

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1606

Panamá, 18 de noviembre 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. 069 de 10 de marzo de 2016**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Teniente de la Policía a **Alexis A. Almanza**.

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. Acto acusado de ilegal.**

Conforme observa este Despacho, el 22 de junio 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.069 de 10 de marzo de 2016**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Teniente de la Policía a **Alexis A. Almanza**, únicamente en lo referente a dicho ascenso, el que citamos, en su parte pertinente, para mejor referencia, para mejor referencia:

"RESUELTO DE PERSONAL No. 069  
(DE 10 DE MARZO DE 2016)

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 ASCIENDEN A LOS SIGUIENTES SERVIDORES PÚBLICOS, ASÍ:

**FERNANDO A. VILLARREAL** CÉDULA NO. 6-79-5 SEGURO SOCIAL NO. 175-6720 CAPITAN, CÓDIGO 8025050, PLANILLA NO.126, POSICION NO.10522, SUELDO B/.1,510.00, MÁS B/.250.00 DE GASTOS DE REPRESENTACIÓN, MÁS B/.275.60 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, A MAYOR, CÓDIGO 8025040, POSICION NO.10523, CON SUELDO DE B/.1,900.00, MÁS B/.275.60 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD. CON CARGO A LAS PARTIDAS: G.001820101.001.001 Y G.001820101.001.011.

GASTOS DE REPRESENTACIÓN POR B/400.00, CON CARGO A LA PARTIDA: G.001820101.001.030

...  
**ALEXIS A. ALMANZA** CÉDULA NO. 8-424-73 SEGURO SOCIAL NO. 241-9251 SUB-TENIENTE, CÓDIGO 8025070, PLANILLA NO.149, POSICION NO.47381, SUELDO B/.950.00, MÁS B/.179.80 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, A TENIENTE, CÓDIGO 8025060, POSICION NO.11372, CON SUELDO DE B/.1,050.00, MÁS B/.179.80 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD. CON CARGO A LAS PARTIDAS: G.001820101.001.001 Y G.001820101.001.011.

...  
**PARAGRAFO:** LOS ARTICULOS N°1, N°2 Y N°3, ENTRARÁN EN VIGENCIA A PARTIR DEL 8 DE ENERO DE 2016. LOS ARTICULOS N°4, N°5, N°6, N°7 Y N°8, ENTRARÁN EN VIGENCIA A PARTIR DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2015. LOS PAGOS ADEUDADOS DE VIGENCIAS ANTERIORES SERÁN CANCELADOS VÍA PLANILLA ADICIONAL Y EN ATENCIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA.

**FUNDAMENTO LEGAL:** Ley 18 del 3 de junio de 1997, Artículos 77 al 81 y Decreto N°172 del 29 de julio de 1999, Artículo 274.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

DADO EN LA CIUDAD DE PANAMÁ, A LOS 10 DÍAS DEL MES DE MARZO DE 2016

(FDO.) RODOLFO AGUILERA FRANCESCHI  
MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA" (Cfr. fojas 56-69 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)**, la Sala Tercera admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad, y corre traslado de la misma por cinco (5) días a **Alexis A. Almanza y a esta Procuraduría**; no obstante, al momento que se recibe el expediente judicial en este Despacho, observamos que el

tercero sólo se notificó personalmente de la resolución anterior el 11 de agosto de 2020, y recibió el traslado del libelo; posteriormente otorgó poder especial al Licenciado José Clemente Guardia Bernal; quien contestó dicha demanda, solicitando al Tribunal se desestime la pretensión del demandante (Cfr. fojas 91 y reverso, 97, 98 a 10 del expediente judicial).

Cabe agregar que, a través de la Vista 1296 de 24 de noviembre de 2020, por cuyo conducto promovimos y sustentamos recurso de apelación en contra de la Providencia de quince (15) de julio de dos mil veinte (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 Teniente Alexis A. Almanza, un total de un total de setenta y cinco (75) 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. 069 de 10 de marzo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública** (Cfr. fojas 103 a 112 del expediente judicial)..

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 **Alexis A. Almanza**, debemos tener presente que **parte de los cargos de infracción en que se sustenta la ilegalidad del Resuelto de Personal No. 069 de 10 de marzo de 2016, versan sobre la falta de competencia del Ministro de Seguridad Pública** (Cfr. fojas 46 a 52 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 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 29 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 29 a 35 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 36 a 39 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 39 a 52 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, **Alexis A. Almanza**, no debió ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de Teniente en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, toda vez que para el día **10 de marzo de 2016**, fecha en que se emite el **Resuelto de Personal No. 069**, objeto de reparo, éste no cumplía con los requisitos de antigüedad que se requieren para este cargo, ya que **solo contaba con un (1) año y dos (2) meses en el rango de Oficial, y además sólo tenía un (1) año y dos (2) meses en la posición de Subteniente, que es la inmediatamente anterior al rango de Teniente, en ese sentido, las disposiciones que rigen la materia señalan un mínimo de cuatro (4) años que se establece para el nivel de Oficial, y cuatro (4) años en el cargo de Subteniente, para ser ascendido al grado de Teniente, 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 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 20 a 39 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 **Alexis A. Almanza**, al grado de Teniente a través del **Resuelto de Personal No. 069 de 10 de marzo de 2016**, 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 39 a 52 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 **Alexis A. Almanza** (Cfr. foja 55);
2. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No. 069 de 10 de marzo de 2016**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de **Teniente** de la Policía a **Alexis A. Almanza** (Cfr. fojas 56-69)
3. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No. 20 de 16 de mayo de 2016, con el fin que **Alexis A. Almanza** tomara posesión del cargo de **Teniente** (Cfr. foja 70);
4. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de **Subteniente** de la Policía a **Alexis A. Almanza** (Cfr. fojas 71-73);
5. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No. 19 de 16 de diciembre de 2014, con el fin que **Alexis A. Almanza** tomara posesión del cargo de **Subteniente** (Cfr. foja 74);
6. Copia autenticada del **Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de **Capitán** de la Policía a **Alexis A. Almanza** (Cfr. fojas 75-77);
7. Copia autenticada del Acta de Toma Posesión No. 86 de 2 de mayo de 2017, con el fin que **Alexis A. Almanza** tomara posesión del cargo de **Capitán** (Cfr. foja 78);
8. Copia simple del Acta de Toma Posesión fechada 27 de abril de 1994, por medio del cual **Alexis A. Almanza**, tomo posesión el cargo de **Guardia** , para el que fue designado mediante Decreto N°196 del 26 de abril de 1994 (Cfr. foja 79); y,

9. 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 80-90).

A juicio de esta Procuraduría, las pruebas aportadas hasta ahora por el demandante, no permiten establecer si **Alexis A. Almanza**, al ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de **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 **Alexis A. Almanza**, al ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de **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 personalmente** de la **Providencia de quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)**, que admite la demanda, **el 11 de agosto de 2020**, y recibió el traslado de la misma; lo cierto es que, sólo presentó el 18 de agosto de 2020, un poder especial otorgado al Licenciado José Clemente Guardia Bernal, 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 91 (reverso), 97, 98 a 100 del expediente judicial).

En atención a lo expresado, resulta necesario revisar el expediente administrativo que dio origen al **Resuelto de Personal No. 069 de 10 de marzo de 2016**, 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 **Alexis A. Almanza**, para que se le otorgara el ascenso

al grado de **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. 069 de 10 de marzo de 2016**, 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 **Alexis A. Almanza**.

**Del Honorable Magistrado Presidente**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 325142020