

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de la
Administración.

Expediente 798032025.

Vista Número 1204

Panamá, 30 de julio de 2025

El Licenciado **Máximo Emilio Ruiz Peña**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, que adiciona un párrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional.

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 3 del artículo 5 de la Ley 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. Cuestión previa. (Sustracción de Materia).

Antes de realizar el análisis de fondo de la causa que nos ocupa, consideramos importante dejar sentado un aspecto que, a nuestro juicio, imposibilita la tramitación de la presente acción, pues al observar el acto impugnado podemos corroborar que el mismo corresponde a un “*parágrafo transitorio*” que perdió su eficacia jurídica.

Dicho lo anterior, y de conformidad con las constancias procesales que reposan en el expediente, en el Informe de Conducta suscrito por el Ministro de Seguridad Pública, se indicó lo siguiente:

“ ...

E. Que para el año 2024, siendo un hecho conocido, se dio un proceso de transición gubernamental, lo que originó la necesidad de verificar minuciosamente las recomendaciones de ascenso de los miembros juramentados de la policía nacional, a fin de ponderar el fiel cumplimiento de las diferentes etapas del ciclo del proceso de ascenso, basado en un sistema de méritos objetivo e imparcial, antes de que el Señor Presidente de la

República procediera a conferir estos ascensos, lo que debe entenderse como uno de los fines de la transparencia en el manejo de los fondos públicos, sin que esto signifique una violación al derecho subjetivo de los miembros juramentados de la policía nacional.

F. Que para cumplir con el propósito anterior, se promulgó el Decreto Ejecutivo No. No. (sic) 1 de 30 de enero de 2025, 'Que adiciona un parágrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.899 del 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento de Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional y dicta otras disposiciones', que extendió el ciclo del proceso de ascenso de 2024, hasta el pasado 31 de mayo de 2025; es decir, al momento de emitir este informe, la transitoriedad del Decreto en referencia ha perdido su finalidad y vigencia.

..." (La negrita, subraya y cursiva es de la entidad demandada) (Cfr. fojas 70-71 del expediente judicial).

En consecuencia, de lo expuesto en el párrafo precedente, y tomando en cuenta la **pretensión del demandante**, la cual consiste en "que se DECLARE LA NULIDAD, POR ILEGAL, contra (sic) Decreto Ejecutivo N°1 del 30 de enero de 2025, publicada (sic) en Gaceta Oficial N°30209 del 31 de enero de 2025, que ADICIONA UN PARÁGRAFO TRANSITORIO AL ARTÍCULO 11 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 899 DE 2 DE DICIEMBRE DE 2020..." y que cita como disposiciones legales infringidas los artículos 77, 78, 79, 81 y 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, publicada en la Gaceta Oficial 23302 de 4 de junio de 1997, queda claro sin lugar a dudas, que en el caso objeto de reparo, ha operado el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia; ya que, como bien lo expone el Ministro en el citado informe de conducta "...la transitoriedad del Decreto en referencia ha perdido su finalidad y vigencia", es decir, el acto demandado perdió su eficacia jurídica (Cfr. fojas 1, 19 y 71 del expediente judicial).

Lo anterior, puede corroborarse al verificarse la transitoriedad y vigencia del acto demandado, el cual nos indica que para el proceso de ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional del año 2024, el ciclo **finalizaba el 31 de mayo de 2025** y el del presente año, **iniciaba el 02 de junio de 2025**; por lo que a esta fecha, este proceso de ascenso correspondiente al periodo 2024-2025, ya surtió todos sus efectos; en consecuencia, el objeto litigioso ha desaparecido del mundo jurídico y, por lo tanto, no puede el Tribunal acceder a la pretensión formulada por la parte actora (Cfr. artículo 1 del

Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025, publicado en la Gaceta Oficial 30209 de 31 de enero de 2025).

Como se ha advertido, el acto administrativo demandado es el el Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, que adiciona un párrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional, el cual de acuerdo con lo explicado por el Ministro, mediante la Nota 402-OAL-2025 de 16 de junio de 2025, por cuyo conducto remitió al Tribunal el Informe de Conducta, fue emitido temporalmente con el propósito de verificar minuciosamente las recomendaciones de ascenso de distintas unidades policiales, **correspondientes al año 2024**, dado el proceso de transición gubernamental de diferentes autoridades a nivel nacional (Cfr. fojas 69-71 del expediente judicial).

