

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1188

Panamá, 7 de septiembre de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría de  
la Administración.**

El Doctor **José Luis Romero González**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal No.116-1 de 28 de abril de 2017, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Sub-Comisionado de Policía a **Jorge Domínguez**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso  
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

El **Resuelto de Personal No.116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Sub-Comisionado de Policía a **Jorge Domínguez**, el que citamos, en su parte pertinente, para mejor referencia:

“RESUELTO DE PERSONAL No. 116-1  
(DE 28 DE abril DE 2017)

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

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

**ARTÍCULO PRIMERO:** SE RECONOCEN AJUSTES DE SUELDOS POR ASCENSOS A LOS SIGUIENTES SERVIDORES PÚBLICOS, ASÍ:

DAVID RIOS D.

CÉDULA NO. 3-107-764 SEGURO SOCIAL NO. 231-7449 SUB-COMISIONADO DE POLICÍA, CÓDIGO 8025030, PLANILLA NO. 153, POSICIÓN NO.10235, SUELDO B/.3,100.00, MÁS B/.700.00 DE GASTO DE REPRESENTACIÓN, MÁS B/.508.00 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, MÁS B/.30.00 DE SOBRESUELDO POR TÍTULO UNIVERSITARIO A COMISIONADO DE POLICÍA, CÓDIGO 8025020, CON SUELDO DE B/.4,300.00, MÁS B/.508.00 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, MÁS B/.30.00 DE SOBRESUELDO POR TÍTULO UNIVERSITARIO CON CARGO A LAS PARTIDAS G.001820101.001.001, G.001820101.001.011 Y G.001820101.001.019.

GASTOS DE REPRESENTACIÓN POR B/.750.00, CON CARGO A LA PARTIDA G.001820101.001.030.

...

**JORGE DOMÍNGUEZ**

CÉDULA NO. 8-506-907 SEGURO SOCIAL NO 125-5387 MAYOR, CÓDIGO 8025040, PLANILLA NO. 128, POSICIÓN NO.10363, SUELDO B/.2,200.00, MÁS B/.500.00 DE GASTO DE REPRESENTACIÓN, MÁS B/.308.00 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, MÁS B/.50.00 DE SOBRESUELDO POR TÍTULO UNIVERSITARIO A SUB-COMISIONADO DE POLICÍA, CÓDIGO 8025030, CON SUELDO DE B/.3,100.00, MÁS B/.308.00 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, MÁS B/.50.00 DE SOBRESUELDO POR TÍTULO UNIVERSITARIO CON CARGO A LAS PARTIDAS G.001820101.001.001, G.001820101.001.011 Y G.001820101.001.019.

GASTOS DE REPRESENTACIÓN POR B/.700.00, CON CARGO A LA PARTIDA G.001820101.001.030

...

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

DADO EN LA CIUDAD DE PANAMÁ, A LOS 28 DÍAS DEL MES DE ABRIL DE 2017

(FDO.) ALEXIS BETHANCOURT YAU  
MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA" (Cfr. fojas 6-7, 36-50 del expediente judicial).

En este contexto, el 3 de febrero de 2020, el Doctor **José Luis Romero González**, quien actúa en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nulo, por ilegal, el **Resuelto de Personal No.116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Sub-Comisionado a Jorge Domínguez (Cfr. fojas 1-34 del expediente judicial).

Cabe agregar que, a través de la Vista 1300 de 24 de noviembre de 2020, promovimos y sustentamos un recurso de apelación en contra de la Providencia de 19 de febrero de 2020, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior, señalando en ese momento, que luego de la lectura prolija de la acción en comento, advertimos que el acto administrativo impugnado, fue emitido **concediendo, además del Sub-Comisionado Jorge Domínguez, un total de cuarenta y seis (46) ascensos diferentes y reconociendo derechos a ese mismo número considerable de servidores públicos; los cuales no han sido llamados al proceso para ejercer el contradictorio, en lo que concierne a la legalidad de la emisión del Resuelto de Personal No.116-1 de 28 de abril de 2017, emitido por el Ministro de Seguridad** (Cfr. fojas 36-45 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020)**, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y le corre traslado de la misma por cinco (5) días a **Jorge Domínguez**; quien comparece al proceso mediante apoderada judicial, la firma forense Ortega, Legal Group, como apoderados principales y el

Licenciado Carlos A. Ortega E., como apoderado sustituto (Cfr. fojas 73, 79, 81-98 del expediente judicial).

