

201



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, uno (01) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

**VISTOS:**

El Doctor **JOSÉ LUIS ROMERO GONZÁLEZ**, actuando en su propio nombre y representación, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N°195 de 25 de octubre de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se reconoce el ascenso y ajuste de sueldo por ascenso al rango de Teniente de la Policía Nacional a Carlos Camargo J.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

El activador jurisdiccional pretende se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N°195 de 25 de octubre de 2018, a través del cual se resolvió reconocer a Carlos Camargo J., el ascenso y ajuste de sueldo por ascenso al cargo de Teniente, posición N°15608.

202

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el actor destaca que el señor Carlos Camargo J. ingresó a la Policía Nacional el diez (10) de junio de 1996, en el cargo de Agente; y tomó posesión y fue juramentado, en fecha uno (1) de julio de 1996.

Más adelante, a través del Resuelto de Personal N°362 de 6 de diciembre de 2016, fue ascendido al rango de Subteniente de la Policía Nacional, tomando posesión del cargo en fecha catorce (14) de diciembre de 2016; y por medio del Resuelto de Personal N°195 de 25 de octubre de 2018, se le ascendió al rango de Teniente, tomando posesión del cargo el día dos (2) de enero de 2019, el cual entró en vigencia a partir del veinticinco (25) de octubre de 2018.

Al respecto, afirma el demandante que este ascenso viola abiertamente normas de la Ley N°18 de 3 de junio de 1997, así como del Decreto Ejecutivo N°172 de 29 de julio de 1999 y el Manual de Ascenso de la Policía Nacional del mes de mayo de 2007, vigente al momento en que se dieron los hechos, toda vez que la Ley y sus Reglamentos exigían, para tal promoción, que el servidor contara con cuatro (4) años como Oficial y cuatro (4) años en el cargo de Subteniente, como mínimo; sin embargo, Carlos Camargo J. contaba con un (1) año y diez (10) meses formando parte del Nivel de Oficiales de la Carrera Policial, y un (1) año y diez (10) meses en el rango inmediatamente anterior.

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora invoca los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley N°18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, las cuales, en su orden, hacen referencia a los ascensos conferidos a los miembros en servicio activo; al derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo; a que dichas promociones se consideran estímulo al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial; y a quién otorga los ascensos y cargos de los miembros de la Policía Nacional.







205

*Penonomé...*". (Cfr. f. 76).

#### IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°1187 de 7 de septiembre de 2021, luego de analizar los argumentos en los que la parte actora fundamenta su pretensión y examinar las constancias procesales, el Ministerio Público manifiesta que su concepto queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la Entidad demandada y el Tercero Interesado. (Cfr. fs. 117-124 del Expediente Judicial).

Por su parte, en fase de Alegatos, mediante la Vista N°997 de 3 de julio de 2023, la Procuraduría de la Administración emite su Concepto en relación al caso en estudio, solicitando que la Sala Tercera declare parcialmente nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal N°195 de 25 de octubre de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solo en lo que respecta al ascenso de Carlos Iván Camargo Jiménez al rango de Teniente de la Policía Nacional.

Aclara que el Ministro de Seguridad Pública no tiene la prerrogativa para ascender a los miembros de la Policía Nacional, sin la aprobación del Presidente de la República, puesto que la actuación de esa Autoridad superior, es obligatoria, por ser una facultad que viene dada por Ley. (Cfr. f. 193 del Expediente Judicial).

Señala el Ministerio Público que el ascenso al grado de Teniente, otorgado a Carlos Camargo J., incumplió con los requisitos específicos que se exigen para el nivel de Oficiales de ese rango, ya que éste únicamente contaba con un (1) año y diez (10) meses sirviendo como Oficial y en la posición inmediatamente anterior; no obstante, la norma señala que se deben acreditar, un mínimo de cuatro (4) de antigüedad, en el servicio como Oficial y en el grado inmediatamente anterior (Subteniente). (Cfr. f. 195 del Expediente Judicial).

En otro aspecto, alega que se incumplió lo dispuesto en la Ley y los Reglamentos que rigen la materia, lo que denota una vulneración a los Principios



206

de Debido Proceso y el Principio de Legalidad, configurándose así un vicio que hace anulable el Acto. Asimismo, indica que encuentra asidero legal el argumento del demandante en el sentido que la Entidad actuó con desviación de poder, pues su conducta se aparta de los fines que señala el ordenamiento jurídico. (Cfr. f. 196 del Expediente Judicial).