En ese sentido, cabe reseñar que en el campo doctrinal los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, han señalado lo siguiente en torno a dicho fenómeno:

“Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.

Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo, por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.” (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288). (La subraya es nuestra).

En ese mismo orden, el Doctor Jorge Fábrega Ponce en su obra Diccionario de Derecho Procesal Civil, se refiere a la figura de la sustracción de materia, de esta manera:

“Obsolescencia procesal. Es un medio de extinción de la pretensión ‘constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes: no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la

pretensión deducida'. (Fábrega Ponce, Jorge, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Plaza & János, 2004, Bogotá, Colombia, página 1232).

Este Despacho coincide con el criterio reiterativo y consistente de la jurisprudencia esbozada por la Sala Tercera, al sostener que, **no puede emitir un juicio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal, ha dejado de surtir sus efectos jurídicos**. En ese sentido, en un proceso similar el Tribunal mediante la Sentencia de 11 de febrero de 2019, se refirió a la sustracción de materia, en los siguientes términos:

“ ...

Una vez revisado el expediente de personal, **observa la Sala que la (sic) señor..., ingresó a la institución demandada como parte del personal transitorio o eventual**, ejerciendo varios cargos desde el 10 de marzo de 2014, **siendo contratada anualmente de forma sucesiva**, hasta ocupar el cargo de Promotor de Comercio e Industrias, mediante el Resuelto No. 1063 de 1 de diciembre de 2016, el cual vencía el 31 de diciembre de 2017, y del cual fue destituida antes que transcurriera la vigencia del nombramiento.

...

De las constancias procesales se colige que la señora ..., **era una funcionaria que era nombrada sucesivamente, por medio de Resueltos Internos del Ministerio de Comercio e Industrias, por un tiempo determinado**, cuyo último nombramiento expiró el 31 de diciembre de 2017.

...

Conforme a lo anterior, **se hace constar que el acto demandado perdió su eficacia jurídica con posterioridad a la presentación de la demanda**, ya que el término por el cual fue nombrada la señora..., expiró el 31 de diciembre de 2017, **razón por la cual, no es posible pronunciarse sobre la ilegalidad de la destitución contenida en la resolución impugnada, toda vez que deriva sin efecto, produciéndose el fenómeno conocido como sustracción de materia**, dicho estudio de ilegalidad.

...

En tales circunstancias, y de acuerdo a la doctrina sistemáticamente reconocida por esta Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, **esta Sala está imposibilitada de pronunciarse sobre un asunto que, en la actualidad, carece de materia justiciable.**

...” (Lo destacado es de este Despacho).

Como quiera que para esta Procuraduría ha quedado claro y así lo explicamos previamente, que **se ha producido la ocurrencia del fenómeno jurídico de la sustracción de materia**, ya que el acto demandado perdió su eficacia jurídica, **con posterioridad a la presentación de la demanda**

que nos ocupa, procedemos a analizar los cargos de infracción presentados por la parte actora contra el Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025, publicado en la Gaceta Oficial 30209 de 31 de enero de 2025, objeto de controversia.

II. Acto acusado de ilegal.

El 21 de mayo de 2025, el Licenciado **Máximo Emilio Ruiz Peña**, actuando en su propio nombre y representación, promovió la demanda de nulidad que se examina, a través de la cual solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025, dictado por el Ministerio de Seguridad Pública, que adiciona un párrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional, que dispone:

“ ...

DECRETA:

Artículo 1. Se adiciona un párrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.899 del 2 de diciembre de 2020, así:

Artículo 11: Ciclo del proceso. El ciclo del proceso iniciará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año. Durante este lapso, los convocados o concursantes estarán sujetos a no incurrir en las prohibiciones; a mantener el mínimo requerido en la calificación de la evaluación de desempeño, servicio, conducta, prueba de evaluación física, perfeccionamiento académico y demás requisitos establecidos en este Reglamento.

Parágrafo transitorio. Con el propósito de realizar una verificación minuciosa de la documentación y atendiendo a la gran cantidad de documentos que se han presentado para la revisión del Ministro de Seguridad Pública para cumplir con la publicación de los ascensos del año 2024, se extenderá el ciclo del proceso de la siguiente manera:

Para el proceso de ascenso del año 2024: El ciclo del proceso finalizará el 31 de mayo de 2025.

