

**Año CXXI****Panamá, R. de Panamá jueves 17 de noviembre de 2022****Nº 29665-A**

---

**CONTENIDO**

---

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Fallo N° S/N  
(De viernes 19 de agosto de 2022)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO 6 (NUMERAL 3), SOLO EN LO QUE RESPECTA A LA FRASE "...TODOS LOS TRABAJADORES DE LA EMPRESA GOZAN DEL FUERO DE NEGOCIACIÓN ..."; Y, DECLARA QUE NO SON ILEGALES, LOS ARTÍCULOS 3, 6 (NUMERAL 1) Y 10, TODOS DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 68 DE 30 DE ABRIL DE 2021, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL.

---

Fallo N° S/N  
(De viernes 19 de agosto de 2022)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO DE PERSONAL NO. 115 DE 24 DE ABRIL DE 2017, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, SOLO EN LO QUE RESPECTA AL ASCENSO AL DE ERNEST VILLEGAS L. AL RANGO DE SUBTENIENTE DE LA POLICÍA NACIONAL.

---

Fallo N° S/N  
(De viernes 19 de agosto de 2022)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO DE PERSONAL NO. 145-1 DE 30 DE ABRIL DE 2015, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, SOLO EN LO QUE RESPECTA AL ASCENSO AL RANGO DE CAPITÁN DE LA POLICÍA NACIONAL A JHONNY ALEXANDER SUIRA VILLARREAL.

---

Fallo N° S/N  
(De martes 23 de agosto de 2022)

POR EL CUAL SE DECLARA LEGAL, LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 879 DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 2016, "QUE ORDENA UN AUMENTO DE SUELDO BASE DE LOS EDUCADORES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACIÓN ESPECIAL (IPHE) Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA (INAC), EMITIDO POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

---

Fallo N° S/N  
(De miércoles 24 de agosto de 2022)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO DE PERSONAL NO. 362 DE 6 DE DICIEMBRE DE 2016, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, SOLAMENTE EN LO QUE RESPECTA AL ASCENSO AL RANGO DE COMISIONADO DE LA POLICÍA NACIONAL DE MANUEL BONOME RIVERA.

---

Fallo N° S/N  
(De miércoles 24 de agosto de 2022)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO DE PERSONAL NO. 145-1 DE 30 DE ABRIL DE 2015, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, SOLAMENTE EN LO QUE RESPECTA AL ASCENSO AL RANGO DE TENIENTE DE LA POLICÍA NACIONAL DE CARMEN MARÍA BOCALEGRA

RUÍZ

---

Fallo N° S/N  
(De miércoles 24 de agosto de 2022)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA, EN LA DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, PRESENTADA POR EL DOCTOR ERNESTO CEDEÑO ALVARADO PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, LA ÚLTIMA ORACIÓN DEL ARTÍCULO 1 Y LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 66 DE 28 D ENERO DE 2021, POR MEDIO DEL CUAL EL ÓRGANO EJECUTIVO, MANTIENE LAS MEDIDAS SANITARIAS PARA LAS PROVINCIAS DE PANAMÁ Y PANAMÁ OESTE, EMITIDAS EN EL DECRETO EJECUTIVO NO. 62 DE 13 DE ENERO DE 2021 Y AUTORIZA LA OPERACIÓN DE ACTIVIDADES EN ESTAS PROVINCIAS, A PARTIR DEL 1 DE FEBRERO DE 2021 SE ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE NO. 83942021.

---

79



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Licenciado Jaime Franco Pérez, actuando en nombre y representación del **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES, CONDUCTORES, AYUDANTES Y TRANSPORTISTAS DE CARGA Y DE TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS Y SIMILARES INDEPENDIENTES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ (SINATCATCSIRP)**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, a fin que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

El activador jurisdiccional pretende se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, que reglamenta los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo.

80

En cuanto a los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, señala la parte actora que el Acto Administrativo reglamenta preceptos del Código de Trabajo “... en lo concerniente a la concurrencia de pliegos o violaciones presentadas por dos (2) o más organizaciones de trabajadores” (Cfr. fs. 5 del Expediente Judicial); y, luego de ello, cita el contenido de los artículos 1, 3, 4, 6 (numerales 1 y 3), 10 y 12 del Acto Administrativo bajo estudio.

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora invoca los artículos 431, 433 y 441 del Código de Trabajo que, en su orden, tratan sobre el procedimiento cuando en una misma empresa se presenten dos (2) o más pliegos de peticiones a la vez; que no podrá rechazarse un pliego de peticiones, sino que debe permitirse que éste sea subsanado por los trabajadores; y, el estado de los contratos de trabajo existentes, durante el desarrollo de la conciliación.

Igualmente, advierte la vulneración del artículo 15 de la Ley N°8 de 30 de abril de 1981, que dispone que no se admitirán pliegos de peticiones que tengan por objeto introducir modificaciones directas o indirectas, o cláusulas nuevas, a la convención colectiva, mientras dure el período de vigencia de las convenciones colectivas de trabajo; señalando, además, la facultad de la Dirección Regional o General de Trabajo para rechazar de plano ese tipo de pliegos.

De igual manera, estima vulnerados los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen que el recurso de reconsideración, así como el de apelación, deben concederse en efecto suspensivo, excepto cuando exista una norma especial que asigne un efecto distinto.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 7-13 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

## II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para que se rindiese Informe Explicativo de su actuación en este

caso, lo que se concretó a través de la Nota N°0589-DM-2021 de 30 de agosto de 2021, en donde la Entidad demandada manifestó lo siguiente:



"... El artículo 402 del Código de Trabajo ordena que al ser presentado varios pliegos de peticiones contentivas de sendos proyectos de Convención Colectiva, por diferentes sindicatos contra un mismo empleador, se deben seguir determinadas pautas por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a quien corresponde resolver la situación descrita. De igual forma, al artículo 431 del Código de Trabajo, determina que al presentarse 2 o más pliegos de peticiones a la vez contra un mismo empleador, se deben seguir determinados procedimientos, descritos en dicha norma.

