

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 987

Panamá, 30 de junio de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 42362023.

El Licenciado Juan Carlos Chavarría Sánchez, actuando en nombre y representación de la **Egar Edwarvan González Miranda**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 26 de 5 de octubre de 2020, emitida por la **Comisión Evaluadora de Ascenso para Nivel Básico y Nivel de Suboficiales del Servicio Nacional Aeronaval**, sus actos confirmatorios, 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 consta como viene expuesto; 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 consta como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

Décimo Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

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

Décimo Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones que a continuación pasamos a enumerar:

A. Los artículos 22 y 65 (numeral 10) de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que señalan que la Carrera Aeronaval estará basada en criterios de profesionalismo y eficiencia, en tal sentido, el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Seguridad, promoverá las condiciones más favorables para la adecuada promoción humana, social y profesional de sus miembros, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, méritos y capacidad; y que su personal tendrá el derecho de recibir los ascensos que les correspondan conforme a las normas de la reglamentación respectiva (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial y páginas 8 y 27-28 de la Gaceta Oficial Digital 27411 de 8 de noviembre de 2013).

B. El artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece las causales por medio de las cuales las entidades públicas podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial y página 16 de la Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2000).

C. El artículo 34 del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020 (Tabla 2 Programación anual de ascensos para nivel básico), que dispone que, salvo casos excepcionales o especiales, toda unidad juramentada será ubicada en una promoción para participar en el proceso de ascenso, tomando como base el año de toma de posesión del cargo con el cual ingresó a la institución o cambió de promoción de acuerdo a lo establecido en el

artículo 35 del referido reglamento (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial y página 60 de la Gaceta Oficial Digital 29167-B de 2 de diciembre de 2020).

III. Breves antecedentes y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

3.1 Antecedentes.

Según se desprende de las constancias que reposan en autos, el Sargento Primero 71534 Egar Edwarvan González Miranda presentó a consideración de la **Comisión Evaluadora de Ascensos para Nivel Básico y Suboficial**, una solicitud de inclusión al Proceso de Ascenso 2022, señalando que la promoción del año 2014, debe alcanzar el rango de Subteniente en el año 2022, de acuerdo a la Tabla 2 de la Programación Anual de Ascenso para el Nivel Básico, establecida en el artículo 34 del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020; en consecuencia, mediante la Resolución 019 de 29 de marzo de 2022, el comité aprobó la petición promovida por el hoy demandante, en el siguiente tenor:

“PRIMERO: Aprobar la pretensión del Sargento primero 71534 Egar González con cédula de identidad personal 9-736-272 en su nota sin número, fechada Panamá, 14 de marzo de 2022, donde peticona ser incluido al proceso de ascenso 2022, toda vez que el Artículo 40 del Decreto Ejecutivo No. 900 de 2 de diciembre de 2020, establece los requisitos preliminares por rango que todo miembro juramentado debe cumplir para ser incluido a la lista de convocados; por lo que considera levantar la prohibición de Ascenso del Artículo 36, del decreto ejecutivo 900 del 2 de diciembre de 2020, inciso 2 (que acrediten la antigüedad en tiempo de servicio en la Institución y el rango).” (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial) (Lo subrayado es nuestro).

Posteriormente, mediante la Resolución 26 de 5 de octubre de 2022, la **Comisión Evaluadora de Ascensos para Nivel Básico y Suboficial** dejó sin efecto la Resolución 019 de 29 de marzo de 2022, con fundamento en lo dispuesto en el **artículo 40 del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020**, toda vez que el recurrente, y cito: *“...ingresó a la Institución con el cargo de guardia según consta en la Acta de Toma de Posesión fechada 04 de febrero de 2013, luego cambió de promoción al cargo de argento segundo el 12 de diciembre de 2014 y toma el cargo de sargenteo primero el 29 de diciembre de 2020, por lo que el Sargento Primero 71534*

Egar Edwarvan González Miranda no mantiene un mínimo de cuatro (04) años de antigüedad en el cargo de sargento primero.” (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

