

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1777

Panamá, 21 de octubre de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.  
Expediente: 819972021.**

El Licenciado Justino González, actuando en nombre y representación de **Alexander Rivera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 59 de 19 de mayo de 2021, emitida por el **Servicio Nacional Aeronaval**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**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 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; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

**II. Normas que se aducen infringidas.**

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

**A.** Los artículos 90 (numeral 6) y 91 del Decreto Ejecutivo 219 de 13 de mayo de 2014, que desarrolla la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional

Aeronaval, normas que en su orden señalan respectivamente, que el nombramiento de un ex miembro juramentado de la entidad podrán decretarse para las siguientes condiciones, entre estas, para todos los efectos de antigüedad, en ese sentido al ex miembro nombrado, se le reconocerá el tiempo para los efectos de jubilación mas no para salarios dejados de percibir, ascensos, sobresueldos y otros emolumentos; y, para todos los efectos de antigüedad, el ex miembro nombrado, pasará a formar parte de la promoción inferior a la que pertenecía, al momento de su salida, ocupando la primera posición de la promoción del año siguiente (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial);

**B.** El artículo 40 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, que establece el Teniente que opte por el rango de Capitán, deberá ser incluido en la lista preliminar de convocados para concursar por una vacante en dicho nivel y además acreditar un mínimo de nueve (9) años de antigüedad como oficial, contado desde la fecha de la toma de posesión del cargo de subteniente; acreditar un mínimo de cinco (5) años de antigüedad en el rango, contado desde la fecha de la toma de posesión del cargo de teniente; acreditar un mínimo de cinco (5) años hojas de evaluación anual, servicio, conducta y prueba de evaluación física que, promediadas sus calificaciones durante el periodo de ascenso obtenga como resultado un puntaje igual o superior a setenta y un (71) puntos (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

**C.** Los artículos 34, 36, 155 (numeral 1) y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, normas que indican los principios que informan el procedimiento administrativo general, entre éstos, debido proceso y estricta legalidad; que hace referencia a que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque este provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los actos que afecten derechos subjetivos; y, los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico incluyendo la desviación de poder (Cfr. fojas 13-17 y 19-20 del expediente judicial).

D. Los artículos 5 y 15 del Código Civil, que en su orden disponen, que los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor; y, que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o las leyes (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

### III. Breves antecedentes.

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, se tiene que el acto acusado de ilegal, lo constituye la **Resolución 59 de 19 de mayo de 2021**, dictada por la Comisión Evaluadora de Ascenso para Oficiales Subalternos y Superiores del **Servicio Nacional Aeronaval del Ministerio de Seguridad Pública**, a través de la cual se resolvió:

“**PRIMERO:** Comunicar, al Teniente 70624 ALEXANDER RIVERA, 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 artículo 34, del Decreto Ejecutivo 900, la promoción de ascenso, según la Tabla No.2, la programación anual de ascensos le corresponde al rango inmediato de Capitán en el año 2023.

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. foja 000031 del expediente administrativo de la Oficina Institucional de Ascensos que corresponde al actor y que fue aportado por la institución demandada).

En atención a la medida adoptada por la entidad, el actor interpuso el correspondiente recurso de apelación, mismo que fue decidido a través de la **Resolución 13 de veintitrés (23) de junio de 2021**, que confirmó en todas sus partes la Resolución 59 de 19 de mayo de 2021, la cual le fue notificada el veintitrés (23) de junio de 2021 (Cfr. fojas 000033 a 000035 del expediente administrativo de la Oficina Institucional de Ascensos que corresponde al actor y que fue aportado por la institución demandada).