Las organizaciones sindicales más representativas al tenor del artículo 1066 del Código de Trabajo, es decir, CONATO y CONUSI, solicitaron al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en julio-agosto de 2019, que se resolviera la laguna legal contenida en los artículos precitados al no describir cuál es el término que debía contarse entre la presentación del primero y el último de los pliegos de peticiones, situación que había ocasionado grandes conflictos inter-sindicales en el pasado y el aprovechamiento de algunos empleadores para evitar que se produjera una verdadera negociación colectiva entre sindicatos genuinos y empleadores.

Con base en esa petición, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral expidió la Resolución N°DM-581-2019 del 24 de octubre de 2019, en la cual regulaba el término para que existiera la concurrencia de pliegos, descrita en los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo, pero posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo 68 de 30 de abril de 2021, dicha Resolución fue derogada y su contenido subrogado por las normas de este nuevo instrumento jurídico.

(...)

Estos términos reglamentan lo que describen los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo en cuanto al plazo para que se pueda considerar la existencia de la concurrencia, lo que no es contradictorio con ninguna sentencia pronunciada por la Corte Suprema de Justicia antes de la existencia de estas normas, ya que la jurisprudencia como es sabido, completa la norma, obviamente en ausencia de la misma, es decir, de normas que resuelvan temas como en éste caso, el término para definir cuándo hay concurrencia de pliegos. El Decreto 68 de 2021 describe expresamente como norma, el término de cinco días, en desarrollo del contenido de los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo.

El Decreto Ejecutivo 68 de 30 de abril de 2021, no prohíbe a ningún sindicato ni expresa ni tácitamente, presentar pliegos de peticiones después de los 5 días desde que otro sindicato presente un pliego. Lo que prohíbe es que se considere que los pliegos presentados fuera de ese término están en concurrencia con los presentados dentro de los 5 días a que aluden los artículos 3 y 12.

En el caso que se presenten pliegos fuera de los 5 días descritos, las autoridades del MITRADEL, según describe el Código de Trabajo, deben recibirlos y darles el trámite que corresponde.

El contenido del Decreto Ejecutivo 68 de 2021 no contradice de ninguna forma las normas sobre procedimiento, una vez se presenta el pliego de peticiones, contenidas en el Código de Trabajo. No desconoce, por el contrario, ratifica que el fuero de negociación inicia cuando el pliego se haya presentado en debida forma, que es exactamente lo que preceptúan los artículos 432 y 433 del Código de Trabajo, en concordancia con el artículo 441 del mismo texto legal.

En cuanto al efecto de la interposición del recurso de apelación, el artículo 10 del Decreto Ejecutivo 68 de 2021, está en perfecta armonía con el artículo 170 de la Ley 38 de 2020, pues ésta instruye que 'una norma especial' puede darle efecto distinto al efecto suspensivo de la interposición del recurso de apelación, mientras que el artículo 10 indicado, establece que la interposición de la apelación produce efecto diferido. La Ley 38 de 2000 no indica como señala el demandante, que la norma especial debe ser una Ley o un Código.

(...)" (Cfr. fs. 37-39 del Expediente Judicial).

82

### III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista N°144 de 17 de enero de 2022, el Ministerio Público emite su concepto solicitando que la Sala Tercera declare que no es ilegal el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021 (Cfr. fs. 43-63 del Expediente Judicial).



En relación con esto, la Procuraduría de la Administración se refiere primero a la competencia de la entidad demandada; y, en ese sentido, explica que el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, “... **constituye un reglamento de ejecución, que ha sido dictado en el marco de las competencias y las atribuciones legales conferidas al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral...**”; y, que el Ministerio en cuestión “... no ha rebasado la potestad reglamentaria, **en cuanto a su competencia constitucional y legal de cumplir con las políticas en materia laboral...**” (Cfr. f. 56 - 57 del Expediente Judicial).

Luego de ello, en su análisis respecto al alcance jurídico del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, efectúa un cuadro comparativo donde contrapone el contenido del Acto impugnado, específicamente los artículos 4 y 6 (numerales 1 y 3), con aquéllos del Código de Trabajo que la parte demandante estima vulnerados; y, de igual manera, realiza una confrontación entre los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y el artículo 10 del Acto objeto de reparo; y, como resultado del ejercicio llevado a cabo, manifiesta lo siguiente:

“... observamos que es claro que el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, no ha vulnerado los artículos 431, 433 y 441 del Código de Trabajo, toda vez que tal y como indica el artículo 1 del citado Decreto, cuando se presente dos o más pliegos de peticiones contra un mismo empleador, y en el caso que los mismos no contengan un proyecto de Convención Colectiva, se seguirán las reglas de (sic) artículo 402 de (sic) Código de Trabajo.

En esa misma línea de pensamiento, y contrario a lo indicado por el Sindicato demandante, tampoco se evidencia prohibición alguna en cuanto a la presentación de peticiones después de cinco días desde que otro sindicato presente otro pliego.

(...)

Lo anterior es así, toda vez que en el caso que se presenten los pliegos de peticiones fuera de los cinco (5) días descritos, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, deberá tal y como lo señala el artículo 433 del Código de Trabajo, darle el trámite correspondiente.

Ante ese escenario, debemos resaltar el hecho que el citado decreto, únicamente ratifica que el fuero de negociaciones inicia cuando el pliego se haya presentado en debida forma, tal y como lo establece los artículos 432 y 433 del Código de Trabajo”. (Cfr. f. 61 del Expediente Judicial)

83

Por otro lado, en cuanto a la supuesta violación de los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 2000, expresa que "... *el libro segundo de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece el procedimiento administrativo general, por lo que mal podría alegarse que el Decreto Ejecutivo 68 de de (sic) 30 de abril de 2021, al ser una norma de contenido especial, vulnere los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 2000*" (Cfr. f. 63 del Expediente Judicial).



#### IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

En su escrito de Alegato de Conclusión presentado en fecha dos (2) de marzo de 2022, el Licenciado Jaime Franco Pérez reitera, bajo los mismos argumentos esgrimidos en la Demanda, su solicitud para que la Sala Tercera declare que es nulo, por ilegal, el Acto Administrativo contenido en el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021. (Cfr. fs. 68-76 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, por ilegal, del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, emitido por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que reglamenta los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo; sin embargo, al analizar los cargos de infracción formulados por el apoderado judicial de quien demanda, estos giran en torno a cuestionar especialmente la ilegalidad del artículo 4, los

numerales 1 y 3 del artículo 6, y los artículos 10 y 12 del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, de ahí que nuestro análisis se circunscribirá a **determinar la legalidad de las normas reglamentarias antes indicadas.**

En este contexto, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el artículo 4 del Acto Administrativo impugnado quebranta, por comisión, el artículo 431 del Código de Trabajo, toda vez que introduce un término perentorio de cinco días hábiles, posteriores a la presentación de un primer pliego de peticiones por parte de una organización sindical, para que otra organización dentro de la misma empresa presente otro pliego de peticiones, “*... es decir, que les quita el derecho a estos trabajadores, que la organización a la que pertenecen pueda presentar sus aspiraciones o peticiones, una vez transcurrido los cinco días hábiles...*”.

Agrega que ante la concurrencia de pliegos, es decir, en el evento que existiese en una misma empresa uno o más sindicatos, suscitándose la posibilidad que dichas organizaciones sindicales, en representación de sus agremiados, presentasen de manera simultánea pliegos de peticiones, el legislador estableció que, “*...la primera opción es que se pusiesen de acuerdo y si no se logra este acuerdo, le corresponde negociar los pliegos al sindicato más representativo*”; y, además sostiene que la Corte Suprema de Justicia ha señalado que “*... hasta tanto no haya concluido el proceso de negociación del primer pliego, la presentación de un segundo pliego de peticiones es completamente legal y oportuno*” (Cfr. f. 9 - 10 del Expediente Judicial).

A su vez, considera que el artículo 4 del Acto Administrativo impugnado infringe el artículo 15 de la Ley N°8 de 30 de abril de 1980, “*... toda vez que esta última norma legal dispone que en el único caso que no se admitirán pliegos de peticiones, ocurre cuando se presenta y tengan por objeto introducir modificaciones directas o indirectas, o cláusulas nuevas a una Convención Colectiva vigente.*” (Cfr. f. 10 del Expediente Judicial). A tal efecto, destaca que la Corte Suprema de Justicia señaló que “*... aunque se encuentre una convención colectiva negociada, firmada, y*

*registrada y que la misma no esté aún en vigencia, es totalmente legal presentar otro pliego por otra organización sindical con el mismo propósito, y le corresponderá al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral resolver esta concurrencia de conformidad a lo establecido en los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo." (Cfr. f. 10 del Expediente Judicial).*

Adicionalmente, refiere a la vulneración del artículo 433 del Código de Trabajo por parte del artículo 6 numeral 1 del Acto atacado, pues esta última norma dispone que para que un segundo pliego pueda ser notificado o tramitado debe ser presentado dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación del primer pliego, lo que condiciona la legitimidad para tramitar el segundo pliego. Señala que el artículo 433 del Código de Trabajo es claro en su contenido al estipular que no podrá rechazarse un pliego de peticiones, "... es decir que una vez presentado en debida forma, debe recibirse y tramitarse de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 402 del Código de Trabajo." (Cfr. f. 11-12 del Expediente Judicial).

Por otro lado, señala que el numeral 3 del artículo 6 del Acto Administrativo impugnado, quebranta el contenido del artículo 441 del Código de Trabajo, toda vez que, a su juicio, crea un fuero de negociación que no establece la Ley. Al respecto, advierte que "... se generaliza, no respeta o contempla la excepción que contiene el artículo 441 del Código de Trabajo de que los contratos que terminen por vencimiento del plazo o conclusión de la obra, no tiene el empleador la obligación de mantenerlos o prorrogarlos." (Cfr. f. 12 del Expediente Judicial).

De igual manera, el demandante alega la supuesta infracción de los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por parte del artículo 10 del Decreto Ejecutivo objeto de reparo, debido a que esta última siendo una normativa, inferior o subordinada a la primera pretende abrogarse una potestad que por Ley no le corresponde, es decir, no puede una norma de inferior categoría (Decreto Ejecutivo) desconocer el efecto suspensivo que la Ley 38 de 2000 ha concedido a los recursos de reconsideración y apelación.

84

Así pues, al conocer los cargos de ilegalidad invocados por la parte actora, encontramos que en su argumentación plantea que el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, sobrepasa su facultad reglamentaria, puesto que, en lo que respecta al proceder cuando ocurre la concurrencia de pliegos, transgrede normas de jerarquía superior como los son: el Código de Trabajo, la Ley N°8 de 30 de abril de 1980 y la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Como primer punto, nos pronunciaremos respecto al tema de la Potestad Reglamentaria. En tal sentido, es de decir que la Sala Tercera ha expresado que, el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, prevé taxativamente que la reglamentación de las leyes es facultad del Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo. Dicha norma precisa, la atribución -en conjunto- de los prenombrados, para *"reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu"*; y, es en virtud de esta Potestad Reglamentaria, que el Presidente de la República y el Ministro del ramo, pueden reglamentar las leyes.

En ese orden de ideas, vale añadir que, en nuestro sistema jurídico, los Reglamentos se clasifican en tres (3) tipos: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia; siendo el primero de estos, el que nos ocupa, toda vez que el Acto Administrativo objeto de reparo, reglamenta los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo, es decir, que es de aquellos que tiene como finalidad el asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. En este punto agregamos, además, que nos encontramos ante un reglamento ejecutivo parcial, pues puntualmente procede a desarrollar preceptos específicos del Código de Trabajo, mas no la totalidad del cuerpo normativo.

En aras de respaldar lo antes expuesto, la Sala estima oportuno citar la Sentencia de cinco (5) de octubre de 1995, donde explica puntualmente su criterio sobre el tema en referencia. Veamos:

*"En la resolución de 29 de octubre de 1991, dictada en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, interpuesto por el licenciado Luis A. Shirley, para que se*

declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 14 de 7 de mayo de 1990, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, la Sala Tercera de la Corte expresó lo siguiente:

'Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.'

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan...

## II. Los límites de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de 'la reserva de la Ley' como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento ...

La Sala ha señalado en la sección anterior de esta sentencia que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria.' (Registro Judicial de octubre de 1991, página 145).

