

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1647

Panamá, 24 de noviembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

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.503 de 3 de diciembre de 2015**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de **Mayor** de la Policía Nacional a **Edgardo Gustavo Bonilla**.

Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.

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 3 del artículo 5 de la Ley No.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 24 de noviembre 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.503 de 3 de diciembre de 2015**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de **Mayor** de la Policía Nacional a **Edgardo Gustavo Bonilla**, únicamente en lo referente a dicho **ascenso**, el que citamos, en su parte pertinente, para mejor referencia:

"RESUELTO DE PERSONAL No. 503
(DE 3 DE DICIEMBRE DE 2015)

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

EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: SE ASCIENDEN A LOS SIGUIENTES SERVIDORES PÚBLICOS, ASÍ:

BERTILDA VARGAS Z CÉDULA NO. 7-71-865 SEGURO SOCIAL NO. 115-4879, CAPITAN, CÓDIGO 8025050, PLANILLA NO.131, POSICIÓN NO.10300, SUELDO B/.1510.00, MÁS B/.250.00 DE GASTOS DE REPRESENTACIÓN, MÁS B/.299.00 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, A MAYOR, CÓDIGO 8025040, POSICIÓN NO.10434, CON SUELDO DE B/.1,900.00, MÁS B/.299.00 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD. CON CARGO A LAS PARTIDAS: G.001820101.001.001 Y G.001820101.001.011.

GASTOS DE REPRESENTACIÓN POR B/.400.00, CON CARGO A LA PARTIDA G.001820101.001.030.

...
EDGARDO G. BONILLA

CÉDULA NO. 9-701-2481 SEGURO SOCIAL NO. 9-701-2481 CAPITAN, CÓDIGO 8025050, PLANILLA NO.149, POSICIÓN NO.10557, SUELDO B/.1510.00, MÁS B/.250.00 DE GASTOS DE REPRESENTACIÓN, MÁS B/.213.60 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, A MAYOR, CÓDIGO 8025040, POSICIÓN NO.10267, CON SUELDO DE B/.1,900.00, MÁS B/.213.60 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD. CON CARGO A LAS PARTIDAS: G.001820101.001.001 Y G.001820101.001.011.

GASTOS DE REPRESENTACIÓN POR B/.400.00, CON CARGO A LA PARTIDA G.001820101.001.030.

PARAGRAFO:

...
ESTE RESUELTO COMENZARA A REGIR A PARTIR DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2015. 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 3 DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DE 2015.

(FDO.) RODOLFO AGUILERA FRANCESCHI

MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA" (Cfr. fojas 45-639 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Providencia de catorce (14) de diciembre de dos mil veinte (2020)**, fue admitida la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Doctor **José Luis Romero González**, quien actúa en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, el **Resuelto de Personal No.503 de 3 de diciembre de 2015**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, y a través de la misma se le corre traslado a **Edgardo Gustavo Bonilla**, por el término de cinco (5) días (Cfr. foja 655 del expediente judicial).

En este contexto, debemos destacar, que el día 5 de febrero de 2021, **Edgardo Gustavo Bonilla** a través de su apoderada judicial, sustentó recurso de apelación ante la Sala Tercera **en contra de la providencia que dio curso a la demanda**, quedando admitido como tercero interesado en el proceso mediante la **Resolución de Bastanteo de uno (1) de febrero de dos mil veintiuno (2021)** (Cfr. fojas 663 y 675-679 del expediente judicial).

En su escrito de apelación, el tercero manifiesta su oposición en contra de la **Providencia de catorce (14) de diciembre de dos mil veinte (2020)**, que admite la acción contencioso administrativa de nulidad, señalando entre otras cosas, que: *“La demanda admitida por esta Sala Colegiada, incurre en errores de forma, ya que la misma está encaminada a anular una orden emitida por el Ministerio de Seguridad Pública, respecto al ascenso de Edgardo Bonilla; sin embargo, se deja ver que no se configura el presupuesto legal respecto a la obtención de preservación del orden jurídico abstracto.”* (Cfr. foja 676 del expediente judicial).

Por su parte, el Doctor **José Luis Romero González**, quien actúa en su propio nombre y representación, ha comparecido ante la Sala Tercera, con el objeto de oponerse al recurso de apelación presentado por el tercero interesado, señalando que se contrapone a los argumentos del apelante, por considerar que: *“...el **acto acusado** constituye un **acto-condición** que establece la aplicación a una persona de un status legal o reglamentario, o sea de un acto general; que coloca a las personas, individualmente consideradas, dentro de una situación jurídica individual, aplicándole la situación general, que así se concretiza* (Cfr. foja 689 del expediente judicial).

Cabe agregar que, a través de la Vista Número 874 de 25 de junio de 2021, por cuyo conducto presentamos nuestro concepto de Ley en relación con el recurso de apelación promovido por el tercero interesado, en contra de la **Providencia de catorce (14) de diciembre de dos mil veinte (2020)**, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior, solicitando en ese momento, a la Sala Tercera, se **reformara la resolución de admisión de la demanda** y en ese sentido, se tomara en consideración la **solicitud especial** que realizó esta Procuraduría, para que se llamara al conocimiento del proceso a todos los administrados a quienes la nulidad del acto pudiera afectarles derechos adquiridos, vulnerando así su derecho a ser oídos como partes del juicio y configurando la nulidad del mismo, debido a que el acto administrativo impugnado, fue emitido concediendo además del Mayor Edgardo Gustavo Bonilla, **un total de tres mil cuatrocientos cuarenta y ocho (3,448) 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.503 de 3 de diciembre de 2015**, 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 **Edgardo Gustavo Bonilla**, debemos tener presente que **parte de los cargos de infracción en que se sustenta la ilegalidad del Resuelto de Personal No.503 de 3 de diciembre de 2015, versan sobre la falta de competencia del Ministro de Seguridad Pública** (Cfr. fojas 35 a 41 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, mediante la Resolución de once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), el resto de los Magistrados consideraron que no le asistía la razón al apelante, y en cuanto a la solicitud especial realizada por este Despacho, indicó que en anteriores ocasiones se había pronunciado a ese respecto, citando la Resolución de 26 de abril de 2021; en consecuencia confirmaron la providencia de admisión (Cfr. fojas 726 a 733 del expediente judicial).

