

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1259

Panamá, 31 de julio de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 42272023.

El Licenciado Juan Carlos Chavarría Sánchez, actuando en nombre y representación de **Zamira Judith Guerra Duarte** solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 03 de 4 de octubre de 2022, emitida por la Comisión Evaluadora de Ascensos para Nivel Básico y Nivel de Suboficiales del **Servicio Nacional Aeronaval**, sus actos confirmatorios, 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 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Décimo Tercero: Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. foja 18-19 del expediente judicial).

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

Décimo Quinto: Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. De la **Ley 93 de 7 de julio de 2013**, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval, publicado en la Gaceta Oficial 27411 de 8 de noviembre de 2013, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 22**, que establece los criterios que sustentan la Carrera Aeronaval y la atribución del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, de la promoción humana, social y profesional de los miembros de la entidad conforme a los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, méritos y capacidad (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

- **Artículo 65 (numeral 10)**, que trata sobre los derechos que tiene los miembros del Servicio Nacional Aeronaval, específicamente el de recibir ascensos que le correspondan conforme a las normas de la reglamentación respectiva (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

B. De la **Ley 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, modificada mediante Ley 62 de 23 de octubre de 2009, publicada en la Gaceta Oficial 26396-B de 23 de octubre de 2009, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 62**, que guarda relación con los supuestos que permiten a las entidades del Estado aplicar la revocatoria de los actos administrativos que emitan en los cuales se afecten a terceras personas y se encuentren en firme (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

C. Del **Decreto Ejecutivo 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, publicado en la Gaceta Oficial 29167-B de 2 de diciembre de 2020, la siguiente norma:

- **Artículo 34**, que detalla la tabla de la programación anual de ascensos para el nivel básico y de oficiales y establece la ubicación de los miembros en una promoción para participar en el proceso de ascenso según el año de ingreso (Cfr. fojas 12-14 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 3 de 4 de octubre de 2022, dictada por la Comisión Evaluadora de Ascenso

para el Nivel Básico y Suboficial del Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), a través de la cual se decidió dejar sin efecto en todas sus partes, la Resolución N°001 de 22 de marzo de 2022 que incluye a la Sargento Primero 81059 Zamira Judith Guerra Duarte al proceso de ascenso 2022 (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

En atención a la medida adoptada en su contra, la actora interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución 20 de veintiuno (21) de octubre de 2022, y con la cual se decidió mantener lo establecido en la Resolución 03 de 4 de octubre de 2022 (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

En ese mismo orden, quien hoy demanda interpuso un recurso de apelación en contra de la decisión descrita en el párrafo anterior, siendo la misma resuelta por la miembros de la Junta Revisora de Ascenso y con la cual se confirmó en todas sus partes el acto impugnado (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, **Zamira Judith Guerra Duarte**, actuando por medio de su apoderado judicial, el 16 de enero de 2023, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, solicitando lo siguiente:

“PRIMERO: Que es Nula por ilegal, la *Resolución No. 03 de (4) de Octubre de 2022*, emitida por la *Comisión Evaluadora de Ascensos para el Nivel Básico y Suboficiales del Servicio Nacional Aeronaval (SENAN)*, y sus Actos Confirmatorios los cuales son respectivamente, la *Resolución No. 20 de (21) de Octubre de 2022*, emitido en grado de Reconsideración Administrativa por la misma *Comisión Evaluadora de Ascensos para el Nivel Básico y Suboficiales del Servicio Nacional Aeronaval (SENAN)*, y en grado de Apelación Administrativa la *Resolución N° 01 de (17) de Noviembre de 2022*, emitida por *Junta Revisora de Ascensos 2022 del Servicio Nacional Aeronaval*, que produce el Agotamiento de la Vía Gubernativa.

SEGUNDO: Que en consecuencia de la anterior declaración, se Declare la Obligación de la *Comisión Evaluadora de Ascensos para el Nivel Básico y Suboficiales del Servicio Nacional Aeronaval*, de realizar la Evaluación inherente al Proceso de Ascensos a la Sargento Primero Señora **ZAMIRA JUDITH GUERRA DUARTE**, con cédula de identidad personal..., que aspira al Cargo de *Subteniente* a efecto de establecer el Orden jerárquico que pudiese ocupar en la *Lista de Orden al Mérito* en el Concurso de Ascensos *Promoción Año 2022* (Cfr. foja 3 del expediente judicial) (La cursiva y negrita es de la demandante).

