposiciones debido a la desviación de poder en la que estima incurrió la entidad al desestimar su petición, ya que advierte cumplir con todos los requisitos para obtener el ascenso en el cargo de Subcomisionada dentro del **Servicio Nacional Aeronaval**; sin embargo, debemos destacar que los argumentos expuestos por la accionante no son correctos, pues de la constancia que reposan en autos, se evidencia el incumplimiento del requisito relacionado a la antigüedad dentro de la estructura policial, producto de la formal renuncia interpuesta ante la Policía Nacional, el 23 de marzo de 2009, generando así una interrupción en su continuidad, que le impide obtener el cargo que peticiona.

Para lograr una mayor aproximación al tema advertido, consideramos necesario citar algunas normas contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 900 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento de Ascenso de los miembros juramentados del Servicio Nacional Aeronaval, veamos:

"Artículo 36. Requisitos preliminares para el inclusión en la lista de convocados. Para la inclusión en la lista de convocados, las Comisiones Evaluadoras verificarán que los miembros juramentados cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que estén en servicio activo.
2. **Que acrediten la antigüedad en tiempo de servicio en la institución y en el rango.**

3. Que hayan aprobado la evaluación de desempeño como promedio mayor o igual a setenta y un (71) puntos, correspondiente al periodo en el cargo evaluado.

4. Que hayan aprobado la evaluación de conducta con promedio mayor o igual a setenta y un (71) puntos, correspondiente al periodo en el cargo evaluado.

5. Que hayan aprobado la prueba de evaluación física con promedio igual o superior a setenta y un (71) puntos correspondiente al periodo en el rango evaluado." (La negrita es de este Despacho).

De la norma trascrita, se observa con toda claridad, el requisito de antigüedad, que debe cumplir el miembro juramentado del Servicio Nacional Aeronaval, para ser incluido en la lista de la convocatoria para ascensos.

En ese mismo orden, resulta indispensable referirnos al artículo 40 del mismo cuerpo reglamentario, en vista que su contenido guarda relación con los requisitos preliminares para ser incluidos en la convocatoria de ascensos, según el cargo a ocupar, veamos:

"Artículo 40. Requisitos preliminares por rango. Todo miembro juramentado será incluido a la lista de convocados si cumple con los requisitos preliminares por rango, que son:

...

Subcomisionado. Deberá ser incluido a la lista de convocados para concursar por una vacante al rango de subcomisionado, el mayor que:

1. **Acredite un mínimo de dieciocho (18) años de antigüedad como oficial, contado desde la fecha de toma de posesión del cargo de subteniente.**

2. Acredite un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el rango, contando desde la fecha de toma de posesión del cargo de mayor.

3. Acredite un mínimo de cuatro (4) hojas de evaluación anual, servicio, conducta y prueba de evaluación física que, promediadas sus calificaciones durante el periodo de ascenso obtenga como resultado el puntaje igual o superior a setenta y uno (71) puntos.

..." (Lo resaltado es nuestro).

Visto lo anterior, queda claro que si **Angélica María Ortiz Berbey**, aspiraba a ocupar el cargo de Subcomisionado, debía corroborar un mínimo de dieciocho (18) años de antigüedad, contados desde la fecha de la toma de posesión del cargo, siendo éste un aspecto que no logra acreditarse en el caso objeto de estudio, y es por ello, que la entidad decidió desestimar la petición de ascenso y demás prestaciones laborales.

De igual manera, resulta oportuno señalar que en las constancias procesales aportadas por la entidad demandada, se observa la renuncia irrevocable presentada por la hoy actora, el 2 de febrero de 2009, dirigida al Comisionado Florencio Flores como Inspector General del Departamento de Coordinación y Enlace Internacional con el Fondo Mixto MEF-España, de la Policía Nacional, adscrita en aquel momento al Viceministerio de Seguridad Pública del Ministerio de Gobierno, señalando puntualmente lo que a continuación citamos: “...*presentar renuncia irrevocable...luego de 16 años y 8 meses de servicio continuos, ocupando cargos de gran responsabilidad, jefaturas y tareas que expusieron mi vida a lo largo de mi trayectoria, no he sido evaluada para mi rango de Capitán, el cual me corresponde por derecho y se me coloca en total desventaja frente a mis compañeros...*” (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Dicha renuncia fue aceptada mediante Resuelto No. 581 de 29 de abril de 2009, emitido por el anterior Ministerio de Gobierno y Justicia; no obstante, por medio del Resuelto No. 340 de 23 de junio de 2009 se efectuó la homologación que permitió a la hoy accionante ocupar el cargo de Capitán en la posición 16224, a partir del 1 de julio de 2009, emitiéndose en función de ello, el Decreto de Personal No. 987 de 20 de septiembre de 2013; sin embargo, la toma de posesión de dicho cargo no llegó a perfeccionarse debido a la renuncia irrevocable presentada por la recurrente (Cfr. fojas 44-45, 46, 48-49 y 52 del expediente judicial).