Para el proceso de ascenso del año 2025: El ciclo del proceso iniciará el 02 de junio de 2025. El cronograma de actividades de las distintas fases del proceso que señalan los artículos subsiguientes, será ajustado previa coordinación entre el Ministro de Seguridad Pública y el Director General de la Policía Nacional, para su divulgación por parte de la Junta Revisora de Ascensos.

Artículo 2. Este Decreto Ejecutivo adiciona un párrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo N.º899 de 2 de diciembre de 2020.

...” (La negrita y subraya es de la cita) (Cfr. foja 58 y reverso del expediente judicial).

Este Despacho advierte que, a través de la Providencia de 9 de junio de 2025, fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado al Ministerio de Seguridad Pública, para que en el término de cinco (5) días rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada respecto a la expedición del acto que se acusa de ilegal, quien el 18 de junio de 2025, remitió lo peticionado (Cfr. fojas 67 y 69-71 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

El recurrente aduce que el acto objeto de reparo, vulnera las siguientes disposiciones de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional:

A. El artículo 77, que dispone que los ascensos se conferirán a los miembros de la Policía Nacional, en servicio activo, que cumplan los requisitos legales dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes disponibles y conforme a las exigencias de clasificación establecidas en el reglamento de evaluación y ascensos, que para tal fin adoptará el Órgano Ejecutivo (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

B. El artículo 78, que señala que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo, en atención a recomendaciones del director general de la institución (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

C. El artículo 79, que establece que los ascensos se consideran estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial (Cfr. foja 12 del expediente judicial);

D. El artículo 81, que expresa que el Órgano Ejecutivo reglamentará el sistema de evaluación, así como su periodicidad, el valor de sus resultados y demás detalles necesarios para que dicho sistema tenga efectos correctivos y de motivación (Cfr. foja 13 del expediente judicial); y

E. El artículo 90, que indica que los ascensos y cargos serán otorgados por el presidente de la República, previa recomendación del director general de la Policía Nacional y del ministro de Gobierno y Justicia, de acuerdo con la hoja de vida del miembro de aquella entidad (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

IV. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Tal como lo mencionamos en los párrafos que anteceden, el 21 de mayo de 2025, el Licenciado **Máximo Emilio Ruiz Peña**, actuando en su propio nombre y representación interpuso ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, que adiciona un párrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional (Cfr. fojas 1-21 del expediente judicial).

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas legales, quien recurre manifiesta que:

“...El artículo **77** aludido, se infringe de manera directa, en la medida en que la autoridad, en este caso, el ministro de Seguridad en conjunto con el director general de (sic) Policía Nacional, vulneran el **PRINCIPIO DE ESTRUCTA LEGALIDAD**, a extralimitarse de sus funciones a participar directamente en el proceso de ascenso 2024, al momento que expiden el Decreto Ejecutivo n°1 del **30 de enero de 2025**, que se adiciona un párrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.899 del 2 de diciembre de 2020, **extendiendo el ciclo del proceso del 2024**, ...

...
...El artículo **78** aludido, se infringe de manera directa, **Dilatar el Proceso, o Vulnerar los principios de economía, Buena Fe y Lealtad Procesal**, al extender el ciclo de proceso del **2024** hasta el **31 de mayo de 2025** y el ciclo del proceso del **2025**, hasta **02 de junio del 2025**, que indica en forma flagrante que; ‘el cronograma de actividades de las distintas fases del proceso que señalan los artículos subsiguientes, será ajustado **previa coordinación** entre el ministro de Seguridad y el director general de la Policía Nacional, para su divulgación por parte de la Junta Revisora de Ascenso’. Si observamos venerada Sala, esto es un doble proceso y desviación de poder, contradiciendo el derecho a ser ascendido al grado inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo, en atención a recomendaciones del director general de la institución, que solo debe recibir *ante (sic) del 31 de diciembre del 2024*...

...
...El artículo **81** aludido, se infringe de manera directa, en la medida en que la autoridad, en este caso, el ministro de Seguridad en conjunto con el director general de (sic) Policía Nacional, vulneran el **PRINCIPIO DE ESTRUCTA LEGALIDAD**, al extralimitarse de sus funciones a participar directamente en el proceso de ascenso 2024, y cambiar el Reglamento de Evaluación de Ascenso, extendiendo el ciclo de proceso de 2024 y 2025...