Conforme observa este Despacho, el 23 de agosto de 2021, el Licenciado Justino González, actuando en nombre y representación de **Alexander Rivera**, interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, a fin que se declare nula, por ilegal, la Resolución 59 de 19 de mayo de 2021, emitido por el **Servicio Nacional Aeronaval**, su acto confirmatorio; y como consecuencia de lo anterior se ordene el ascenso a su mandante al rango de Capitán dentro del **Servicio Nacional Aeronaval**, así como el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir,

las vacaciones vencidas y proporcionales, décimo tercer mes vencido y proporcional y los demás derechos adquiridos, que por Ley tiene derecho (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

### **3.1. Argumentos del demandante.**

Al sustentar el concepto de las normas que aduce infringidas, el apoderado judicial del demandante indicó que la institución demandada no le reconoció a su cliente el cambio de promoción realizado por el Departamento de Recursos Humanos, desconociendo totalmente el ajuste del proceso de ascenso, el tiempo de servicio, ya que en la actualidad cuenta con veintisiete (27) años y tres (3) meses de servicio continuo (Cfr. fojas 9-13 del expediente judicial)

También indica, que el acto impugnado ha infringido de forma directa por comisión y omisión, los artículos 34, 36, 155 (numeral 1) y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, ya que a su parecer la Resolución 59 de 19 de mayo de 2021, desconoció el derecho al ascenso que tiene el actor en base al tiempo de servicio laborado; además que no existe una causal que justifique que la institución demandada le niegue ascender al grado de Capitán; y finalmente que el acto que se acusa de ilegal, carece de la debida motivación, lo que contraviene los principios de debido proceso y estricta legalidad de los que deben estar revestidos los actos administrativos de las entidades públicas, lo que evidencia un ostensible acto de desviación de poder (Cfr. fojas 13-17 y 19-20 del expediente judicial)

Finalmente sostiene, que acto administrativo que se acusa de ilegal, está plagado de vicios de ilegalidad, por lo que debe ser declarado nulo (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

### **IV. De la pretensión del actor y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Luego de analizar los argumentos expuestos por el accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado de ilegal, se advierte que los mismos están estrechamente vinculados, por lo que esta Procuraduría procede a contestar los mismos, como a continuación se expone, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Alexander Rivera**.

De acuerdo con lo que se desprende de la parte motiva de la **Resolución 59 de 19 de mayo de 2021**, emitida por la Comisión Evaluadora de Ascenso para Oficiales Subalternos y

Superiores del **Servicio Nacional Aeronaval del Ministerio de Seguridad Pública**, la decisión adoptada por la entidad de desestimar la petición de **Alexander Rivera**, se sustenta en las siguientes consideraciones, cito:

“... ”

Que la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá, dispone en el artículo 40, que los ascensos se conferirán a los miembros del Servicio Nacional Aeronaval en 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 apruebe el Órgano Ejecutivo.

Que el artículo 180, 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, señala que la evaluación ordinaria o de desempeño, controla el rendimiento del personal, se aplicará cada seis (6) meses bajo la responsabilidad del jefe inmediato y deberá reposar en el expediente del funcionario en la Dirección Nacional de Recursos Humanos. Esta evaluación constará de la evaluación del desempeño, evaluación de conducta y prueba física y deberá ser considerada en la evaluación para ascensos según requisitos exigidos en este programa.

Que a través del Decreto Ejecutivo No. 900 de 02 de diciembre de 2020, se formaliza los lineamientos institucionales para el proceso de ascenso, del personal juramentado del Servicio Nacional Aeronaval, reconociendo que los ascensos se otorgan en reconocimiento al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio. Además, establece los criterios para promociones, equiparación del tiempo en el rango con el tiempo de servicio y las evaluaciones de conducta, condición física, desempeño y perfeccionamiento académico para acreditar la antigüedad, nivel académico y responsabilidad.

Que se establecen dos comisiones evaluadoras de ascensos que son: la Comisión Evaluadora de Ascenso para el nivel básico y nivel de suboficiales y la Comisión Evaluadora de Ascenso para oficiales subalternos y superiores, para lo cual el Director General, designará a tres (3) oficiales con sus respectivos suplentes en cada una de las comisiones evaluadoras de ascensos, de conformidad con el artículo 20, del Decreto Ejecutivo No. 900 de 02 de diciembre de 2020.

Que en la Orden General del Día N° 041 del 02 de marzo de 2021, se publicó la lista preliminar de convocados para el proceso de ascenso 2021, que cumplen los requisitos establecidos.