Producto de la situación indicada en los párrafos que preceden, **Egar Edwarvan González Miranda** interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por la **Comisión Evaluadora de Ascensos para Nivel Básico y Suboficial** mediante la Resolución 10 de 21 de octubre de 2022, que confirma en todas sus partes la Resolución 019 de 29 de marzo de 2022; de ahí que el actor recurrió en apelación el referido acto administrativo, el cual fue decidido a través de la Resolución 17 de 18 de noviembre de 2022, y que le fue notificada al accionante el 23 de noviembre de 2022, produciéndose de esa manera el agotamiento de la vía gubernativa (Cfr. fojas 18-19 y 20-22 del expediente judicial).

Dada su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el 16 de enero de 2023, el apoderado judicial de **Egar Edwarvan González Miranda** promovió la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 26 de 5 de octubre de 2022, así como sus confirmatorios; y que en consecuencia, se ordene a la **Comisión Evaluadora de Ascensos para Nivel Básico y Suboficial** que realice la evaluación inherente al Proceso de Ascenso a su representado a fin de establecer el Orden Jerárquico que pudiese ocupara en la Lista de Orden al Mérito en el Concurso de Ascensos Promoción Año 2022 (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, mediante el Auto de veinticinco (25) de enero de dos mil veintitrés (2023), la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda contencioso administrativa promovida por el abogado de **Egar Edwarvan González Miranda**, en consecuencia, a través de la Vista 284 de 3 de marzo de 2023, la Procuraduría de la Administración presentó escrito de apelación a la decisión adoptada; sin embargo, la misma fue confirmada por el Tribunal por medio de la Providencia de quince (15) de mayo de dos mil veintitrés (2023) (Cfr. fojas 26, 30-34 y 47-51 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del accionante alega que la entidad demandada infringió los **artículos 22 y 65 (numeral 10) de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013**, así como el **artículo 34 del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020 (Tabla 2 Programación anual de ascensos para nivel básico)**, en la medida que su mandante ha ejercido el cargo de Sargento Segundo por más de seis (6) años, con lo cual excede el tiempo exigido para optar en condiciones ordinarias al estado de “convocado” que le permitía participar en el Proceso Anual de Ascensos Promoción Año 2022, para la posición de Subteniente; por tanto, considera que se ha violado el principio de igualdad de oportunidades y se ha incurrido en un trato discriminatorio, habida cuenta que se le negó la posibilidad de ingresar al Listado de Honor y a ser considerado al correspondiente concurso de acuerdo al escalafón policial (Cfr. fojas 8-11 y 12-14 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el letrado estima que se ha conculcado el **artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, toda vez que la entidad que emitió el acto acusado de ilegal, también expidió la Resolución 019 de 29 de marzo de 2022, a través de la cual reconoció que el agente juramentado de carrera aeronaval cumplió con los requisitos para ser convocado al Proceso de Ascenso, de forma que suspendió las causales de impedimento, considerando los Estudios Especializados aprobados por la jefatura de la institución, la naturaleza dinámica de las promociones tomando en cuenta la antigüedad, así como el periodo de tiempo al servicio en el rango de Sargento Segundo (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

3.2. Descargos de esta Procuraduría.

Luego de analizar las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte que no le asiste la razón al demandante; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a la actuación de la **Comisión Evaluadora de Ascenso para Nivel Básico y Nivel de Suboficiales del Servicio Nacional Aeronaval** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las

normas mencionadas en líneas precedentes, y en atención a ello, resulta necesario hacer referencia a algunos hechos que resultan de medular importancia en el caso que nos ocupa.

En primer lugar, debemos destacar lo dispuesto en el **artículo 40 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013**, *“Que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá”*, el cual a la letra señala:

“Artículo 40. 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 a las vacantes disponibles y conforme los requisitos de clasificación establecidos en el reglamento de evaluación y ascensos que apruebe el Órgano Ejecutivo.” (Cfr. página 22 de la Gaceta Oficial Digital 27411 de 08 de noviembre de 2013) (Lo destacado es nuestro).