...
(Lo destacado, mayúscula y cursiva es de la cita)
(Cfr. fojas 10-11 y 13 del expediente judicial).

V. Posición del Ministerio de Seguridad Pública.

En esta línea, tenemos que el 18 de junio de 2025, el regente de la entidad demandada, presentó su informe de conducta, a través del cual señaló que el artículo 184 (numeral 13) de la Constitución Política le otorga al Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: “Conferir ascenso de los miembros de los servicios de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes.”; y que el artículo 77 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, dispone que los ascensos a los miembros de esa institución se otorgan, cito: “...conforme a los requisitos de clasificación establecidos en el reglamento de evaluación y ascensos, que para tal fin adoptará el Órgano Ejecutivo.” (Cfr. fojas 69-70 del expediente judicial).

Así mismo explica que mediante el Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020, y fundamentándose en la potestad reglamentaria que la Carta Magna y la Ley le confieren al Órgano Ejecutivo, se reglamentó la ley orgánica de la Policía Nacional en cuanto al proceso de ascenso de los miembros juramentados de esa entidad. Es importante tener presente que el mencionado decreto ejecutivo se encuentra vigente; su aplicación se basa en el principio de legalidad que sustenta los actos administrativos; y en su artículo 11 se señala que el ciclo del proceso de ascenso iniciará el 31 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año. (Cfr. foja 70 del expediente judicial).

Finalmente, el Ministro de Seguridad Pública explica:

“ ...

E. Que para el año 2024, siendo un hecho conocido, se dio un proceso de transición gubernamental, lo que originó la necesidad de verificar minuciosamente las recomendaciones de ascenso de los miembros juramentados de la policía nacional, a fin de ponderar el fiel cumplimiento de las diferentes etapas del ciclo del proceso de ascenso, basado en un sistema de méritos objetivo e imparcial, antes de que el Señor Presidente de la República procediera a conferir estos ascensos, lo que debe entenderse como uno de los fines de la transparencia en el manejo de los fondos públicos, sin que esto signifique una violación al derecho subjetivo de los miembros juramentados de la policía nacional.

F. Que para cumplir con el propósito anterior, se promulgó el Decreto Ejecutivo No. No. (sic) 1 de 30 de enero de 2025, ‘Que adiciona un parágrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.899 del 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento de Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional y dicta otras disposiciones’, que extendió el

ciclo del proceso de ascenso de 2024, hasta el pasado 31 de mayo de 2025; es decir, al momento de emitir este informe, la transitoriedad del Decreto en referencia ha perdido su finalidad y vigencia.

...” (La negrita, subraya y cursiva es de la entidad demandada) (Cfr. fojas 70-71 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Como ya hemos señalado, mediante la Resolución de 9 de junio de 2025, la Magistrada Sustanciadora dispuso admitir la demanda que ocupa nuestra atención (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

En primer lugar, este Despacho estima importante indicar que todo servidor público en el ejercicio de sus funciones debe tener presente las siguientes normas:

A- Marco Constitucional

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B- Marco Legal (Ley 38 de 31 de julio de 2000)

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...”

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme el cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Por otro lado, en cuanto a la presunción de legalidad de los actos, el autor Rodríguez Santos, expresa que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento que comienza su vigencia y mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; lo que significa que el acto administrativo puede ser expedido viciado por alguna de las causales de nulidad, pero se presume

legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa (Rodríguez Santos, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá, 1996. Pág. 53).

Así las cosas, una vez examinados los cargos de infracción aducidos por el recurrente, observamos que el tema central de la nulidad en estudio, consiste en determinar si el Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, que adiciona un parágrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional, se ajustó a las disposiciones legales y reglamentarias, que rigen en la materia.

Para los efectos de este análisis, se hace necesario referirnos a la naturaleza jurídica de la resolución impugnada; ya que a partir de este punto se podrá hacer una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos que plantea el demandante en torno a la supuesta ilegalidad del acto objeto de controversia.

En primer lugar, debemos señalar que a través de la Ley 18 de 3 de julio de 1997, se crea la Policía Nacional, como una dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo jefe máximo es el Presidente de la República.

En cuanto a la organización, la citada ley dispone lo siguiente:

“Artículo 40. La Policía Nacional tendrá la siguiente organización básica:

1. La Dirección General, compuesta por un **director general**, un subdirector general y las direcciones, departamentos y oficinas de asesoramiento y de apoyo que establezca el reglamento adoptado por el Órgano Ejecutivo.