Que en la Orden General del Día No. 042 del 03 de marzo de 2021, se publicaron los requisitos para la inclusión en el proceso de ascenso 2021 (Artículo 69, del Decreto Ejecutivo No. 900), las cuales serían recibidas dentro del término de treinta días (30) hábiles siguientes a la publicación en la orden general del día.

Que las decisiones emanadas de las Comisiones Evaluadoras, serán notificadas por escrito al interesado, en tal sentido podrá notificar la resolución, la unidad facultada para ello, por las Comisiones Evaluadoras o la Junta Revisora de Ascensos o por la unidad autorizada por la Dirección Nacional de Recursos

Humanos, tal como lo dispone el artículo 75 del Decreto Ejecutivo No. 900 de 02 de diciembre de 2020.

**Vistos:**

Que, el Teniente 70624 ALEXANDER RIVERA de servicio en la Dirección Nacional de Mantenimiento Aéreo, presentó ante la Comisión Evaluadora de Ascenso, solicitud e inclusión el día 01 de abril de 2021 dentro del término establecido.

Que, el Teniente 70624 ALEXANDER RIVERA, indica que en la actualidad cuenta con veintisiete años (27), tres mes (sic) (03) de servicio y en el rango de Teniente cuatro (4) años, tres (3) meses.

Que, el Teniente 70624 ALEXANDER RIVERA, indica tener nueve años como Oficial dado que realizó cinco como (sic) años como Subteniente y cuatro que mantiene como Teniente, solicitando se contemple el año que hizo de más en el rango de Subteniente.

Que, para determinar la viabilidad de la solicitud del Teniente 70624 ALEXANDER RIVERA, esta Comisión pasa revista a los requisitos mínimos que deben cumplir los candidatos al concurso de ascensos del año 2021 en la Servicio Nacional Aeronaval.

1. El Teniente 70624 ALEXANDER RIVERA, pertenece a la promoción 1994, a que tomó posesión del cargo 3 de enero de 1994.

2. El Teniente 70624 ALEXANDER RIVERA, fue ascendido a Teniente el 10 enero de 2017, teniendo como tiempo en el rango al 31 de diciembre de 2021, cuatro (04) años, once (11) meses y veintiún (21) días y de servicio veintisiete (27) años, once (11) meses y veintiocho (28) días.

...” (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 000031 y 000032 del expediente administrativo de la Oficina Institucional de Ascensos que corresponde al actor y que fue aportado por la institución demandada).

Ahora, si bien el actor considera que cumple con todos los requerimientos para obtener el ascenso en el cargo de Capitán dentro del **Servicio Nacional Aeronaval**; lo cierto es que de las constancias que reposan en autos, se evidencia el incumplimiento del requisito relacionado a la antigüedad dentro de ese estamento policial, por parte del Teniente **Alexander Rivera**, puesto que para ocupar el cargo de Capitán, el recurrente solo **contaba con cuatro (4) años, once (11) meses y veintiún (21) días a la fecha de 31 de diciembre de 2021 en el rango inmediatamente anterior, que es cuando termina el ciclo del proceso establecido**, y las normas que rigen la materia en este caso, señalan **un mínimo de cinco (5) años de antigüedad en el rango de Teniente, contados desde la fecha de toma de posesión de dicho cargo, para ser ascendido al grado que aspira el accionante a través de la demanda que se examina; es decir, al rango de**

**Capitán** (Cfr. foja 000031 del expediente administrativo de la Oficina Institucional de Ascensos que corresponde al actor y que fue aportado por la institución demandada).

Para lograr una mayor aproximación al tema en debate, consideramos necesario citar el artículo 36 (numeral 2) del Decreto Ejecutivo 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 la 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 correspondientes 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 que se desea 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:

...