También resulta oportuno transcribir lo expresado sobre esta materia por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia dictada el 8 de febrero de 1993, para resolver el proceso de inconstitucionalidad promovido por la licenciada Edisa Flores de De la Rosa, en contra de los artículos 1 y 4 del Decreto N° 65 de 3 de marzo de 1990, emitido por el Contralor General de la República. En dicha resolución esta Corporación de Justicia expresó:

'También existen límites de la potestad reglamentaria que pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder. Por último, estarían algunos límites que se derivan de la propia naturaleza de los reglamentos que, según el tratadista español Fernando Garrido Falla, 'no pueden derogar ni modificar el contenido de las leyes formales ni de otros reglamentos dictadas por autoridad de mayor jerarquía; los reglamentos independientes no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares, no deben regular cuestiones que por su naturaleza pertenezcan al campo jurídico privado y los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos' (Tratados de Derecho Administrativo, Volumen I, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242).' (Registro Judicial de febrero de 1993, página 39).

Como se expuso en los citados precedentes, la potestad del Órgano Ejecutivo para reglamentar cualquier ley dictada por el Órgano Legislativo, se limita a la de desarrollarla dentro de los límites establecidos por la propia ley, para hacer viable su aplicación, sin cambiar su sentido, ni aumentar o disminuir su radio de acción. Esto es así porque el reglamento es de inferior jerarquía que la ley, y no puede reformarla en forma alguna, sólo puede regularla para facilitar su ejecución.'

88

No podemos perder de vista que, para una correcta ejecución de la Ley, surge, en ocasiones, la necesidad de dictar normas que hagan eficaz y aplicable el derecho creado por esta, lo que se concreta por medio del Reglamento; y, en tal sentido, debe entenderse que un Reglamento Ejecutivo no puede incluir preceptos que alteren o contraríen la Ley que está reglamentando; sin embargo, es dable que a través de este instrumento normativo se erijan requerimientos que son imprescindibles para facilitar su ejecución y conseguir el propósito de la Ley, pues su objetivo es desarrollar de forma más detallada el contenido de dicho cuerpo normativo.

Sobre el particular, el jurista Jaime Jované Burgos, en su obra *Derecho Administrativo*, cita al Consejo de Estado colombiano citando a Hauriou, quien, a propósito del tema en referencia, señala: "... *No es posible que la Ley contemple todos los detalles necesarios para su debida aplicación. La ley sienta los principios generales y el reglamento los desenvuelve en sus pormenores*". (Véase Jované Burgos, Jaime Javier. *Derecho Administrativo*, Tomo I, Principios Generales de Derecho Administrativo, Editorial Cultural Portobelo, 2011, págs. 99-100.)

En virtud de los planteamientos efectuados, procede el Tribunal al correspondiente examen de legalidad.

En lo medular, censura el demandante que se está limitando ilegalmente la oportunidad de presentar otro pliego de peticiones por parte de una organización social de trabajadores distinta a la primera, que también se encuentra constituida en la misma empresa, habida cuenta que, el Acto bajo escrutinio instituye un término de tiempo de cinco (5) días hábiles subsiguientes a la presentación del primer pliego de peticiones, para poder presentar un segundo pliego y, además, condiciona su tramitación a este término perentorio, situación que no contempla el Código de Trabajo. Asimismo, advierte que se está creando un fuero de negociación que no establece la Ley; y, en cuanto a los Recursos de Reconsideración y Apelación, arguye que se está desconociendo el efecto en que éstos se conceden en la Ley

89

que regula el Procedimiento Administrativo General.

En primer lugar, la Sala aprecia que el Demandante alega que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, ha vulnerado el artículo 431 del Código de Trabajo, así como el artículo 15 de la Ley 8 de 1981; no obstante, debemos advertir que, al llevar a cabo una lectura detallada de los argumentos expuestos por el apoderado judicial del Sindicato, nos percatamos que éste se está refiriendo en su razonamiento al contenido del artículo 3 del Decreto Ejecutivo impugnado, que es del siguiente tenor:

**"Artículo 3.** La concurrencia surge cuando una organización social de trabajadores legalmente constituida presenta un pliego de peticiones y, dentro de los cinco días hábiles siguientes, se presenta otro pliego de peticiones, por parte de otra organización social de trabajadores también legalmente constituida, dirigida contra el mismo empleador, grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores."

Aclarado esto, advertimos que el análisis de fondo se realizará en base al contenido del artículo 3 antes citado.

Para empezar, debemos señalar que el fenómeno de Concurrencia de Pliegos de Peticiones queda claramente definido en el Libro III (Relaciones Colectivas), Títulos II y III (Convención Colectiva de Trabajo y Conflictos Colectivos) del Código de Trabajo, específicamente en el artículo 431 del Código de Trabajo, en concordancia con el artículo 402 de esa exhorta legal. Estas normas son del siguiente tenor:

"Artículo 431. Cuando en una misma empresa se presenten dos o más pliegos de peticiones a la vez, se acumularán en uno solo y los trabajadores de la empresa o las empresas, establecimientos o centros de trabajo afectados por el conflicto designarán una sola representación; de no hacerlo en el término de grupo mayoritario de trabajadores, si fuese el caso. Si los pliegos se refieren a Convención Colectiva, se aplicarán las reglas establecidas en el artículo 402 del Código de Trabajo." (Lo resaltado es de la Sala)

"Artículo 402. En caso de que varias organizaciones de trabajadores pidan la celebración de una Convención Colectiva en una misma empresa, y siempre que no se pusieren de acuerdo entre ellas, se observarán las reglas siguientes:

1. Si concurre un sindicato de empresa con uno o más sindicatos industriales, la Convención Colectiva se celebrará con el que tenga mayor número de trabajadores dentro de la misma empresa.
2. Si concurren sindicatos gremiales con sindicatos de empresa o de industrias podrán los primeros celebrar una Convención Colectiva para su profesión, siempre que el número de afiliados sea mayor que el de los trabajadores del mismo gremio que formen parte del sindicato de empresa o de industria y que presten servicio en la empresa o industria correspondiente;

90

3. Si concurren varios sindicatos gremiales, la Convención Colectiva se celebrará con el conjunto de los sindicatos mayoritarios que representen a las profesiones, siempre que se pongan de acuerdo. En caso contrario, cada sindicato celebrará una Convención Colectiva para su profesión."



