

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 162

Panamá, 18 de enero de 2022

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.119-1 de 6 de junio de 2014, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Sub-Teniente de la Policía Nacional a **Andrés Valderrama**.

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 No.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.

Conforme observa este Despacho, el 24 de noviembre 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.119-1 de 6 de junio de 20145**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de **Sub-Teniente** de la Policía Nacional a **Andrés Valderrama**, únicamente en lo referente a dicho **ascenso**, el que citamos, en su parte pertinente, para mejor referencia:

“RESUELTO DE PERSONAL No. 119-1
(DE 6 DE junio DE 2014)

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

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

...

ARTÍCULO PRIMERO: SE ASCIENDEN A LOS SIGUIENTES SERVIDORES PÚBLICOS, ASÍ:

RAMIRO J. PÉREZ

CÉDULA NO.4-171-966 SEGURO SOCIAL NO.169-8124 TENIENTE, CÓDIGO 8025060, PLANILLA NO.128, POSICIÓN NO.12307, SUELDO B/.940.00, MÁS B/.252.20 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, A CAPITÁN, CÓDIGO 8025050, POSICIÓN NO.10611, CON SUELDO DE B/.1,400.00, MÁS B/.252.20 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, MÁS B/.50.00 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD CON CARGO A LAS PARTIDAS:
0.18.0.2.001.01.01.001 Y,
0.18.0.0.001.01.01.011
GASTO DE REPRESENTACIÓN POR B/.250.00, CON CARGO A LA PARTIDA 0.18.0.2.001.01.01.030

...
ANDRÉS VALDERRAMA

CÉDULA NO.8-424-638 SEGURO SOCIAL NO.175-4441 SARGENTO PRIMERO, CÓDIGO 8024011, PLANILLA NO.148, POSICIÓN NO.13106, SUELDO B/.765.00, MÁS B/.138.80 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD. A SUB-TENIENTE, CÓDIGO 8025070, CON SUELDO DE B/.840.00, MÁS B/.138.80 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD. CON CARGO A LAS PARTIDAS:
0.18.0.2.001.01.01.001 Y
0.18.0.2.001.01.01.011.

...
PÁRAGRAFO:

ESTE RESUELTO COMENZARA A REGIR A PARTIR DEL 30 DE ABRIL DE 2015.

LOS PAGOS ADEUDADOS DE VIGENCIAS ANTERIORES SERÁN CANCELADOS VIA PLANILLA ADICIONAL Y EN ATENCIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA.

...
COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
DADO EN LA CIUDAD DE PANAMÁ, A LOS 6 DÍAS DEL MES DE abril DE 2014.

(FDO.) JOSÉ RAUL MULINO
MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA
(FDO). GLADYS I. CEDEÑO URRIOTA
VICEMINISTRA DE ECONOMÍA
..." (Cfr. fojas 52-74 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Providencia de catorce (14) de enero de dos mil veinte (2021)**, fue admitida la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Doctor **José Luis Romero González**, quien actúa en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, el **Resuelto de Personal No.119-1 de 6 de junio de 2014**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, y a través de la misma se le corre traslado a **Andrés Valderrama**, por el término de cinco (5) días (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

En este contexto, se observa que el tercero interesado, **Andrés Valderrama Díaz**, se notificó personalmente el martes 30 de marzo de 2021, de la **Providencia de catorce (14) de enero de dos mil veinte (2021)**, que admite la demanda. El miércoles 7 de abril de 2021, presentó en tiempo oportuno, ante la Sala Tercera, el poder especial otorgado a favor de la Licenciada Julie Edith Vega Jiménez, así como la contestación de la demanda; escrito en el que se opone a la pretensión del demandante, quedando admitido como tercero interesado en el proceso mediante la **Resolución de Bastanteo de siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021)** (Cfr. fojas 99, 100, 101-111 y 114 del expediente judicial).

Cabe agregar que, a través de la Vista Número 1120 de 24 de agosto de 2021, por cuyo conducto presentamos nuestro recurso de apelación en contra de la **Providencia de catorce (14) de enero de dos mil veintiuno (2021)**, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior, solicitando en ese momento, a la Sala Tercera, se **reformara la resolución de admisión de la demanda** y en ese sentido, se tomara en consideración la **solicitud especial** que realizó esta Procuraduría, para que se llamara al conocimiento del proceso a todos los administrados a quienes la nulidad del acto pudiera afectarles derechos adquiridos, vulnerando así su derecho a ser oídos como partes del juicio y configurando la nulidad del mismo, debido a que el acto administrativo impugnado, fue emitido concediendo además del Sub-Teniente **Andrés Valderrama Díaz**, un total de ciento (104) 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.119-1 de 6 de junio de 2014**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**.

En ese orden de ideas, igualmente advertimos que, del examen de la pretensión del actor se desprende claramente que lo que se busca es la declaración parcial del acto impugnado, respecto al ascenso de **Andrés Valderrama Díaz**, debemos tener presente que **parte de los cargos de infracción en que se sustenta la ilegalidad del Resuelto de Personal No.119-1 de 6 de junio de 2014, versan sobre la falta de competencia del Ministro de Seguridad Pública** (Cfr. fojas 22 a 48 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, mediante la Resolución de once (11) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), el resto de los Magistrados consideraron en cuanto a la solicitud especial realizada por este Despacho, que en anteriores ocasiones se había pronunciado a ese respecto, citando la Resolución de 19 de abril de 2021; y en consecuencia confirmaron la providencia de admisión (Cfr. fojas 152 a 156 del expediente judicial).