**Capitán.** Deberá ser incluido a la lista preliminar de convocados para concursar por una vacante al rango de Capitán, el teniente que:

1. Acredite un mínimo de nueve (9) años de antigüedad como oficial, contado desde la fecha de toma de posesión del cargo de subteniente.
2. **Acredite un mínimo de cinco (5) años de antigüedad en el rango, contando desde la fecha de toma de posesión del cargo de teniente.**

3. Acredite un mínimo de cinco (5) 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 destacado es nuestro).

Visto lo anterior, queda claro que si **Alexander Rivera**, aspiraba a ocupar el rango de Capitán, debía corroborar un mínimo de cinco (5) años de antigüedad, contados desde la fecha de la toma de posesión del cargo de **Teniente**, 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 del prenombrado, así como las demás prestaciones laborales.

De igual manera, resulta oportuno señalar que de acuerdo a la Tabla No.2 denominada "Programación anual de ascensos para el nivel básico", contenida en el artículo 34 del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento de Ascenso de los miembros juramentados del Servicio Nacional Aeronaval, **la promoción del año 1994 que debe alcanzar aquellos que tengan el rango Teniente está programada para el año 2023, que es donde se ubica el demandante, debido a que éste cambió de promoción cuando tomó posesión del cargo de Guardia en la entidad demandada, el 03 de enero de 1994** (Cfr. foja 000035 del expediente administrativo de la Oficina Institucional de Ascensos que corresponde al actor y que fue aportado por la institución demandada).

De ahí que, una vez la Comisión Evaluadora de Ascensos conoció de la petición interpuesta por el recurrente, realizó el análisis para la inclusión al Proceso de Ascenso 2022, al rango de Capitán solicitado por **Alexander Rivera**, quien en atención a ello, indicó en las observaciones lo siguiente: *"Considerando el artículo No.34 del Decreto N° 900 la promoción de ascenso según la tabla N° 2 la programación anual de ascensos le corresponde al rango inmediato de Capitán en el año 2023"*(Cfr. foja 000004 del expediente administrativo de la Oficina Institucional de Ascensos que corresponde al actor y que fue aportado por la institución demandada).

En conclusión, esta Procuraduría es del criterio que no le asiste la razón al 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 **Alexander Rivera, no contaba con la antigüedad requerida para ocupar el cargo de Capitán, decisión que en nada tiene que ver con los vicios de ilegalidad contenidos en la ley especial de procedimiento administrativo.**

Es por lo anterior, que mediante la Resolución 59 de 19 de mayo de 2021, acto administrativo objeto de reparo, la Comisión Evaluadora de Ascenso del **Servicio Nacional Aeronaval, desestimó la petición de Alexander Rivera, debido a que la misma no cumplía con los requisitos para obtener la promoción solicitada.**

Por otro lado, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que en el considerando de la Resolución 59 de 19 de mayo de 2021, que constituye el acto acusado, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada;** es decir, que la autoridad demandada **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la negativa de desestimar la solicitud del Teniente **Alexander Rivera**, se debió a que no cumplía con los requisitos que rigen la materia de ascensos de esa estructura policial; **por lo tanto, la entidad demandada no podía acceder a la petición del demandante, de conformidad con lo establecido 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** (Cfr. fojas 000031 y 000032 del expediente administrativo de la Oficina Institucional de Ascensos que corresponde al actor y que fue aportado por la institución demandada).

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, desestimar la solicitud del recurrente para ascender al rango de Capitán, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en el previo cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 36 y 40 del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento de Ascenso de los miembros juramentados del Servicio Nacional Aeronaval, de ahí que contrario a lo esbozado por el apoderado judicial del accionante, no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados.**

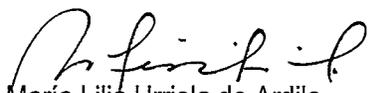
En el marco de los hechos que hemos expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución 59 de 19 de mayo de 2021, emitida por la Comisión Evaluadora de Ascenso para Oficiales Subalternos y Superiores del Servicio Nacional Aeronaval**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones del accionante.

**V. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo de la Oficina Institucional de Ascensos que corresponde al accionante, que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en la Secretaría del Tribunal.

**VI. Derecho.** No se acepta el invocado por el actor.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General