

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 970

Panamá, 16 de agosto de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

El Licenciado Francisco Antonio Castillo Buenaño, actuando en nombre y representación de **Edgar Javier Miranda Otero**, solicita que se declare nula, por ilegal, la respuesta a la reconsideración fechada 7 de diciembre de 2016, emitida por la **Junta Evaluadora de Ascensos de Oficiales del Servicio Nacional de Fronteras del Ministerio de Seguridad Pública** 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste la razón a **Edgar Javier Miranda Otero**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nula, por ilegal, la respuesta a la reconsideración fechada 7 de diciembre de 2016, emitida por la **Junta Evaluadora de Ascensos de Oficiales del Servicio Nacional de Fronteras del Ministerio de Seguridad Pública**, por medio de la cual la Junta Evaluadora de Ascensos de Oficiales, decidió no promover al accionante a de conformidad con el artículo 441 del Decreto Ejecutivo 103 de 19 de mayo de 2009 (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa; ya que, al efectuar el análisis de las constancias que reposan en el expediente, esta Procuraduría advierte el Informe de Conducta emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, en el cual se hace constar lo siguiente:

“ ...

Por otra parte, nuestra normativa institucional, prevista en el decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009, establece entre otros, que la Junta Evaluadora de Ascensos de Oficiales, tiene como funciones lo señalado en el artículo 501 del Decreto Ejecutivo 103, donde se establece lo siguiente:

*Artículo 501. Las comisiones evaluadoras tendrán las siguientes funciones:*

- 1. Elaborar la lista primaria de candidatos para ascenso, de acuerdo con el escalafón policial.**
- 2. Procesar las Evaluaciones de Desempeño, Prueba Escrita, Conducta y Prueba Física.**
- 3. Conducir un Panel de Entrevista a cada candidato.**
- 4. Confeccionar la lista de Orden de Mérito definitivo, en función de las calificaciones numéricas de cada candidato.**
- 5. Remitir a la junta revisora, a más tardar el treinta de septiembre del año calendario, la lista de Orden de Mérito definitivo por grado o rango.**
- 6. Rendir sus conclusiones y recomendaciones en acta que se levantará para tales efectos.**

Como se puede apreciar en este artículo, la Junta Evaluadora únicamente procesa la información proporcionada, por la Dirección de Recursos humanos mediante la hoja de vida década candidato al ascenso, vale decir, las calificaciones que cada candidato obtiene en:

- a. Desempeño,
- b. Prueba Escrita
- c. Conducta y
- d. Prueba Física.

Esta Junta Evaluadora no califica a ninguno de los candidatos sólo procesa las notas o calificaciones que ellos han recibido u obtenido durante los cuatro años anteriores al proceso

de ascenso. Sino, que emite con esta información, ante la Junta Revisora, su informe con sus conclusiones y recomendaciones.

Tanto las conclusiones, como las recomendaciones vertidas por esta Junta Evaluadora, no son decisivas, ya que las mismas solamente establecen un punto de vista, pero la decisión final la toma el Ejecutivo, vale decir el Ministro de Seguridad Pública y el Señor Presidente de la República, tal cual lo preceptúa el Decreto Ejecutivo 103 de 2009, que establece lo siguiente:

*Artículo 439: Los ascensos a cada miembro serán otorgados por el Presidente de la República, previa recomendación del Director General del Servicio Nacional de Fronteras al Ministro de Gobierno y Justicia, por conducto del Viceministro de Seguridad Pública, una vez cumplidos los requisitos establecidos en este Decreto Ejecutivo. No obstante, el Presidente de la República, de la lista de Orden de Mérito podrá otorgar el ascenso al candidato que mayor aptitud tenga.*

Las Disposiciones Generales que deben cumplirse en el proceso de ascensos para los miembros del Servicio Nacional de Fronteras se encuentran establecidas del Artículo 437 al 458 del Decreto Ejecutivo 103.