En ese mismo marco, el **artículo 42** de la citada excerpta legal establece los casos en los que los miembros del **Servicio Nacional Aeronaval** no podrán ser ascendidos, entre los cuales se encuentra cuando las unidades no hayan prestado servicio en el cargo inmediatamente anterior y no cumplan con los requisitos establecidos en el reglamento de ascensos, aunque existan las vacantes (Cfr. página 22 de la Gaceta Oficial Digital 27411 de 08 de noviembre de 2013).

Dentro de este orden de ideas, el **artículo 46 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013**, dispone que el personal juramentado nombrado en la dicha dependencia, lo hará en una posición del escalafón, el cual constará de los siguientes niveles y cargos, a saber:

1. Nivel Básico: agente, cabo segundo y cabo primero;
2. Nivel de Suboficiales: sargento segundo y sargento primero;
3. Nivel de Oficiales Subalternos: subteniente, teniente y capitán;
4. Nivel de Oficiales Superiores: mayor, subcomisionado y comisionado;
5. Nivel Directivo: subdirector general y director general (Cfr. página 23 de la Gaceta Oficial Digital 27411 de 08 de noviembre de 2013).

Cabe considerar, por otra parte, que conforme lo estipulado en el **artículo 47 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013**, *“...el escalafón define el estricto ordenamiento jerárquico para*

el ejercicio del mando, por razón del cargo y de la antigüedad...", siendo éste último aspecto determinado por el puesto desempeñado por la unidad dentro del **Servicio Nacional de Migración**, conforme lo dispone el **artículo 48** del citado texto normativo en referencia (Cfr. página 23 de la Gaceta Oficial Digital 27411 de 08 de noviembre de 2013).

Tratando de profundizar, debemos señalar que mediante el **Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020**, el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, expidió el Reglamento del Proceso de Ascenso de los miembros juramentados del **Servicio Nacional Aeronaval**, que en su **artículo 13** establece que las evaluaciones de ascenso se concederán con base a la antigüedad, el nivel académico y responsabilidad en el rango, las cuales se procesarán tomando en consideración una serie de aspectos (Cfr. página 57 de la Gaceta Oficial Digital 29167-B de 2 de diciembre de 2020).

Dentro de esta perspectiva, observamos que mediante los **artículos 18, 21 (numeral 3), 31 y 48** del reglamento en cuestión, se establecen las Comisiones Evaluadoras de Ascensos y la Junta Revisora de Ascensos, como entes colegiados integrados por oficiales del nivel superior; siendo las primeras las responsables de resolver las solicitudes de inclusión en la lista de convocados; fungir como instancia encargada de ejercer el control previo a la elaboración de la nómina de concursantes para ascenso, de acuerdo con el escalafón policial, las plazas vacantes disponibles y el orden de mérito generado hasta ese momento (Cfr. páginas 58, 60 y 66 de la Gaceta Oficial Digital 29167-B de 2 de diciembre de 2020).

Ahora bien, para efectos del análisis que corresponde realizar, es preciso destacar que el **artículo 34 del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020**, determina que: *"...toda unidad juramentada será ubicada en una promoción para participar en el proceso de ascenso, tomando como base el año de toma de posesión del cargo con el cual ingresó a la institución o cambio de promoción..."*; en ese sentido, el **artículo 36** de la citada norma legal dispone los requisitos preliminares que las Comisiones Evaluadores de Ascensos deberán verificar que los miembros juramentados cumplan para ser incluidos en la lista de convocados, siendo uno de

éstos que acrediten la antigüedad en tiempo de servicio en la institución y en el rango, conforme a los términos establecidos en el **artículo 37** del reglamento (Cfr. página 62 Gaceta Oficial Digital 29167-B de 2 de diciembre de 2020).