**II. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.**

El Doctor **José Luis Romero González** sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones legales y reglamentarias, que a continuación pasamos a indicar:

**A. Los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997,** Orgánica de la Policía Nacional, normas que en su orden guardan relación con, los ascensos que se conferirán a los miembros de la Policía Nacional; que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo; que dichos ascensos se considerarán estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial; y que los ascensos y cargos serán otorgados por el Presidente de la República previa recomendación del Director General de la Policía y del Ministro de Seguridad Pública (Cfr. fojas 16 a 20 del expediente judicial);

**B. Los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999,** que desarrolla la Ley 18 de 1997 Orgánica de la Policía Nacional, que de manera respectiva, se refieren a, que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior de conformidad con la Ley y su reglamento; que dichos ascensos se concederán como estímulo al mérito profesional, a la antigüedad y eficiencia al servicio policial; que los ascensos de Oficiales, Clases y Agentes se concederá por disposición del Presidente de la República con la participación del Ministerio de Seguridad Pública, basados en recomendación del Director General de la Policía; que para ser ascendido será necesario, entre otras cosas, acreditar la antigüedad correspondiente; que la antigüedad de los oficiales, clases y agentes para ascenso, se determina por la

totalidad del tiempo que hayan prestado servicio dentro del cargo; y, que anualmente el Director General dispondrá de la cantidad de plazas vacantes para cada cargo, en atención al presupuesto de la institución y a las necesidades de la misma (Cfr. fojas 20 a 27 del expediente judicial);

C. Los artículos sin identificación numérica ni literal contenidos en el **Capítulo VII del Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional**, publicado en el Orden General del Día No.136 de 18 de julio de 2007, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No.172 de 1999, que desarrolla la Ley 18 de 1997, que contiene la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que guardan relación con, los requisitos generales para ascenso; y los requisitos para ascender al rango de Capitán en el nivel de Oficial Superior (Cfr. fojas 27 30 del expediente judicial); y,

D. El **artículo 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que dispone que los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder (Cfr. fojas 30 a 32 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al explicar los hechos y los cargos de infracción que hace con respecto a las normas ya mencionadas, el recurrente manifiesta que **Jorge Domínguez**, ingresó a la Policía Nacional, el día 11 de marzo de 1997, como Guardia; que por medio del **Decreto de Personal No.269 de 18 de agosto de 2000**, se le ascendió el **19 de agosto de 2000**, al rango de Subteniente de esa entidad policial; que a través del **Resuelto de Personal No.479 de 22 de octubre de 2004**, firmado por el **Ministerio de Seguridad**, se le ascendió al rango de Teniente, tomando posesión el 1 de febrero de 2005; que según el **Resuelto de Personal No.131 de 27 de noviembre de 2009**, firmado por el **Ministerio de Seguridad**, se le ascendió al rango de Capitán, tomando posesión de ese cargo el 17 de diciembre de 2009, que a través del Resuelto de Personal No.110 de 23 de mayo de 2014, firmado por el Ministro de Seguridad Pública, se ascendió al rango de Mayor, tomando posesión ese mismo día;

que mediante el **Resuelto de Personal No.116-1 de 28 de abril de 2017**, firmado por el Ministro de Seguridad Pública, tomando posesión el 16 de mayo de 2017, y **con solamente dos (2) años, once (11) meses y cinco (5) días, después de haber tomado posesión del rango de Mayor**, fue ascendido al rango de Sub-Comisionado, sin cumplir con las disposiciones que rigen la materia que **señalan un término de cuatro (4) años en el cargo inmediatamente anterior (Mayor) para ser ascendido al grado de Sub-Comisionado**, violándose lo dispuesto en los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997; los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999; y el Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional, de mayo de 2007 (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

En adición, también manifiesta el accionante, que los hechos antes referidos dejan en evidencia que desde el día 23 de mayo de 2014, que **Jorge Domínguez** tomó posesión como Mayor, al día 28 de abril de 2017, que fue ascendido a Sub-Comisionado, contaba solamente con dos (2) años, once (11) meses y cinco (5) días en el rango de Mayor, que es el inmediatamente anterior, en ese sentido las disposiciones que rigen la materia señalan un mínimo de dieciocho (18) años que se establece para el nivel de oficial, y cuatro (4) años en el cargo de Mayor, para ser ascendido al grado de sub-comisionado (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