Por otra parte, el día 5 de febrero de 2021, **Edgardo Gustavo Bonilla** a través de su apoderada judicial, presentó la contestación de la demanda; escrito en el que se opone a la pretensión del demandante (Cfr. fojas 664 a 671 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 No.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 20 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 20 a 26 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 26 a 29 del expediente judicial); y,

D. Los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley No.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 29 a 41 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, **Edgardo Gustavo Bonilla**, no debió ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de Mayor en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, toda vez que para el día **3 de diciembre de 2015**, fecha en que se emite el **Resuelto de Personal No.503**, objeto de reparo, éste no cumplía con los requisitos de antigüedad que se requieren para este cargo, ya que **solo contaba con trece (13) años en el rango de Oficial, y además sólo tenía tres (3) años y diez (10) meses en la posición de Capitán, que es la inmediatamente anterior al rango de Mayor, en ese sentido, las disposiciones que rigen la materia señalan un mínimo de catorce (14) años que se establece para el nivel de Oficial, y cinco (5) años en el cargo de Capitán, para ser ascendido al grado de Mayor, 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 No.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 29 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 No.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 **Edgardo Gustavo Bonilla**, al grado de **Mayor** a través del **Resuelto de Personal No.503 de 3 de diciembre de 2015**, 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 29 a 41 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 **Edgardo Gustavo Bonilla** (Cfr. foja 44 del expediente judicial);
2. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No.503 de 3 de diciembre de 2015**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de **Mayor** de la Policía a **Edgardo Gustavo Bonilla** (Cfr. fojas 45 a 627 del expediente judicial)
3. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No.6 de **Edgardo Gustavo Bonilla en el cargo de Mayor**, fechado 16 de diciembre de 2015 (Cfr. foja 628 del expediente judicial);

4. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No.008 de 16 de enero de 2012**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, a través del cual se reconocen varios ascensos y ajustes de sueldos en la Policía Nacional, entre estos, se asciende al rango de **Capitán a Edgardo Gustavo Bonilla** (Cfr. fojas 629-630 del expediente judicial);
5. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No.1851 de **Edgardo Gustavo Bonilla en el cargo de Capitán**, fechado 3 de febrero de 2012 (Cfr. foja 631 del expediente judicial);
6. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No.064 de 5 de diciembre de 2006**, emitido por el **Ministerio de Gobierno y Justicia**, a través del cual se reconocen ascensos y ajustes de sueldos en la Policía Nacional, entre estos, se asciende al rango de **Teniente a Edgardo Gustavo Bonilla** (Cfr. fojas 632-634 del expediente judicial);
7. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No.108 de **Edgardo Gustavo Bonilla en el cargo de Teniente**, fechado 11 de diciembre de 2006 (Cfr. foja 635 del expediente judicial);
8. Copia autenticada del **Decreto de Personal No.132 de 29 de mayo de 2002**, emitido por el **Presidente de la República**, con la participación del **Ministro de Gobierno y Justicia**, a través del cual se reconocen varios ascensos en la Policía Nacional, entre estos, se asciende al rango de **Subteniente a Edgardo Gustavo Bonilla** (Cfr. fojas 636-638 del expediente judicial);
9. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión de **Edgardo Gustavo Bonilla en el cargo de Subteniente**, fechado 20 de agosto de 2002 (Cfr. foja 639 del expediente judicial);
10. Copia autenticada del **Decreto de Personal No.175 de 6 de agosto de 1998**, emitido por el **Presidente de la República**, con la participación del **Ministro de Gobierno y Justicia**, a través del cual se realizaron varios nombramientos en la Policía Nacional, entre estos, se nombra en el rango de **Guardia a Edgardo Gustavo Bonilla** (Cfr. fojas 640-642 del expediente judicial);

11. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No.29 de **Edgardo Gustavo Bonilla en el cargo de Guardia**, fechado 7 de agosto de 1998 (Cfr. foja 643 del expediente judicial); y,

12. 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 **Edgardo Gustavo Bonilla**, al ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de **Mayor** 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 **Edgardo Gustavo Bonilla**, al ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de **Mayor** 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 por escrito de la Providencia de catorce (14) de diciembre de dos mil veinte (2020), que admite la demanda, el 29 de enero de 2021, y recibió el traslado de la misma; lo cierto es que, sólo presentó un poder especial otorgado a la Licenciada Carla Arritola Bradvica, y la contestación de la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, solicitando que sea desestimada la pretensión del accionante; sin embargo, no aduce ni acompaña con la réplica, prueba alguna que desvirtuó los argumentos vertidos por el recurrente; 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 659, 660, 664 a 671 del expediente judicial).

En atención a lo expresado, resulta necesario revisar el expediente administrativo que dio origen al **Resuelto de Personal No.503 de 3 de diciembre de 2015**, 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 **Edgardo Gustavo Bonilla**, para que se le otorgara el ascenso al grado de **Mayor** 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.503 de 3 de diciembre de 2015**, 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 **Edgardo Gustavo Bonilla**.

Del Honorable Magistrado Presidente



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 834712020