Resulta así mismo interesante resaltar que, el **artículo 40** del precitado reglamento establece los requisitos que todo miembro juramentado debe incluir para poder ser incluido en la lista de convocados; en tal sentido, se advierte que para ocupar una vacante al rango de Subteniente, el Sargento Primero debe:

1. Acreditar un mínimo de veinte (20) años de servicio en la institución contados a partir de la toma de posesión del cargo de agente;
2. Acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el rango, contado desde la fecha de toma de posesión del cargo de sargento primero;
3. Acreditar un mínimo de cuatro (4) hojas de evaluación anual, servicio, conducta y prueba de evaluación física con un puntaje igual o superior a setenta y uno (71) puntos (Cfr. página 64 de la Gaceta Oficial Digital 29167-B de 2 de diciembre de 2020).

En función de lo antes planteado, quien suscribe estima oportuno poner de relieve lo expuesto en la parte motiva de la Resolución 019 de 29 de marzo de 2022, emitida por la **Comisión Evaluadora de Ascensos para Nivel Básico y Suboficial**, a través de la cual se aceptó la solicitud promovida por el actor para ser incluido al proceso de ascenso 2022. Veamos.

“Que el Sargento primero 71534 Egar González con cédula de identidad personal N.º.9-736-272 ingreso a la Institución con el rango de Sargento Segundo según lo establece su Acta de Toma de Posesión del 12 de diciembre de 2014.

Que el Sargento primero 71534 Egar González con cédula de identidad personal N.º.9-736-272 ascendió al rango de Sargento primero según lo establece su Acta de Toma de Posesión el 29 de diciembre de 2020.

Que el Sargento primero 71534 Egar González con cédula de identidad personal N.º.9-736-272 presentó solicitud de inclusión al proceso de ascenso por medio de la nota **sin número, fechada Panamá, 14 de marzo de 2022, donde fundamenta su petición en que según la tabla N.º 2, de la programación anual del ascenso para el nivel básico, establecida en el artículo 34 del Decreto Ejecutivo No. 900 de 2 de**

diciembre de 2020, la promoción del año 2014 debe alcanzar el rango de Subteniente en el año 2022.

...” (Cfr. foja 23 del expediente judicial y foja 2 del antecedente aportado por la entidad demandada) (La negrita es de la fuente y la subraya es nuestra).

Dadas las circunstancias, resulta claro que **Egar Edwarvan González Miranda** al momento de presentar su solicitud de inclusión al proceso de ascenso 2022, no contaba con el mínimo de antigüedad en el cargo de Sargento Primero, conforme a lo establecido en el **artículo 40 del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020**, antes citado; de ahí que la **Comisión Evaluadora de Ascensos para Nivel Básico y Suboficial** procede a ejercer el control previo, en función de las atribuciones conferidas a la luz de los **artículos 18, 21 (numeral 3), 31 y 48** del citado reglamento, y en consecuencia, resuelve mediante la Resolución 26 de 5 de octubre de 2022, no darle curso a la pretensión promovida por el actor, decisión que fue recurrida por éste y confirmada por la Resolución 10 de 21 de octubre de 2022, las cuales en su parte motiva exponen lo siguiente:

“Que el Sargento primero 71534 **Egar Edwarvan González Miranda** ingresó a la Institución con el cargo de guardia según consta en la Acta de Toma de Posesión fechada 04 de febrero de 2013, luego cambió de promoción al cargo de sargento segundo el 12 de diciembre de 2014 y toma el cargo de sargento primero el 29 de diciembre de 2020, por lo que el Sargento Primero 71534 **Egar Edwarvan González Miranda** no mantiene un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el cargo de **sargento primero.**” (Cfr. fojas 16 y 18 del expediente judicial y fojas 4 y 6 del antecedente aportado por la entidad demandada) (Lo destacado es del Despacho).