Por otra parte, el día 7 de abril de 2021, **Andrés Valderrama Díaz** a través de su apoderada judicial, presentó la contestación de la demanda; escrito en el que se opone a la pretensión del demandante (Cfr. fojas 101-111 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 No.18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, normas que en su orden guardan relación con los ascensos que se confieren 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 20 a 25 del expediente judicial);

B. Los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No.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 25 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 Teniente en el nivel de Oficiales (Cfr. fojas 31 a 35 del expediente judicial); y,

D. Los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, los cuales en su orden establecen, los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos el de estricta legalidad; que se incurre en vicio de nulidad absoluta, cuando se dictan actos administrativos por autoridades incompetentes; y, que los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder (Cfr. fojas 35 a 48 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas ya mencionadas, el recurrente manifiesta que, **Andrés Valderrama Díaz**, no debió ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de Sub-Teniente en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, toda vez que para el día **6 de junio de 2014**, fecha en que se emite el **Resuelto de Personal No.119-1**, objeto de reparo, éste no cumplía con los requisitos de antigüedad que se requieren para este cargo, ya que **solo contaba con diecisiete (17) años con cuatro (4) meses de antigüedad en el servicio y un (1) año y un (1) mes desde que fue ascendido de Sargento Primero a Sub-Teniente, sin cumplir con el requisito de antigüedad en el servicio (20) años y el rango anterior, cuatro (4) años, y además alega que, dicho ascenso debió ser otorgado por el Presidente de la República**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley No.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; el Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional (Cfr. fojas 34 a 37 del expediente judicial).

También indica, que el acto impugnado ha infringido de forma directa por omisión los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, ya que a su parecer la actuación de la entidad demandada se traduce en abuso de autoridad y desviación de poder, por haber sido emitido solamente por el Ministro del ramo sin la participación del Presidente de la República, lo que ocasiona un vicio de nulidad absoluta; además señala que se ha querido revestir con razones legales, el ascenso otorgado a **Andrés Valderrama Díaz**, al grado de **Sub-Teniente** a través del **Resuelto de Personal No.119-1 de 6 de junio de 2014**, sin haber cumplido con los requisitos y procedimientos que al efecto establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional y sus reglamentos, de ahí que considera que esta conducta resulta en detrimento de la institución y del resto de sus miembros, en contravención del principio de estricta legalidad del que deben estar revestidos los actos administrativos de las entidades públicas (Cfr. fojas 35 a 48 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 éstos:

1. Copia autenticada de la hoja de vida laboral de **Andrés Valderrama Díaz** (Cfr. foja 51 del expediente judicial);
2. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No.191-1 de 6 de junio de 2014**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de **Sub-Teniente** de la Policía a **Andrés Valderrama Díaz** (Cfr. fojas 52 a 74 del expediente judicial)
3. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No.19 de **Andrés Valderrama Díaz en el cargo de Dub-Teniente**, fechado 6 de junio de 2014 (Cfr. foja 75 del expediente judicial);
4. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No.008 de 3 de mayo de 2013**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, a través del cual se reconocen varios ascensos y ajustes de sueldos en la Policía Nacional, entre estos, se asciende al rango de **Sargento Primero a Andrés Valderrama Díaz** (Cfr. fojas 76-78 del expediente judicial);
5. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No.26 de **Andrés Valderrama Díaz en el cargo de Capitán**, fechado 3 de mayo de 2013 (Cfr. foja 79 del expediente judicial);
6. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No.28 de 18 de febrero de 1997**, emitido por el **Ministerio de Gobierno y Justicia**, a través del cual se realizan varios nombramientos en la Policía Nacional, entre estos a **Andrés Valderrama Díaz** (Cfr. fojas 80-82 del expediente judicial);
7. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No.993 de **Andrés Valderrama Díaz en el cargo de Teniente**, fechado 11 de marzo de 1997 (Cfr. foja 83 del expediente judicial);
8. Copia autenticada de la Orden del Día No.136 de 18 de julio de 2007, emitida por el **Ministerio de Gobierno y Justicia** (Cfr. fojas 84-94 del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, las pruebas aportadas hasta ahora por el demandante, no permiten establecer si **Andrés Valderrama Díaz**, al ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de **Sub-Teniente** en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, el **Ministerio de Seguridad Pública** observó lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias que cita como infringidas.

En adición a ello, las otras partes que intervienen en el proceso; es decir, la entidad demandada y el tercero interesado, no han contribuido de manera alguna a aclarar la controversia, puesto que en el caso del Ministerio de Seguridad, éste no da a conocer en su informe de conducta si **Andrés Valderrama Díaz**, al ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de **Sub-Teniente** en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, se cumplió con los requisitos y procedimientos que para tal efecto establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional y sus reglamentos, situación por la que no es posible comprobar los hechos que fundamentan la pretensión del accionante.

Por su parte, si bien el tercero interesado se notificó a través del centro de comunicaciones judiciales de la Providencia de catorce (14) de enero de dos mil veinte (2021), que admite la demanda, el 30 de marzo de 2021, y recibió el traslado de la misma; lo cierto es que, sólo presentó un poder especial otorgado a la Licenciada Julie Edith Vega Jiménez, y la contestación de la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, solicitando que sea desestimada la pretensión del accionante; sin embargo, no aduce ni acompaña con la réplica, prueba alguna que desvirtúe los argumentos vertidos por el recurrente; circunstancias estas que no permiten 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 99, 100, y 101 a 111 del expediente judicial).

En atención a lo expresado, resulta necesario revisar el expediente administrativo que dio origen al **Resuelto de Personal No.119-1 de 6 de junio de 2014**, 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 **Andrés Valderrama Díaz**, para que se le otorgara el

ascenso al grado de **Sub-Teniente** en 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.119-1 de 6 de junio de 2014**, 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 **Andrés Valderrama Díaz**.

Del Honorable Magistrado Presidente



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 906142020