En ese mismo orden, se comprueba que mediante Decreto de Personal No. 987 de 20 de septiembre de 2013, **Angélica María Ortiz Berbey**, luego de cuatro (4) años, se reincorpora a sus funciones a través del **Servicio Nacional Aeronaval**, adscrito al **Ministerio de Seguridad Pública**, ocupando el cargo de Capitán, en la posición No. 81914, a partir del uno (1) de octubre de 2013, fecha en la que firmó la toma de posesión, el cual fue modificado por medio del Decreto de Personal No. 481 de 2 de septiembre de 2014, con el objetivo de incorporar un párrafo que se ajusta a los parámetros legales, debido a la interrupción de sus funciones producto de la renuncia presentada en el año 2009 (Cfr. foja 52-54 del expediente judicial).

De esta manera, podemos señalar que se equivoca la actora al indicar que prevalece una desviación de poder por parte de la entidad acusada al emitir un nuevo acto de nombramiento, pues

por el contrario, la institución corrige su propia actuación al advertir que si bien solo se podrá computar el tiempo de servicio para efectos de jubilación, pero no para ascensos ni ningún otro tipo de prestación donde sea necesario acreditar la antigüedad del servidor con base al servicio ininterrumpido, situación que no ocurre en el caso que nos ocupa.

Lo anterior, se estipula en una de las normas que ha sido incluso invocada por la accionante, cuyo texto corresponde al artículo 90 del Decreto Ejecutivo No. 219 de 13 de mayo de 2014, veamos:

“Artículo 90. El nombramiento de los ex miembros juramentados del Servicio Nacional Aeronaval, podrán decretarse bajo las siguientes condiciones:

...

6. Para todos los efectos de antigüedad, el ex miembro nombrado, **se le reconocerá el tiempo para efectos de jubilación, más no para salarios dejados de percibir, ascensos y otros emolumentos.**” (La negrita es nuestra).

De ahí que, una vez la Comisión Evaluadora de Ascensos conoció de la petición interpuesta por la recurrente, solicitó una certificación al Director Nacional de Recursos Humanos, respecto a la continuidad de Angélica Ortiz, quien en atención a ello, indicó lo siguiente: *“...sin embargo, debido a que para esa fecha la precitada había presentado formal renuncia, nunca tomó posesión del cargo. Al momento de presentar formal renuncia, la señora ANGELICA MARIA ORTIZ BERBEY, mantenía un (1) mes de vacaciones acumuladas más veintidós (22) días de vacaciones proporcionales por servicios prestados del 1 de junio de 2007 al 2 de febrero de 2009. En cuanto a los años de servicios prestados...informamos que fueron dieciséis (16) años, ocho (8) meses y un (1) día, periodo comprendido desde el 01 de junio de 1992 al 2 de febrero de 2009”* (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

En conclusión, esta Procuraduría es del criterio que no le asiste la razón a la accionante y que los cargos de ilegalidad no están llamados a prosperar, pues en definitiva, la entidad actuó en debida forma siguiendo los parámetros legales establecidos, tanto en la ley especial, como en sus posteriores reglamentaciones, efectuando además un minucioso análisis de todos los requisitos necesarios para determinar que **Angélica María Ortiz Berbey**, no contaba con la antigüedad

requerida para ocupar el cargo de Subteniente, decisión que en nada tiene que ver con una desviación de poder o vicios de ilegalidad contenidos en la ley especial de procedimiento administrativo, ni en las principios contenidos en el Código Civil.

Sino más bien, en el estricto cumplimiento del principio de legalidad, con el que deben ejecutarse todas las actuaciones administrativas, de manera que la Comisión Evaluadora de Ascensos del **Servicio Nacional Aeronaval** actuó en debida forma al decidir desestimar la petición de ascenso formulada por la actora, producto del incumplimiento en los requisitos necesarios para participar de la convocatoria.

Es por lo anterior, que mediante la **Resolución No. 56 de 13 de mayo de 2021**, acto administrativo objeto de reparo, la Comisión Evaluadora de Ascensos del **Servicio Nacional Aeronaval**, desestimó la petición de Angélica María Ortiz Berbey, debido a que la misma no cumplía en debida forma con los requisitos para obtener el ascenso solicitado.

En el marco de los hechos que hemos expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No. 56 de 19 de mayo de 2021**, la Comisión Evaluadora de Ascensos del **Servicio Nacional Aeronaval**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas. Se aduce como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de la accionante, que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General