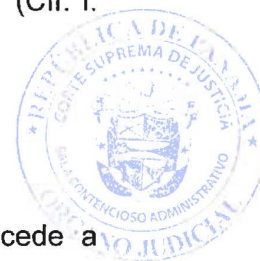
#### V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N°195 de 25 de octubre de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, únicamente en lo referente al ascenso de Carlos Camargo J., al rango de Teniente de la Policía Nacional.

Observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta de manera directa por comisión, los artículos 77 y 78 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, y de manera directa por omisión, los artículos 79 y 90 de dicha excerta legal, toda vez que el ascenso de Carlos Camargo J. al rango de Teniente, no tomó en consideración que los ascensos son un estímulo profesional a la antigüedad y eficiencia en el servicio policial, así como tampoco se respetaron los requisitos de antigüedad como Oficial y en el rango inmediatamente anterior, establecidos en la Ley y sus Reglamentos; ni que la promoción de un miembro de la Policía Nacional se debe hacer por disposición del Órgano Ejecutivo –otorgado por el Presidente de la República de acuerdo con



207

la hoja de vida del servidor público- y cumpliendo con lo dispuesto en el Reglamento de Evaluación y Ascensos. Indica que se "...evidencia un ostensible quebrantamiento de la Ley, en detrimento del resto de los miembros de la Policía Nacional, que sí son ascendidos por el Presidente de la República, previo cumplimiento del requisito de antigüedad como oficial y en el rango inmediatamente anterior." (Cfr. f. 18 del Expediente Judicial).

De igual manera, el demandante alega la supuesta infracción, de manera directa por omisión, de los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo N°172 de 29 de julio de 1999. En ese sentido, asevera que la respectiva promoción de rango, al ser efectuada por el Ministerio de Seguridad, por sí solo, y sin tomar en cuenta los parámetros de antigüedad que se exigen para cada ascenso dentro del Nivel de Oficiales y del rango inmediatamente anterior, así como las necesidades de la Institución, no cumplió con las exigencias previstas en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, el Decreto Ejecutivo N°172 de 29 de julio de 1999 y el Manual de Ascenso de la Institución, vigente al momento en que se dieron los hechos, contraviniendo la finalidad que conllevan los mismos, es decir, el fortalecimiento del espíritu policial, lo que desalienta, desanima y desmoraliza al resto de los miembros de la Institución.

Sobre la invocada inobservancia del Capítulo VII del Manual de 2007, que se encontraba vigente al momento de los hechos, la parte actora resalta que no se acató lo ahí establecido, en cuanto a los requisitos generales para ascenso y por rango en la Oficialidad, pues no se acreditó la antigüedad en el rango, puntualmente en lo referente a la acreditación de un mínimo de cuatro (4) años en el servicio como Oficial y de cuatro (4) años en el grado inmediato anterior (Subteniente).

Asimismo, alega la transgresión por comisión del artículo 162 de la Ley 38 de 2000, pues a su juicio, el Acto acusado "... fue dictado con apariencia de estar ceñido a derecho, pero realmente su finalidad es contraria a la Ley, con el



208

*propósito de favorecer a un miembro de la Policía Nacional, que no cumplía con el requisito de antigüedad como oficial y en el rango inmediatamente anterior al que fue ascendido". (Cfr. f. 27 del Expediente Judicial)*

Por otro lado, asegura que el Acto acusado ha vulnerado de manera directa por omisión, el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual "... *consagra la obligación que tienen todos los Ministros de Estado de observar en sus actuaciones administrativas el cumplimiento de los 'Principios de Legalidad' y 'del Debido Proceso'*. De conformidad con la importante norma omitida en el acto impugnado, las actuaciones y actos administrativos se efectuarán **con objetividad y con apego al Principio de Estricta Legalidad**" (Cfr. fs. 29 y 30 del Expediente Judicial). Sostiene que la vulneración sobre el Principio de Estricta Legalidad se surte, pues no fue aplicado por el Ministerio de Seguridad Pública al emitir el Acto acusado.

Por último, advierte la vulneración, de forma directa por omisión, del numeral 2 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, toda vez que el Acto Administrativo impugnado "... *configura, a todas luces, un Acto Administrativo dictado por una Autoridad Incompetente que origina un Vicio de Nulidad Absoluta porque la Competencia Administrativa para otorgar los Ascensos en la Policía Nacional es exclusiva del Presidente de la República y no del Ministro de Seguridad Pública...*". (Cfr. f. 35 del Expediente Judicial)

Esta Superioridad, al entrar a conocer los cargos de ilegalidad, advierte que en lo medular, quien activó la jurisdicción afirma que la vulneración se surte por el incumplimiento de las normas que rigen la materia en lo atinente a la antigüedad en el Nivel de Oficiales y en el rango inmediatamente anterior; e igualmente, sobre la base de que un ascenso debe hacerse por disposición del Órgano Ejecutivo, tomando en consideración que la finalidad de todo ascenso es fortalecer el espíritu policial.