En ese sentido es importante destacar que el artículo 459 del decreto Ejecutivo 103 de 2009, establece, 'Anualmente el Director general del Servicio Nacional de fronteras dispondrá la cantidad de plazas vacantes para cada rango o grado de atención al presupuesto de la institución y a las necesidades de esta'.

...

Para llegar a esta decisión los integrantes de la Junta Evaluadora observamos que el capitán Miranda, en el año 2015 presentó conducta deficiente, vale decir que fue sancionado disciplinariamente y su experiencia profesional de todos sus integrantes y amparados por el artículo 441 del Decreto Ejecutivo 103 del 13 de mayo de 2009, consideramos que el oficial en mención no mantenía la debida aptitud en el cargo lo cual era evidenciado por la calificación deficiente en esa conducta, durante el año 2015, es por esa razón que la Junta Evaluadora llegó a la conclusión que este oficial no se encontraba calificado para desempeñar funciones de responsabilidad en el cargo inmediatamente superior. Así también es importante destacar que nuestra institución busca que el personal de oficiales que van a ocupar puestos superiores y de mando, sean los más idóneos y que sirvan de ejemplo a sus subordinados. (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 27 a 29 del expediente judicial).

Bajo la premisa anterior, queda claro que el demandante debía cumplir con una serie de presupuestos contenidos en la norma, para que en caso de cumplir

con todos estos, tuviese la oportunidad de ser elegido para alguna de las vacantes del cargo inmediatamente superior.

Así, este Despacho estima necesario analizar los presupuestos jurídicos en que se fundamenta la figura del ascenso profesional en el Servicio Nacional de Fronteras, y para ello debemos partir del numeral 10 del Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008, que “Crea el Servicio Nacional de Fronteras”, cuyo texto dice:

“Artículo 63. Los miembros del Servicio Nacional de Fronteras tendrán derecho a:

10. Recibir los ascensos que les correspondan, **conforme a las normas de la reglamentación respectiva.**” (El resaltado es nuestro).

En ese mismo contexto el Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008, dispone otras serie de artículos que establecen los fundamentos legales que deberán ser cumplidos de conformidad con el principio de legalidad para otorgar los ascensos, veamos:

“Artículo 26. **El Departamento de Recursos Humanos es el encargado de planificar, organizar, dirigir y coordinar todos los aspectos administrativos y de organización, para la administración de los recursos humanos, aplicando las políticas, las normas y los procedimientos de la Carrera del Servicio Nacional de Fronteras y la Carrera Administrativa, en materia de reclutamiento, selección, clasificación, ascenso, remuneración, evaluación del desempeño y otros programas de personal, a fin de promover el desarrollo óptimo de los recursos humanos.**”

“Artículo 38. Se entiende por Carrera del Servicio Nacional de Fronteras el sistema integral de administración de Recursos Humanos, **basado en criterios de profesionalismo, eficiencia e igualdad de oportunidades, equidad para el ingreso, estabilidad, permanencia, ascenso, desarrollo y retiro de la administración del Estado.**”

“Artículo 201. **El sistema de evaluación de mérito servirá de base para los sistemas de retribución, incentivos, ascensos, capacitación y disciplinario.**”

“Artículo 202. **La evaluación de mérito es el conjunto de normas y procedimientos que se aplican para evaluar y calificar el rendimiento del personal.**”

---

**“Artículo 203. Se aplicarán tres tipos de evaluaciones:**

1. La evaluación de ingreso.
2. La evaluación ordinaria o de desempeño.
3. **La evaluación de calificación de servicio para ascenso.”**

**“Artículo 204. La evaluación de ingreso, califica el periodo de prueba para nuevos aspirantes a miembros juramentados del Servicio Nacional de Fronteras. La evaluación ordinaria o de desempeño, controla el rendimiento de personal, se aplicará una vez al año por el jefe inmediato y deberá reposar en el expediente del funcionario en el Departamento de Recursos Humanos. Esta evaluación deberá ser considerada en la evaluación para ascensos, según requisitos exigidos en este programa.”**