...” (Lo resaltado es nuestro).

En esta línea, se hace necesario hacer referencia al artículo 45 (numeral 8) de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, que dice así:

“Artículo 45. El Director General administrará las actividades de la Policía Nacional, de modo que garantice, en forma eficaz y eficiente, la política de seguridad pública establecida por el Órgano Ejecutivo y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

1...

...

8. Recomendar al Órgano Ejecutivo, previa evaluación y cumplimiento del reglamento de ascensos, las promociones policiales en los distintos niveles.

...” (Énfasis suplido).

En relación a lo anotado, podemos observar que en el Título IV, Capítulo I, Sección Segunda de la citada ley, regula entre otros temas administrativos, lo concerniente a los ascensos policiales, veamos la normativa:

“Artículo 60. El Presidente de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia, nombrará, cesará y ascenderá a los miembros de la Policía Nacional, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan esta **Ley y su reglamento.**”

“Artículo 77. Los ascensos se conferirán a los miembros de la Policía Nacional, 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 para tal fin adoptará el Órgano Ejecutivo. Cuando un miembro de la Policía Nacional muera en el ejercicio de sus funciones, se le hará ascenso post-mortem.”

“Artículo 78. Los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al grado inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo, en atención a recomendaciones del director general de la institución. Para ello, **se cumplirá lo que disponga el reglamento de evaluación y ascensos.**”

“Artículo 79. Los ascensos se consideran estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial. A este efecto, se creará una comisión de evaluación adscrita a la Dirección de Recursos Humanos, cuyo desempeño será objetivo e imparcial. Ningún miembro de la Policía Nacional podrá valerse de medios ilícitos para obtener ascenso. Se reconoce el derecho al recurso de reconsideración y apelación, para los casos de evaluación que no satisfagan las expectativas del interesado.”

“Artículo 81. El **Órgano Ejecutivo reglamentará el sistema de evaluación, así como su periodicidad, el valor de sus resultados y demás detalles necesarios, para que dicho sistema tenga efectos correctivos y de motivación.**”

“Artículo 92. Las normas y principios establecidos en la presente Ley y sus reglamentos, relativos a la Carrera Policial, serán aplicables únicamente al personal juramentado de la Policía Nacional.” (Lo destacado es nuestro).

También es importante mencionar el contenido del artículo 396 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de junio de 1999, que reglamenta la Ley 18 de 3 de junio de 1997, que dispone que: “El ascenso

se concederá como estímulo al mérito profesional, la antigüedad y eficiencia en el servicio, y tiene como finalidad fortalecer el espíritu policial.”

Por otro lado, a través de Ley 15 de 14 de abril de 2010, se crea el **Ministerio de Seguridad Pública**, con la misión de determinar las políticas de seguridad del país y planificar, coordinar y apoyar el esfuerzo de los estamentos de seguridad e inteligencia que están adscritos al mismo.

Así, observamos en su artículo 11, que tanto la Policía Nacional, como el Servicio Nacional Aeronaval, Migración y el Servicio Nacional de Fronteras pertenecen al nivel operativo del **Ministerio de Seguridad Pública**. Dicha norma indica:

“**Artículo 11.** El Nivel Operativo estará constituido por los siguientes servicios de seguridad pública: **la Policía Nacional**, el Servicio Nacional Aeronaval, el Servicio Nacional de Fronteras y el Servicio Nacional de Migración, los cuales se rigen por sus respectivas leyes orgánicas, decretos y reglamentos.” (La negrita es de este Despacho).

No obstante, y pese a lo anteriormente expuesto, es importante tener presente que el **Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020, sentó las bases de todo lo concerniente al proceso de ascensos para los miembros de la Policía Nacional**, para que cada oficial juramentado pueda acceder al rango inmediato superior una vez cumplido con lo establecido en el mismo.

Ahora bien, es un hecho público y notorio que el 5 de mayo de 2024, en Panamá se llevaron a cabo las elecciones generales, y los meses siguientes correspondieron al proceso de transición gubernamental de distintas autoridades a nivel nacional, como es el caso del Ministro de Seguridad Pública, quien asumió el cargo el 1 de julio de 2024, el cual para dar continuidad administrativa a los procesos de ascensos de ese año y en atención a la cantidad de documentos que se le presentaron para la revisión, emitió el Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025, acusado de ilegal, que en su artículo 1, **adiciona un párrafo transitorio** al artículo 11 del Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020.