Ahora bien, alega el activador jurisdiccional que el artículo 431 del Código de

Trabajo ha sido transgredido por el ya citado artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, puesto que, al introducir un término de cinco (5) días entre la presentación del primer pliego de peticiones y cualquier otro pliego de peticiones por parte de organizaciones sociales de trabajadores legalmente constituidas, en contra de un mismo empleador para que se considere que ha operado la denominada Concurrencia de Pliegos, se está coartando el derecho de las organizaciones sindicales a que presenten sus pretensiones y atentando contra la naturaleza propia de los sindicatos.

En un paréntesis, estimamos oportuno destacar que el Código de Trabajo, cuya vigencia inició el 2 de abril de 1972, entre otros cambios profundos a la legislación laboral, manifiesta de forma concreta su objetivo de procurar la protección del trabajador, y en tal sentido, respalda y promueve la libertad sindical, amplía las medidas de protección al sindicalismo y regula la convención colectiva de trabajo.<sup>1</sup>

Habiendo dicho esto, advierte la Sala que en el 'Considerando' del Acto Administrativo objeto de reparo, se indica que, si bien el Decreto Ejecutivo N°18 de 20 de mayo de 2009, plantea un marco regulatorio general sobre el procedimiento de atención de pliegos y su concurrencia, surge la necesidad de reglamentación de los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo, en aras de minimizar los conflictos sindicales que habitualmente suponen la concurrencia de presentación de pliegos, vinculados con las relaciones colectivas de trabajo. A su vez, se explica que "... en ausencia de una reglamentación suficientemente clara y precisa sobre la

<sup>1</sup> Murgas Torrazza, Rolando. Evolución del Derecho Laboral Panameño durante la Época Republicana, págs.168 y ss., dentro de la obra Perspectivas Históricas sobre la Justicia Panameña en su primer centenario 1903-2003, Órgano Judicial de la República de Panamá, 2003.

a)

concurrencia de pliegos, la jurisprudencia nacional ha venido llenando los vacíos que existen en ese aspecto, aun cuando los empleadores como las organizaciones sociales de trabajadores han mantenido criterios diferentes acerca del alcance y procedimiento aplicable en esta materia" (Cfr. f. 15 del Expediente Judicial – Lo subrayado es de la Sala).

En ese mismo orden de ideas, vemos que, en el Informe de Conducta, la Entidad demandada manifiesta que las organizaciones sindicales más representativas -CONATO y CONUSI-, al existir una laguna legal sobre cuál es el término que debe contarse entre la presentación del primero y el último de los pliegos de peticiones, estas solicitaron que se resolviera esta incertidumbre, toda vez que la misma "... *había ocasionado grandes conflictos inter-sindicales en el pasado y el aprovechamiento de algunos empleadores para evitar que se produjera una verdadera negociación colectiva entre sindicatos genuinos y empleadores.*" (Cfr. f.37 del Expediente Judicial)

Ahora bien, en cuanto a los señalamientos de la parte actora respecto a lo decidido en nuestra Jurisprudencia Patria, cabe destacar que, si bien el Pleno de esta Corporación de Justicia ha fijado su criterio en cuanto al alcance y procedimiento aplicable a los conflictos que pueden ocurrir por razón de la Concurrencia de Pliegos de Peticiones; debe quedar claro que el razonamiento vertido en materia de Amparo de Garantías Constitucionales se hizo en ausencia de una disposición que precisara el concepto "a la vez" contenido en el artículo 431 del Código de Trabajo, para referirse a cuando hay concurrencia en la presentación de pliego de peticiones.

En efecto, aprecia esta Superioridad que el artículo 431 del Código de Trabajo inicia definiendo lo que se entiende como Concurrencia de Pliegos, de esta manera, cuando en una misma empresa se presenten dos o más pliegos de peticiones a la vez, se acumulan en uno solo y los trabajadores de la o las empresas afectadas por el conflicto designaran una sola representación.

Ante este escenario, observa la Sala Tercera que el precepto antes señalado

92

deja establecido que la presentación de los Pliegos de Peticiones se surte a la vez, y, en ese sentido, la Real Academia Española, define este término como “*A un tiempo, simultáneamente*”. De esto, es de indicar que la simultaneidad “...es la propiedad de dos o más sucesos que se desarrollan a la vez y que, por lo tanto, son coincidentes en el tiempo (dentro de un cierto marco de referencia)” (<https://definicion.de/simultaneo/>).

Dicho esto, valora la Sala que el término de cinco (5) días hábiles siguientes, establecido en el Acto Administrativo bajo examen, se establece para delimitar en el tiempo el contexto de simultaneidad que demarca la norma jerárquicamente superior; por lo que, consideramos que el término establecido en la disposición reglamentaria no reforma, ni tampoco introduce elementos modificatorios del texto y espíritu del artículo 431 del Código de Trabajo, pues solamente se precisa el concepto “a la vez”.

En esa misma línea de pensamiento, consideramos que no encuentra asidero jurídico la supuesta vulneración del artículo 15 de la Ley N°8 de 30 de abril de 1980, pues este artículo se refiere a la admisión de pliegos de peticiones durante el período de vigencia de las convenciones colectivas de trabajo, mas no guarda relación con el tema de fondo en este Proceso, que es la determinación del período de tiempo que se debe computar entre la presentación del primer pliego de peticiones y el último de estos para que se considere que acontece la denominada Concurrencia de Pliegos de Peticiones.

Es importante indicar que los artículos 431 y 402 del Código de Trabajo tienen como finalidad que el mayor número de trabajadores tenga representación al momento de celebrar la Convención Colectiva, dando la oportunidad al sindicato con mayor número de trabajadores de negociar y de asegurar sus derechos.

En tal sentido, consideramos pertinente precisar que delimitar el período en que se da la Concurrencia al término de cinco (5) días hábiles, de ningún modo limita la actividad sindical, cuya función típica es la negociación colectiva, la gestión e intervención en el cumplimiento de la convención y su mejoramiento posterior

G3

(Véase Fábrega Ponce, Jorge. *El trabajo en la Constitución*, en "Estudios de Derecho Constitucional panameño", Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, pág. 527).

Decimos lo anterior, porque nada impide a que después de los cinco (5) días, otro sindicato presente un pliego de peticiones, el cual ya no entraría en la figura de la concurrencia, sino que se trataría como un pliego autónomo, que sería tramitado con fundamento en el artículo 433 del Código de Trabajo.