También indica, que el acto impugnado ha infringido de forma directa por comisión el artículo 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refiere al fenómeno jurídico denominado desviación de poder, ya que a su parecer se ha querido revestir con razones legales, el ascenso otorgado a **Jorge Domínguez**, al grado de Sub-Comisionado a través del **Resuelto de Personal No.116-1 de 28 de abril de 2017**, sin haber cumplido con los requisitos y procedimientos que al efecto establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional y sus reglamentos, por lo que

considera que esta conducta resulta en detrimento de la institución y del resto de sus miembros (Cfr. fojas 30 a 32 del expediente judicial).

Después de analizar los argumentos en los que el recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, al emitir el mencionado acto administrativo se infringieron las disposiciones que se aducen en la demanda, entre estos:

1. Copia autenticada de la hoja de vida laboral de **Jorge Domínguez** (Cfr. foja 38 del expediente judicial).
2. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No.116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de Sub-Comisionado de la Policía a **Jorge Domínguez** (Cfr. fojas 36-45 del expediente judicial).
3. Copia autenticada de la toma posesión el 16 de mayo de 2017, mediante el Acta de Toma de Posesión número 3 (Cfr. 46 del expediente judicial).
4. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No.110 de 23 de mayo de 2014**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de Mayor de la Policía a **Jorge Domínguez** (Cfr. fojas 47-49 del expediente judicial).
5. Copia autenticada **de la toma posesión de 23 de mayo de 2014**, a través del Acta de Toma de Posesión No.30 (Cfr. foja 50 del expediente judicial).
6. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No.131 de 27 de noviembre de 2009**, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, por medio del cual se asciende al rango de Capitán de la Policía a **Jorge Domínguez** (Cfr. fojas 51-53 del expediente judicial).
7. Copia autenticada **de la toma posesión el 17 de diciembre de 2009**, por medio del Acta de Toma de Posesión No.79 (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

8. Copia autenticada de la **toma de posesión de 1 de febrero de 2005**, en donde se asciende a **Jorge Domínguez**, al cargo de Teniente de la Policía Nacional (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

9. Copia autenticada de la **toma de posesión de 19 de agosto de 2000**, en donde se asciende a **Jorge Domínguez**, al cargo de Sub-Teniente de la Policía Nacional (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

10. Copia autenticada del Decreto de Personal No.28 de 18 de febrero de 1997, del Ministerio de Gobierno y Justicia, por medio del cual se nombra a **Jorge Domínguez** con el rango de Guardia de la Policía Nacional (Cfr. fojas 57 a 59 del expediente judicial).

11. Copia autenticada de la Orden General del día No.136 de 18 de julio de 2017, emitida por el Director General de la Policía Nacional (Cfr. fojas 61 a 71 del expediente judicial).

Por su parte, si bien el tercero interesado contestó por medio de su apoderada judicial la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, lo cierto es que, se opone a la pretensión, se ratifica de las pruebas que reposan en el expediente judicial, solo presenta publicaciones de diarios de circulación nacional, y solicita se oficie a la entidad para que remitan copia autenticada del expediente de **Jorge Domínguez**; además, las pruebas presentadas por José Luis Romero con la demanda, a juicio de este Despacho, **se trata de una serie de documentos que fueron expedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, mismos que se encuentran autenticados por el funcionario custodio del original**; y que en todo caso, deben constar en el expediente administrativo que reposa en las oficinas de la institución demandada; circunstancia que hasta ahora no permite verificar las alegaciones vertidas por el actor, de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado haya sido emitido con infracción de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa (Cfr. fojas 154 a 161 del expediente judicial).

En atención a lo expresado, resulta necesario **revisar el expediente administrativo que dio origen al Resuelto de Personal No.116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, a fin de poder corroborar el trámite realizado y el cumplimiento de los requisitos exigidos por parte de la entidad demandada a **Jorge Domínguez**, para que se le otorgara el ascenso al grado de Sub-Comisionado de la Policía Nacional; **expediente que, hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso**, así como cualquier otra información que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente para aclarar los aspectos indicados.

En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado**, en lo que respecta a la legalidad del **Resuelto de Personal No.116-1 de 28 de abril de 2017**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la entidad demandada y **Jorge Domínguez**.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 146-20