En ese sentido, el mencionado **parágrafo transitorio**, dispuso un término de finalización para aquellos procesos de ascensos, correspondientes al año 2024, indicando que el mismo concluía el 31 de mayo de 2025, y; para el periodo del año que decurre, las unidades policiales que participarían en este nuevo proceso de ascenso, el mismo tendría como fecha de inicio el 02 de junio de 2025, es

decir, este lapso se refería únicamente a dos (2) etapas, a saber, la finalización de los procesos de ascensos correspondientes al año 2024 y el inicio de aquellos que atañen al año 2025, por lo cual, esos funcionarios que se encontraban en ese trámite, tendrían que ajustarse a la temporalidad transitoria que dispuso el Decreto Ejecutivo acusado de ilegal y una vez cumplida esta etapa, perdería vigencia la aplicación del mismo y se retornaría lo establecido en el artículo 11 del **Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020**, que dispone que: *"El ciclo del proceso iniciará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año."*

Para lograr una mayor aproximación al tema planteado, citamos de manera textual el contenido del **parágrafo transitorio**, contenido en el artículo 1 del **Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025**, por medio del cual se adiciona al artículo 11 del **Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020**, veamos:

<u>-Decreto Ejecutivo 899 del 2 de diciembre de 2020.</u>	<u>-Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025.</u> <u>(Acto impugnado)</u>
<u>Artículo 11:</u> Ciclo del proceso. El ciclo del proceso <u>iniciará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año</u> . Durante este lapso, los convocados o concursantes estarán sujetos a no incurrir en las prohibiciones; a mantener el mínimo requerido en la calificación de la evaluación de desempeño, servicio, conducta, prueba de evaluación física, perfeccionamiento académico y demás requisitos establecidos en este Reglamento.	<u>Artículo 1.</u> Se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.899 del 2 de diciembre de 2020, así: ... <u>Parágrafo transitorio.</u> Con el propósito de realizar una verificación minuciosa de la documentación y atendiendo a la gran cantidad de documentos que se han presentado para la revisión del Ministro de Seguridad Pública para cumplir con la publicación de los ascensos del año 2024, se extenderá el ciclo del proceso de la siguiente manera: Para el proceso de ascenso del año 2024: <u>El ciclo del proceso finalizará el 31 de mayo de 2025.</u> Para el proceso de ascenso del año 2025: <u>El ciclo del proceso iniciará el 02 de junio de 2025.</u> El cronograma de actividades de las distintas fases del proceso que señalan los artículos subsiguientes, será ajustado previa coordinación entre el Ministro de Seguridad Pública y el Director General de la Policía Nacional, para su divulgación por parte de la Junta Revisora de Ascensos.

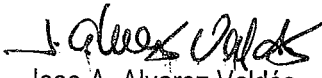
En atención a lo anterior, esta medida temporal, adoptada por el Ministerio de Seguridad Pública a través de un Decreto Ejecutivo, encuentra sustento en la necesidad que plantearon las nuevas autoridades, en cuanto a la verificación minuciosa de todas las recomendaciones de ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional, a fin de ponderar como explica el Ministro en su informe de conducta, el fiel cumplimiento de las diferentes etapas que conlleva ese trámite, es decir, se ha emitido una disposición transitoria durante una transición gubernamental y adaptación, con el objetivo de brindar seguridad jurídica y continuidad administrativa.

De lo anotado se desprende que el acto acusado no discrimina, ni restringe el proceso de ascensos de las unidades policiales correspondiente al año 2024, y el inicio de aquellos que participan en el periodo 2025, como alega el actor; por el contrario, lo que hace es establecer una excepción temporal a la norma, para así poder cumplir con las diferentes etapas del ciclo del mencionado proceso, ante una nueva revisión objetiva e imparcial de toda la documentación presentada, cumpliendo así la entidad demandada con la transparencia que requiere todo manejo de fondos públicos.

En virtud de los planteamientos expuestos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo 1 de 30 de enero de 2025**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, que adiciona un párrafo transitorio al artículo 11 del Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020, que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados de la Policía Nacional.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Álvarez Valdés
Secretario General