En términos generales, según afirma el abogado de la demandante, al emitir el acto objeto de controversia, la Comisión Evaluadora de Ascenso para Nivel Básico y Suboficiales del **Servicio Nacional Aeronaval**, le ha impedido participar de los procesos de ascensos, imposibilitando que

adquiera el estatus de convocado, aunque cuando señala ostentar el tiempo necesario para concursar (Cfr. fojas 8-14 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado de **Zamira Judith Guerra Duarte**, 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 de los propios actos administrativos demandados y de toda las actuaciones contenidas en el expediente administrativo remitido por la entidad al momento de rendir su Informe de Conducta suscrito por el Comandante Aeronaval Jeremías Urieta, en calidad de Director General del **Servicio Nacional Aeronaval**, mediante la Nota 0205/SENAN/DIGE/DAL-23 de 2 de febrero de 2023.

En ese sentido nos permitimos citar aspectos medulares de la Resolución 03 de cuatro (4) de octubre de dos mil veintidós (2022), en el sentido siguiente:

“...
Que la Sargento Primero 81059 Zamira Judith Guerra Duarte **ingresó a la Institución con el cargo de guardia** según consta en la Acta de Toma de Posesión fechada **01 de febrero de 2011**, luego cambió de promoción al cargo de sargento segundo el 12 de diciembre de 2014 y **toma el cargo de sargento primero el 29 de diciembre de 2020**, por lo que la Sargento Primero 81059 Zamira Judith Guerra Duarte **no mantiene un mínimo de cuatro (04) años de antigüedad** en el cargo de sargento primero.

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 16-17 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 revocatoria del acto administrativo con el cual se le permitiría participar en el Proceso de Ascenso, y en ese orden, advierte la obligación del Ministerio de Seguridad Pública de promover las condiciones favorables desde el punto de vista humano, social y profesional de los miembros 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 aeronaval, que le impiden ser convocada para obtener el cargo que solicita.

Para lograr una mayor aproximación al tema advertido, consideramos necesario referirnos al artículo 40 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval, cuyo contenido guarda relación a los ascensos, cito:

“Artículo 40. Los ascensos se conferirán a los miembros del Servicio Nacional Aeronaval con servicio activo, **que cumplan los requisitos legales dentro del orden jerárquico**, de acuerdo con las vacantes disponibles y **conforme a los requisitos de clasificación establecidos en el reglamento de evaluación y ascensos** que aprueba el Órgano Ejecutivo.” (Lo señalado es nuestro).

Es decir que los miembros de la entidad puedan ascender de rango, deben encontrarse en servicio activo y cumplir con los requisitos contemplados para el orden jerárquico, tal como lo establece el reglamento aprobado por el Órgano Ejecutivo.

De esta manera, es pertinente que esta Procuraduría cite algunas normas contenidas en el Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento de Ascenso de los miembros juramentados del Servicio Nacional Aeronaval, para evidenciar que no le asiste la razón a quien demanda, 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 37 del mismo cuerpo reglamentario, en vista que su contenido guarda relación con la acreditación de la antigüedad, veamos:

“Artículo 37. Acreditación de la antigüedad para ascenso. La antigüedad para ascenso se acreditará conforme a los siguientes aspectos:

1. Tiempo de ingreso a la institución: **se acredita con la fecha del acta de toma de posesión del cargo cuando fue nombrado.**

2. *Tiempo de servicio en el rango*: se acredita con la totalidad del tiempo de servicio **en el rango** establecido en este reglamento, **contado a partir de la fecha de toma de posesión del cargo**, de su último ascenso.

3. Tiempo de servicio como oficial: se acredita con la totalidad del tiempo de servicio activo prestado como oficial.

4. Orden de mérito: se acredita con la posición que ocupa el concursante en el orden descendente dentro de una promoción acreditada por la Junta Revisora de Ascensos y publicada en el orden general del día.

5. Tiempo de servicio en la institución: se acredita con la totalidad del tiempo de servicio activo en la institución.

..." (Lo resaltado es nuestro).

Visto lo anterior, queda claro que si **Zamira Judith Guerra Duarte**, aspiraba a ser convocada al proceso de ascenso que le permitiera ocupar el cargo de Subteniente, debía corroborar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad ejerciendo el cargo de Sargento Primero, 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 revocar el acto administrativo con el cual se le asignaba erróneamente la categoría de convocada para participar en el proceso de ascenso.