**“Artículo 208. El sistema de evaluación promoverá los siguientes objetivos:**

1. **Establecer un sistema de promociones, ascensos e incentivos basado en datos objetivos, reales, oportunos, sistemáticos y confiables, y no en el sentido común, estado de ánimo o circunstancias.”**

**“Artículo 214. Los grados o rangos serán otorgados por el Presidente de la República, previa lista remitida por el Director General al Ministro de Gobierno y Justicia y con el concepto favorable del Viceministro de Seguridad Pública, de acuerdo con la calificación de servicio para ascenso y la hoja de vida del miembro juramentado del Servicio Nacional de Fronteras.”**

**“Artículo 227. El régimen de personal del Servicio Nacional de Fronteras incorporará la escala salarial correspondiente a los respectivos cargos y dispondrá los procedimientos de ascensos”**

En este punto, consideramos importante resaltar que de la lectura de las normas citadas, se desprende con meridiana claridad, la dinámica de competencia y procedimientos inherentes a obtener un ascenso profesional en el Servicio Nacional de Fronteras, destacando con precisión, los criterios de **profesionalismo, eficiencia, igualdad de oportunidades, equidad, todo a la luz de un sistema de evaluación de mérito que servirán de base para los sistemas de retribución, incentivos, ascensos, capacitación y disciplinario.**

Ahora bien, en ese mismo orden de ideas es oportuno indicar las normas consagradas en el Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009, "Que reglamenta el Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008", entre las que vale la pena acotar las siguientes:

"Artículo 437. Los miembros de la Carrera del Servicio Nacional de Fronteras **tendrán derecho a ser ascendidos al rango inmediatamente superior, de conformidad con el Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008 y el presente Decreto Ejecutivo.**"

"Artículo 438. El ascenso se concederá como estímulo al mérito profesional, **a la antigüedad en el rango y a la eficiencia en el servicio**, y tiene como finalidad fortalecer el espíritu policial."

...

"Artículo 441. Para ser ascendido **será necesario acreditar la antigüedad en el rango y la aptitud en el cargo, así como la formación profesional** que permita prever su desempeño en las funciones inherentes a los cargos inmediatamente superiores."

"Artículo 442. Para participar en los cursos de capacitación **para optar al rango inmediato superior se requiere que el miembro de la institución presente los exámenes necesarios**, que permitan determinar si reúne los conocimientos y las competencias requeridos para el nuevo rango."

...

"Artículo 445. El Departamento de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Fronteras, una vez recibidos los resultados del curso de perfeccionamiento y de la evaluación para ascenso, **notificará por escrito a las unidades reprobadas. A la vez se informará, mediante nota, al jefe inmediato de la unidad reprobada, para que la reoriente y ponga en conocimiento del derecho de interponer el recurso de reconsideración y de apelación.**"

"Artículo 446. La unidad que haya reprobado la **evaluación de ascenso** o que no alcance su ascenso con la promoción de ingreso, **pasará a formar parte de la promoción con la cual ascienda, prevaleciendo su antigüedad en el rango, y con prelación para el próximo ascenso. Para el ascenso, esta unidad tendrá que cumplir con los requisitos exigidos y se evaluará incluyendo las evaluaciones de los años que ha ocupado el cargo.**"

...

"Artículo 453. El concepto de promoción de ascenso implica que todo miembro de la institución que no alcance el ascenso con su promoción de ingreso, **por deficiencia en la Evaluación Integral de Desempeño, Conducta, Prueba Escrita y Prueba**

**Física, pasará a formar parte de la promoción siguiente con la cual ascienda y deberá competir en esta promoción para su nueva ubicación dentro del Orden de Mérito.”**

**“Artículo 454. El Orden de Mérito está definido en función de los promedios resultantes en la Evaluación Integral de Desempeño, Prueba Escrita, Conducta y Prueba Física durante el periodo que permanezca en el rango, de acuerdo con la ponderación que le corresponda a cada uno de estos aspectos.”**

...