En efecto, señala la parte actora que el artículo 6 numeral 1 del Acto impugnado vulnera el artículo 433 del Código de Trabajo, pues si se presenta un segundo pliego, para que pueda ser notificado o tramitado debe ser presentado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del primer pliego, lo que condiciona la legitimidad para tramitar el segundo pliego. Sin embargo, observamos que el artículo 6 del Acto Administrativo objeto de reparo dispone, tal como hemos indicado, el procedimiento a seguir cuando se produzca la Concurrencia de Pliegos, situación distinta al contenido del artículo 433 del Código de Trabajo, que, dentro del procedimiento de conciliación, trata sobre el trámite que deberá seguir el Director Regional o General de Trabajo ante la presentación de un pliego de peticiones, el cual no podrá ser rechazado por razones que no estén contempladas en la Ley, obligando a la Autoridad a manifestar, al momento de recibir el pliego, los defectos formales de que adolezca para su subsanación.

Sobre el particular, concordamos con lo argumentado por la Entidad demandada cuando subraya que "... *El Decreto Ejecutivo 68 de 30 de abril de 2021, no prohíbe a ningún sindicato ni expresa ni tácitamente, presentar pliegos de peticiones después de los 5 días desde que otro sindicato presente un pliego. Lo que prohíbe es que se considere que los pliegos presentados fuera de ese término están en concurrencia con los presentados dentro de los 5 días...*"

(Cfr. f. 38 del Expediente Judicial) (Lo resaltado es de la Sala).

No advierte la Sala la alegada vulneración, pues bajo ninguna circunstancia se está rechazando un pliego de peticiones, luego de los cinco (5) días, sino que se

94

está delimitando la configuración o no de la Concurrencia.

En otro aspecto, replica el activador jurisdiccional que el numeral 3 del artículo 6 del Acto impugnado, crea un fuero de negociación que no establece la Ley, ya que se generaliza y no respeta la excepción que contiene el artículo 441 del Código de Trabajo, en relación con los contratos que terminen por vencimiento del plazo o conclusión de la obra, donde el empleador no está obligado a mantenerlos o prorrogarlos.

Al respecto, el artículo 441 del Código de Trabajo dispone:

**"Artículo 441.** Durante el desarrollo de la conciliación, el empleador está obligado a mantener los contratos de trabajo existentes al momento en que se plantee el conflicto, sin perjuicio de los contratos que terminen por vencimiento del plazo o conclusión de la obra.

Desde que se presente el pliego de peticiones en debida forma, y hasta el vencimiento del plazo para declarar la huelga, durante ésta, o durante el arbitraje, toda terminación o suspensión de los efectos de los contratos, debe ser autorizada previamente por el respectivo Juez de Trabajo, con arreglo al procedimiento previsto en el desafuero sindical.

Se presume que todo despido que se pretende efectuar a un trabajador que apoye el pliego, se hace en represalia, sin perjuicio del derecho del empleador a probar lo contrario. Igual criterio se aplicará para las solicitudes de suspensión de contratos de trabajo.

Esta disposición también regirá para las negociaciones de las convenciones colectivas por la vía directa."

En efecto, el artículo 441 del Código de Trabajo "*... estatuye un fuero especial, que cubre el periodo de conciliación obligatoria, previo a la huelga...*"; no obstante, esta prerrogativa excluye a los trabajadores cuyos contratos terminen por vencimiento del plazo o conclusión de la obra. (Véase Murgas Torrazza, Rolando, Los Sindicatos en Panamá, en Los Sindicatos en Iberamérica, Editorial Aele, Perú, 1988, pág. 250).

Respecto al tema, observa esta Superioridad que, si bien el contenido del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, ratifica que el fuero de negociación inicia desde que se haya recibido el primer pliego en debida forma, no podemos soslayar que el texto completo del párrafo final del artículo 6, numeral 3, establece: "*Todos los trabajadores de la empresa gozan del fuero de negociación desde que haya sido recibido el primer pliego en debida forma*"; donde podemos advertir, al

apuntar la frase "*Todos los trabajadores de la empresa*", que se está extendiendo el marco de aplicación del fuero de negociación a la totalidad de los empleados, sin distinción de las particularidades de sus contratos de trabajo, lo que contrasta con la excepción que en tal sentido se establece en el artículo 441 del Código de Trabajo.

Por consiguiente, la Sala Tercera advierte la transgresión alegada por la parte actora, al prescindir de la condición que taxativamente señala el artículo 441 del Código en materia de fuero de negociación, alejándose del sentido y alcance de la norma de superior jerarquía que pretende ejecutar.

Por último, sostiene el activador jurisdiccional que el artículo 10 del Acto impugnado vulnera los artículos 170 y 173 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General. A este respecto, observamos que las normas que se estiman quebrantadas indican que el Recurso correspondiente en los Procesos Administrativos, se concederá en efecto suspensivo, haciendo la salvedad que, **cuando exista una norma especial que así lo conceda, se podrá asignar un efecto distinto.**

De lo dicho, estima la Sala Tercera que las alegaciones de la parte actora carecen de asidero jurídico; pues el Decreto Ejecutivo objeto de reparo comprende disposiciones de contenido especial, ajustado a la materia laboral que regula, por lo que, atendiendo al Principio de Especialidad, es dable que el Acto bajo análisis, asigne un efecto diferente al establecido en la norma general comprendida en la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Luego del análisis lógico-jurídico del caso, valoramos que lo procedente en el negocio bajo estudio es, declarar parcialmente nulo, por ilegal, el artículo 6 (numeral 3), solo en lo que respecta a la frase "...*Todos los trabajadores de la empresa gozan del fuero de negociación ...*", pues con ello omite la excepción que, en materia de fuero de negociación, establece el artículo 441 del Código de Trabajo; y, declarar que no son ilegales los artículos 3, 6 (numeral 1) y 10, todos del Decreto Ejecutivo

96

N°68 de 30 de abril de 2021, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

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 artículo 6 (numeral 3), solo en lo que respecta a la frase "...Todos los trabajadores de la empresa gozan del fuero de negociación..."; y, **DECLARA QUE NO SON ILEGALES**, los artículos 3, 6 (numeral 1) y 10, todos del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA

CON SALVAMIENTO DE VOTO

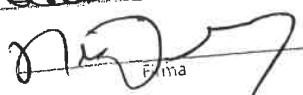
KATHAROSAS  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 24 DE Octubre DE 20 22

A LAS 8:48 DE LA mañana

A Presidente de la Administración



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

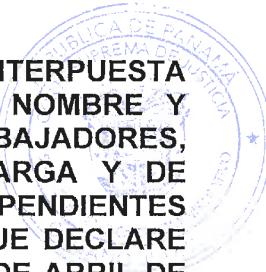
Paramá 3 de Octubre de 20 22

SECRETARIA

97

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS A. VÁSQUEZ REYES**  
Entrada Nº. 79909-2021

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICDO. JAIME FRANCO PÉREZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES, CONDUCTORES, AYUDANTES Y TRANSPORTISTAS DE CARGA Y DE TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS Y SIMILARES INDEPENDIENTES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ (SINATCATCSIRP), PARA QUE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO NO. 68 DE 30 DE ABRIL DE 2021, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL (MITRADEL).**



### **SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**

Con el respeto que me caracteriza, debo manifestarle al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que no comparto la decisión, de no declarar nulos, por ilegales los artículos 3, artículo 6, numeral 1, y el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 68 de 20 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

Las disposiciones señaladas arriba establecen expresamente lo siguiente:

*"Artículo 3. La concurrencia surge cuando una organización social de trabajadores legalmente constituida presenta un pliego de peticiones y, dentro de los cinco días hábiles siguientes, se presenta otro pliego de peticiones, por parte de otra organización social de trabajadores también legalmente constituida, dirigida contra el mismo empleador, grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores."*

(Las negrillas son nuestras)

*"Artículo 6: Cuando se produzca la concurrencia de pliegos, se aplicará el siguiente procedimiento:*

*1.- Una vez que la Dirección General de Trabajo (DGT) o la Dirección Regional de Trabajo (DRT), respectiva, reciba algún pliego de peticiones adicional, dentro de los cinco días señalados en el artículo 3 de este Decreto Ejecutivo, notificará tal situación a las organizaciones sociales de trabajadores involucradas.*

*(...)*

*"Artículo 12. Cuando se presenten dos o más pliegos de peticiones contentivos de proyectos de una convención colectiva, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación del primero de ellos, se aplicará el procedimiento descrito en el artículo 402 del Código de Trabajo."*

(Las negrillas son nuestras)

De las disposiciones previamente transcritas, se advierte que el Decreto Ejecutivo No. 68 del 30 de abril de 2021 ha llegado a considerar que la concurrencia para la presentación del pliego de peticiones por parte de un sindicato **se puede llevar a cabo dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación**

**inicial de un pliego de peticiones por parte de otra organización social de trabajadores.**

Sin embargo, el Código de Trabajo en el artículo 431 establece expresamente lo siguiente:

*"Artículo 431. Cuando en una misma empresa se presenten dos o más pliegos de peticiones **a la vez**, se acumularán en uno solo y los trabajadores de la o las empresas, establecimientos o centros de trabajo afectados por el conflicto designarán una sola representación; **de no hacerlo en el término de dos (2) días** le corresponderá negociar al sindicato más representativo o al grupo mayoritario de trabajadores, si fuere el caso. Si los pliegos se refieren a la Convención Colectiva, se aplicarán las reglas establecidas en el artículo 402 del Código de Trabajo."*

(Las negrillas son nuestras)

Como se puede observar claramente, la norma de rango superior en este caso el Código de Trabajo en su artículo 431, dispone que la concurrencia de los pliegos de peticiones se deberán de presentar **a la vez o al mismo tiempo**; a diferencia de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 68 del 30 de abril de 2021 emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en donde fija un término o plazo de **cinco (5) días hábiles siguientes o posteriores** a la presentación inicial del primer pliego de peticiones, lo que contradice lo establecido dentro del Código de Trabajo; esto es, propone que se haga en un tiempo determinado lo que no coincide con lo previsto dentro del Código de Trabajo.

Al adentrarnos en la definición **a la vez**, al igual que lo expuesto dentro del proyecto de sentencia, el vocablo previamente indicado se conceptualiza por parte de la Real Academia Española (RAE) como:

*"A un tiempo, simultáneamente."*

(Cfr. <https://dle.rae.es/vez?m=form#ANQPLI1>)

Así las cosas, la expresión **a la vez** conlleva que un hecho o acontecimiento ocurra al mismo tiempo y de manera simultánea que es el espíritu de lo que busca el Código de Trabajo en su artículo 431; a diferencia de las disposiciones consagradas en el Decreto Ejecutivo No. 68 del 30 de abril de 2021, donde fija la posibilidad de presentar otro pliego de peticiones hasta **cinco (5) días posteriores** respecto del pliego de peticiones original o inicial, **rebasando evidentemente dicho reglamento el contenido de lo establecido en el Código de Trabajo que en virtud de la jerarquía de las normas viene a ser la norma suprema**. En consecuencia, toda reglamentación **no puede rebasar el contenido de una Ley**, y lo mismo es igualmente aplicable al Decreto Ejecutivo No. 68 del 30 de abril de 2021.

En este mismo orden de ideas, el insigne maestro y jurista español IGNACIO DE OTTO nos señala en relación a la doctrina jurídica sobre la subordinación de los reglamentos a la Ley, lo siguiente:

*"1.- La subordinación jerárquica del reglamento; la nulidad de los reglamentos ilegales; la jerarquía normativa entre los reglamentos.*

*a) El reglamento ocupa en el derecho español vigente una posición inequívocamente subordinada a la de la ley, norma jerárquicamente superior a él.*

*(...) Por ello los tribunales todos, y no sólo el Constitucional, <<controlan la potestad reglamentaria>>. Lo mismo prescribe la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones del Estado, atributiva de la potestad reglamentaria praeterconstitucional: <<La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las Leyes>>.*

*(DE OTTO, IGNACIO (1987). *Derecho Constitucional: Sistema de fuentes*. Editorial Ariel S.A. (Barcelona, España) Páginas 225-226)*