209

En ese contexto, observa esta Superioridad que la Policía Nacional fue creada mediante la Ley N°18 de 3 de junio de 1997, que regula su organización y funcionamiento, como una dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia – en la actualidad al Ministerio de Seguridad Pública-, teniendo como Jefe Máximo al Presidente de la República.

Que, dentro del contenido de esta Ley Orgánica, los Capítulos VI, VII y VIII consagran respectivamente todo lo relativo a la organización, carrera y enseñanza policial de la Institución.

De seguido, vale indicar que estos Capítulos han sido desarrollados a través del Decreto Ejecutivo N°172 de 29 de julio de 1999, siendo en el Título II donde se perfecciona lo concerniente a la Carrera Policial, y específicamente lo relacionado a nombramientos, formación, evaluaciones, niveles y cargos, así como ascensos.

Así pues, con fundamento en este precepto reglamentario, se publica en la Orden General 136 de 18 de julio de 2007, el Manual de Ascensos de la Policía Nacional, vigente al momento en que se dieron los hechos, que contiene los requerimientos que debe cumplir todo miembro del servicio activo de la Policía Nacional para ser ascendido en la Institución; y en ese contexto, el instrumento destaca que el propósito de los requisitos de ascenso *“... se enmarca en la aplicación de un sistema de promoción al rango inmediato superior, a través de un proceso de evaluación integral (...) respetando el Escalafón Policial, descartando cualquier medio ilícito e influencias, sino en base a los postulados señalados en los principios éticos de los servidores públicos”*.

Bajo ese marco, observa esta Superioridad que el referido Manual de 2007, que se encontraba vigente, estipulaba en su Capítulo VII los requisitos generales de ascenso, e igualmente detalla aquéllos por rango, según los niveles y cargos contenidos en el artículo 89 de la Ley Orgánica, en donde se especifica que el



210

Nivel de Oficiales comprende en orden ascendente los cargos de subteniente, teniente, capitán y mayor.

Veamos:

“Los Requisitos Generales de ascenso que se describen a continuación, están enmarcados dentro de las normas que establece el artículo 409 del Decreto Ejecutivo N° 172 del 29 de julio de 1999 que a la letra dice:

**‘Anualmente el Director General dispondrá la cantidad de plazas vacantes para cada cargo, en atención al presupuesto de la institución y a las necesidades de la misma.’**

Son requisitos para ascensos:

- a.- Acreditar la antigüedad en el Rango.
- b.- Obtener la evaluación mínima de desempeño en su Rango (evaluación igual o superior a 71 puntos).
- c.- Poseer conducta adecuada conforme con la moral social e institucional en el rango (evaluación igual o superior a 71 puntos)
- d. Poseer aptitudes físicas comprobadas, por servicio y edad, (evaluación igual o superior a 71 puntos).
- e. Aprobar el examen de admisión en los Rangos establecidos en este manual.
- f. Aprobar examen o Curso de Ascenso.

#### REQUISITOS POR RANGO

Nivel Oficiales Superior: (...)

Nivel de Oficiales:

Teniente

Para ascender a Teniente, el Subteniente deberá satisfacer los requisitos siguientes:

- 1.- Acreditar un mínimo de cuatro años de antigüedad en el servicio como Oficial.
- 2.- Acreditar un mínimo de cuatro años de antigüedad en el grado (rango) inmediato anterior (Subteniente).
- 3.-Acreditar un promedio de Evaluación Integral de Desempeño, Prueba de Evaluación Física y Conducta igual o mayor a 71%, comprendido en los cuatro años anteriores.
- 4.- Aprobar con puntaje igual o mayor a 71% el Examen de Admisión al curso de ascenso. (OPCIONAL)
- 5.- Aprobar el Curso Promocional de Ascenso, con una evaluación igual o mayor a 71%. (OPCIONAL)

(...)”

En el caso en estudio, revelan las constancias procesales que el miembro activo de la Policía Nacional, Carlos Camargo J., fue ascendido al rango de

211

Subteniente de la Policía Nacional a través del Resuelto de Personal N°362 de 6 de diciembre de 2016, tomando posesión del cargo en fecha catorce (14) de diciembre de 2016 (Cfr. fs. 46-48 y 49 del Antecedente). Conforme a esto, colige la Sala que Carlos Camargo J. inició su servicio en el Nivel de Oficiales en fecha atorce (14) de diciembre de 2016.