Consideramos conveniente anotar, que la Junta Revisora de Ascenso, instancia encargada de resolver los recursos de apelación conforme lo preceptúa el **artículo 23 (numeral 2) del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020**, ponderan, igualmente, el incumplimiento por parte del hoy demandante, de los requisitos para poder ser incluido en la lista de convocados, tal como quedó plasmado en la Resolución 17 de 18 de noviembre de 2022, confirmatoria del acto acusado, en el siguiente tenor:

“Que el artículo 34 del Decreto Ejecutivo No. 900 de 2 de diciembre de 2020, establece que toda unidad juramentada será ubicada en una

promoción para participar en el proceso de ascenso, tomando como base el año de toma de posesión del cargo con el cual ingresó a la institución o cambio de promoción de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 35 del mismo reglamento, por lo que reconocemos que el **SARGENTO PRIMERO 71534 EGAR EDWARVAN GONZÁLEZ MIRANDO**, ingresó a la institución con el cargo de Guardia de acuerdo a su Acta de Toma de Posesión con fecha 4 de febrero del 2013, sin embargo cambia de promoción el 12 de diciembre de 2014.” (Cfr. foja 18 del expediente judicial y foja 8 del antecedente aportado por la entidad demandada) (La negrita es de la fuente y la subraya es nuestra).

De las evidencias anteriores, se desprende que si bien el demandante ingresó a la institución el 4 de febrero de 2013, lo cierto es que el mismo realizó el cambio de promoción al cargo de Sargento Segundo, el 12 de diciembre de 2014, conforme lo regulado en el **artículo 35 del Decreto Ejecutivo 900 de 2 de diciembre de 2020**, y posteriormente, tomó el cargo de Sargento Primero el 29 de diciembre de 2020; por lo que, contrario a la argüido por la parte actora, éste no cumplía con el mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el rango inmediatamente anterior, como lo exige el **artículo 40** del precitado reglamento; por tal motivo, la **Comisión Evaluadora de Ascensos para Nivel Básico y Suboficial**, en ejercicio de las facultades legales conferidas, procedió a resolver la solicitud al proceso de ascensos 2022 promovida por el accionante.

En última instancia, este Despacho estima necesario ponderar que la Resolución 26 de 5 de octubre de 2022, y sus actos confirmatorios, fueron dictadas por la entidad demandada en concordancia con lo establecido en la legislación vigente, decimos esto, pues de la lectura de los mismos se desprende claramente la intención de la autoridad nominadora de no darle curso a la solicitud promovida por **Egar Edwarvan González Miranda** al proceso de ascensos 2022, habida cuenta que una vez realizadas las verificaciones correspondientes, se constató que éste no cumplía con los requisitos establecidos en el reglamento, esto es, acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el rango anterior, contado desde la fecha de toma de posesión del cargo de Sargento Primero, máxime cuando el recurrente había realizado un cambio de promoción; por consiguiente, no era procedente incluirlo en la lista de convocados para ascender el grado de Subteniente.


Así las cosas, resulta ostensible el alcance y sentido de la resolución impugnada, por lo que el accionante no puede atribuirle un sentido distinto al que pretende la entidad demandada con la emisión de dichos actos; por ende, reiteramos, que es evidente que el propósito de la entidad al “dejar sin efecto” la Resolución 019 de 29 de marzo de 2022, era no darle trámite a la solicitud de ascenso promovida, toda vez que el miembro juramentado al ser examinado no cumplía con los requisitos de antigüedad exigidos en el reglamento, lo cual se constata en la parte motiva y resolutive de la Resolución 26 de 5 de octubre de 2022, y sus confirmatorios, por lo que mal podría el accionante alegar que los mismos fueron dictados bajo otro supuesto o que por esta razón están revestidos de ilegalidad, ya que conforme a las actuaciones y las constancias procesales que obran en el presente expediente judicial y administrativo, es claro el contexto y la finalidad de la decisión adoptada por la autoridad.

En virtud de lo antes anotado, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 26 de 5 de octubre de 2020**, así como sus confirmatorios, todas emitidas por la **Comisión Evaluadora de Ascenso para Nivel Básico y Nivel de Suboficiales del Servicio Nacional Aeronaval** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

IV. Pruebas: Se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por el accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General