**“Artículo 459. Anualmente el Director General del Servicio Nacional de Fronteras dispondrá la cantidad de plazas vacantes para cada rango o grado en atención al presupuesto de la institución y a las necesidades de esta.”**

**“Artículo 460. Las vacantes serán llenadas de acuerdo con el escalafón policial, el Orden General de Mérito y los procedimientos de ascenso previstos en el presente Decreto Ejecutivo.”**

**“Artículo 465. La calificación anual será el promedio de las evaluaciones de Desempeño, Prueba Escrita, Conducta y Prueba Física.”**

**“Artículo 471. La evaluación comprenderá el promedio obtenido en la hoja de calificación en el Desempeño, Prueba Escrita, Conducta y Prueba Física durante el periodo en el rango evaluado y de los méritos acreditados.”**

**“Artículo 472. Para los ascensos se establecen los siguientes requisitos generales:**

1. Acreditar la antigüedad en el rango.
2. Obtener la evaluación mínima de desempeño en su rango, igual o superior a 71 puntos.
3. Poseer conducta adecuada conforme a la moral social e institucional en el rango, evaluación igual o superior a 71 puntos.
4. Poseer aptitudes físicas comprobadas, por servicio y edad, evaluación igual o superior a 71 puntos.
5. Aprobar el curso de ascenso.”

**“Artículo 475. Para ascender a Mayor, el Capitán deberá cumplir los siguientes requisitos:**

1. **Acreditar un mínimo de siete años de antigüedad en el grado (rango) inmediato anterior (Capitán).**
-

2. **Acreditar un promedio de Evaluación Integral de Desempeño, Prueba Escrita, Prueba Física y Conducta, igual o mayor a 71%, comprendido en los cinco años anteriores.**

3. **Aprobar, con puntaje igual o mayor a 71%, el curso de ascenso.”**

En el marco de lo antes expuesto, queda claro que el **demandante no cumple con los requisitos indispensables para el ascenso de su rango**, lo cual se consignó claramente en el acto administrativo demandado, en el cual se advierte que no se recomendó la promoción de **Edgar Javier Miranda Otero**, porque al revisar su hoja de vida se observó una conducta deficiente en el año 2015; además de la falta de capacitación profesional satisfactoria; ambas causales contenidas en el artículo 441 del Decreto Ejecutivo 103 de 2009, cuyo texto establece que para ser ascendido es necesario acreditar la antigüedad y la aptitud en el cargo, así como la formación profesional que permita prever su desempeño en las funciones que realiza.

Lo anteriormente indicado, permite a esta Procuraduría señalar que en el proceso bajo análisis no se han infringido los artículos 34, 35 ni 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por lo que las afirmaciones hechas, en este sentido, por el actor en su demanda deben ser desestimadas, **ya que ha quedado claro que la entidad demandada actuó conforme a derecho y a la luz de los presupuestos jurídicos establecidos tanto en el Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008, como en el Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009, los cuales han sido establecidos para tener la posibilidad de aspirar a un ascenso dentro del Servicio Nacional de Frontera.**

Lo anterior, cobra importancia puesto que estos reconocimientos no sólo dependen del tiempo de pertenecer a dicha entidad sino que deben propiciar el cumplimiento de todos los requisitos, a fin de promover líderes con aptitudes y conductas adecuadas.

---

### **Actividad Probatoria.**

En el Auto de Pruebas 194 de 3 de julio de 2018, se admitieron; la copia autenticada del acto acusado; así como el Resuelto 301-R-301 de 11 de mayo de 2017, con el cual se agotó la vía gubernativa, entre otras, pruebas documentales que son propias de la presentación de las demandas de plena jurisdicción (Cfr. fojas 22 a 23 del expediente judicial).

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por el actor, **no respaldan los argumentos propuestos por éste.**

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen el recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión;** deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: 'en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que '*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*'. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...'' (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; **ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguna de las pruebas aportadas al proceso por el recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas adelantadas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por el actor.**

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la respuesta a la reconsideración fechada 7 de diciembre de 2016, emitida por la **Junta Evaluadora de Ascensos de Oficiales del Servicio Nacional de Fronteras del Ministerio de Seguridad Pública**, ni su acto confirmatorio.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 556-17