En lo que nos atañe, observamos que el demandante fue ascendido al rango de Teniente de la Policía Nacional, a través del Resuelto de Personal N°195 de 25 de octubre de 2018, tomando posesión del cargo en fecha dos (2) de enero de 2019, sin embargo, esta entró en vigencia a partir del veinticinco (25) de octubre de 2018 (Cfr. fs. 50 y 51 del Antecedente).

Si bien el artículo 109 de la Ley N°18 de 1997, establece los derechos de los miembros del cuerpo policial, especificando en su numeral 12, el de recibir los ascensos que le correspondieren, de este breve recorrido advertimos que, respecto a Carlos Camargo J., no se vislumbra el cumplimiento de los requisitos generales y especiales –por rango-, puntualizados en líneas que preceden.

Esto es así toda vez que, contrario a lo normado, se evidencia de los Actos Administrativos que constan en el Antecedente, que Carlos Camargo J. contaba con un (1) año y diez (10) meses formando parte del Nivel de Oficiales de la Carrera Policial; y, con igual término de antigüedad en el rango inmediatamente anterior –Subteniente- al momento de su promoción al grado de Teniente; cuando lo estipulado en las normas que rigen la materia era la acreditación de cuatro (4) años de antigüedad en el servicio como Oficial y de un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el grado inmediato anterior; por lo que no se cumplió con el requisito general de ascenso que ordena “*acreditar la antigüedad en el Rango*”.

Aunado a esto, opinamos que los términos establecidos en el Manual de Ascenso de 2007, vigente al momento en que se dieron los hechos, hacen referencia al mínimo de antigüedad que debe tener el funcionario para poder aspirar al rango superior inmediato, mas no es un período de tiempo fijo que



2/2

conlleva el ascenso automático del miembro juramentado, no olvidemos que el ascenso comprende un proceso de evaluación integral, enmarcado en el mérito profesional, la antigüedad y eficiencia en el servicio, y cuyas vacantes serán llenadas de acuerdo al Escalafón Policial y la Orden General de Méritos (v. artículos 396 y 410 del Decreto Ejecutivo N°172 de 1999).

En otro orden de ideas, aprecia esta Superioridad que el apoderado judicial del Tercero Interesado, centra su Contestación de Demanda en que su representado fue un héroe institucional, lo que le permitió recibir tal reconocimiento; sin embargo, es de rigor destacar el contenido del artículo 319 del Decreto Ejecutivo N°172 de 1999, que dispone: *“En ningún caso habrá ascenso por servicio destacado o por acto heroico”*.

Por último, consideramos que en cuanto a la antigüedad en el servicio como Oficial y en el cargo inmediatamente anterior, el caudal probatorio es claro y suficiente para determinar el incumplimiento en los requisitos de ascenso.

Valora esta Superioridad que, comprobados los cargos de ilegalidad comprendidos en los artículos 77 y 79 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, los artículos 396, 399, 402 del Decreto Ejecutivo N°172 de 29 de julio de 1999, y el Manual de Ascenso de la Policía Nacional, vigente al momento en que se dieron los hechos, relacionados con los aspectos de veteranía en el servicio activo de la Policía Nacional, dentro del Nivel de Oficiales y en el rango inmediatamente anterior, en aplicación del Principio de Economía Procesal, resulta innecesario confrontar el resto de las disposiciones presuntamente transgredidas.

Por ello, y en atención al Principio de Congruencia Procesal, por la cual la Sentencia debe estar en consonancia con las pretensiones aducidas en la demanda (artículo 991 del Código Judicial), y tomando en consideración que en la Acción de Nulidad no puede demandarse nada distinto a la nulidad del Acto, bien en su integridad o parcialmente, procede la Sala a delimitar su decisión a la pretensión del activador jurisdiccional, la cual está dirigida a la declaración de



213  
→

nulidad parcial del Acto acusado únicamente en lo que respecta al ascenso de Carlos Camargo J. al rango de Teniente de la Policía Nacional.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL,** el Resuelto de Personal N°195 de 25 de octubre de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solo en lo que respecta al ascenso de Carlos Camargo J. al rango de Teniente de la Policía Nacional.

**Notifíquese,**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**



  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 29 de septiembre de 2023  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

Secretaría (o)

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 11 DE septiembre

DE 20 23 A LAS 8:30 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

  
FIRMA