De igual manera, resulta oportuno señalar que en las constancias procesales aportadas por la entidad demandada, se observa el Formulario Único de Historial Laboral de la hoy demandante, señalando puntualmente lo que a continuación citamos:

"...

TRAYECTORIA DE ASCENSO					
RANGOS	AÑO DE ASCENSO	TR	FECHA	TIEMPO EN EL RANGO	OBSERVACIÓN
GUARDIA	2011	0	01-02-2011	3 años 10 meses 11 días	
CABO 2DO					Ascendió a Sargento 2do por estudio de suboficial
CABO 1RO					Ascendió a Sargento 2do por estudio de suboficial
SARGENTO 2DO	2014	0	12-12-2014	6 años 17 días	
SARGENTO 1RO	2020	4	29-12-2020	1 año 8 meses 28 días	
SUBTENIENTE	2024	8			
TENIENTE					
CAPITÁN					

MAYOR					
SUBCOMISIONADO					
COMISIONADO					
JUBILACIÓN	2041	30			

...

RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES PARA EL PROCESO DE ASCENSO						
MÉDICA (0%)	PEF (10%)	ACADÉMICO (35%)	CONDUCTA (25%)	DESEMPEÑO (30%)		PUNTAJE FINAL
				LABORAL (15%)	SERVICIO (15%)	
APTO	9.78	35.00	25.00	3.56	3.75	77.09

..." (Cfr. foja 0064 del expediente administrativo) (Lo destacado es nuestro).

De esta manera, podemos señalar que se equivoca la actora al indicar el Servicio Nacional Aeronaval vulneró las normas que invoca como infringidas por no permitirle participar en el proceso de ascenso, pues resulta evidente que la misma no cumplía con el tiempo requerido ocupando el cargo de Sargento Primero, ya que la toma de posesión se efectuó el 29 de diciembre de 2020.

Por otra parte, también resulta importante aclarar que los argumentos expuestos por quien demanda carecen de certeza jurídica, ya que contrario a lo señalado por ésta, los estudios acreditados fuera del país fueron reconocidos por el estamento de seguridad en referencia, pues tal como se describe en el Formulario Único de Ascenso, **Zamira Judith Guerra Duarte**, no ocupó los cargos de Cabo 2do, ni Cabo 1ro, pasando de Guardia a ser nombrada como Sargento 2do, razón por la cual, este Despacho es del criterio que se equivoca la actora al pretender que se le reconozcan, de los años que ejerció en el cargo anterior, el tiempo faltante para acreditar la antigüedad que requiere el proceso de ascenso, pues la norma es clara y establece taxativamente que la misma se computa desde la toma de posesión, de manera que en el caso que nos ocupa, ha quedado claro que la demandante no había alcanzado ni siquiera los dos (2) años de antigüedad al momento de la emisión del acto que hoy demanda, y se requiere de al menos cuatro (4) años para ser convocada al proceso que le permita ascender al cargo de Subteniente.

Es por ello que la Comisión Evaluadora, conforme lo establece el Decreto 900 de 2 de noviembre 2020, tiene la responsabilidad de verificar el correcto cumplimiento de los requisitos que cumplan los convocados, pues en caso contrario, estarían faltando al principio de estricta legalidad con el cual se le exige a toda autoridad competente y servidor público, cumplir con los preceptos establecidos en las leyes y en los reglamentos.

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 su reglamentación, efectuando además un minucioso análisis de todos los requisitos necesarios para determinar que **Zamira Judith Guerra Duarte**, no contaba con la antigüedad requerida para ocupar el cargo de Subteniente, y resulta improcedente el reconocimiento de años de servicio en un cargo del cual no había tomado posesión, sino hasta el mes de diciembre del año 2020 (Cfr. foja 0063 del expediente administrativo).


En ese sentido, en el estricto cumplimiento del principio de legalidad, con el que deben ejecutarse todas las actuaciones administrativas, la Comisión Evaluadora de Ascensos del **Servicio Nacional Aeronaval** actuó en debida forma al decidir revocar la decisión con la cual se había otorgado la condición de convocada a la actora, producto del incumplimiento en los requisitos necesarios para participar en el proceso de ascenso.

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 03 de 4 de octubre de 2022**, emitida por la Comisión Evaluadora de Ascensos del **Servicio Nacional Aeronaval**, ni sus actos confirmatorios, 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 administrativo de la accionante, que guarda relación con este caso, cuyo original ha sido remitido por la entidad a través de su informe de conducta.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Morfeneiro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardiá
Secretaría General