Así las cosas, como quiera que el reglamento (Decreto Ejecutivo No. 68 de 30 de abril de 2021 emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral) no puede ir en contra de lo establecido en la Ley (Código de Trabajo) o rebasar la letra, espíritu o el contenido de lo señalado en ella al fijar plazos o fechas distintas o diferentes a las señaladas por la norma de superior jerarquía (Ley-Código de Trabajo) para la concurrencia de los pliegos de peticiones por parte de los sindicatos, somos del criterio que la sentencia debió de **declarar ilegales, los artículos 3, artículo 6, numeral 1, y el artículo 12** del Decreto Ejecutivo No. 68 de 20 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

Como los anteriores planteamientos no han sido compartidos por el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, me veo precisado a expresar, respetuosamente, que **SALVO MI VOTO.**

*Cecilio Cedralise Riquelme*  
Magistrado

*KATIA ROSAS*  
Secretaria de la Sala Tercera

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DEL ORIGINAL

Paramá 3 de Octubre de 2022

SECRETARIA

242



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**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°115 de 24 de abril de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se reconoce, entre otros, el ascenso y ajuste de sueldo por ascenso al rango de Subteniente de la Policía Nacional a Ernest Villegas L.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

El activador jurisdiccional pretende se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N°115 de 24 de abril de 2017, a través del cual se resolvió reconocer a Ernest Villegas L., el ascenso y ajuste de sueldo por ascenso al cargo de Subteniente, posición N°16925.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el actor destaca que, el señor Ernest Villegas L. ingresó como Guardia a la Policía Nacional el

243-

catorce (14) de abril de 1998, tomando posesión y juramentándose en el cargo el dieciséis (16) de abril de 1998.

Más adelante, a través del Resuelto de Personal N°253-1 de dieciséis (16) de diciembre de 2014, fue ascendido al rango de Sargento Primero de la Policía Nacional, tomando posesión del cargo en dicha fecha; y por medio del Resuelto de Personal N°115 de 24 de abril de 2017, se le ascendió al rango de Subteniente, tomando posesión el veintiocho (28) de abril de 2017.

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 la promoción al cargo de Subteniente, que el servidor contara como mínimo con veinte (20) años de antigüedad en el servicio y cuatro (4) años en el grado (rango) inmediato anterior; sin embargo, Ernest Villegas L. contaba con diecinueve (19) años de antigüedad en el servicio, y dos (2) años y cuatro (4) meses de haber tomado posesión del rango de Sargento Primero.

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.

Asimismo, advierte la vulneración de los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo N°172 de 29 de julio de 1999, a través del cual se desarrollan los Capítulos VI, VII, Sección Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta, el Capítulo VIII de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, los cuales aluden al



2441-

derecho de los miembros de la Policía Nacional a ser ascendidos al rango inmediatamente superior; a que el ascenso se concederá como estímulo al mérito profesional, la antigüedad y eficiencia en el servicio policial; que el ascenso de Oficiales, Clases y Agentes, se concederá por disposición del Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo; que para ser promovido es necesaria la acreditación de la antigüedad correspondiente, la actitud para el cargo y la formación profesional; a la determinación de la antigüedad de los oficiales, clases u agentes; y, la disposición de la cantidad de plazas vacantes según el cargo.

Por otra parte, considera se ha vulnerado el Capítulo VII del Manual de Ascenso de la Policía Nacional de mayo 2007, vigente al momento en que se dieron los hechos, en lo ateniente a los requisitos generales para ascensos y los requisitos para ascender por rango en el Nivel de Oficiales.

Por último, advierte la transgresión de los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que tratan sobre los Principios de las Actuaciones Administrativas, que se incurre en vicio de nulidad absoluta cuando el Acto Administrativo es dictado por autoridad incompetente; y que “... Los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder ...”.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 20 a 48 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

## II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

Mediante Nota N°0073-OAL-21 de 9 de febrero de 2021, el Ministro de Seguridad Pública remite su Informe Explicativo de Conducta, exponiendo en lo medular que Ernest Villegas L. fue nombrado como Guardia de la Policía Nacional, mediante Decreto de Personal N°90 de 14 de abril de 1998, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, tomando posesión del cargo el dieciséis (16) de

245

abril de 1998.

Detalla a su vez que, mediante los Actos Administrativos contenidos en los Resueltos de Personal N°253-1 de 16 de diciembre de 2014 y N°115 de 24 de abril de 2017, el prenombrado fue ascendido, en su orden, a los rangos de Sargento Primero y Subteniente de la Policía Nacional (Cfr. fs. 125-126 del Expediente Judicial).



### III. TERCERO INTERESADO.

El Licenciado Juan de Dios Hernández Sanjur, apoderado judicial de Ernest Villegas L., Tercero Interesado, presentó escrito de contestación a la Demanda.

Inicialmente, advierte que el ascenso de su representado "... se produce, por el merito (sic) profesional acaudalado por (sic) le valieron ser promovido a subteniente; por ser un funcionario eficiente en la calidad de servicios continuos prestados." (Cfr. f. 140 del Expediente Judicial).

Por otro lado, señala que Ernest Villegas L. fue ascendido en apego a la Ley 18 de 1997, "... al ser evaluado por una comisión adscrita a la Dirección de Recursos Humanos, que dio su visto bueno y recomendación..." (Cfr. f. 143 del Expediente Judicial).

Alega que "... siempre estos ascensos llevan un visto bueno del Presidente de la República, ya que ningún Ministro se atrevería usurpar una función del ejecutivo, pues como explicamos por tratarse del nivel de oficial es competencia del Ministro firmar el ascenso, previa evaluación. A pesar de (sic) no tenía la antigüedad, está claro, que esta excepción por merito (sic) existe en el reglamento interno de la Policía Nacional en su artículo 241." (Cfr. f. 149 del Expediente Judicial).

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

Mediante Vista N°223 de 24 de enero de 2022, la Procuraduría de la Administración emite su concepto en relación al caso en estudio, solicitando que

la Sala Tercera declare parcialmente ilegal, el Resuelto de Personal N°115 de 24 de abril de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, únicamente en lo que respecta al ascenso de Ernest Villegas L. al rango de Subteniente 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. fs. 210 del Expediente Judicial).

Señala el Ministerio Público que el ascenso al grado de Subteniente, otorgado a Ernest Villegas L., incumplió con los requisitos específicos que se exigen para el nivel de Oficiales de ese rango, “... ya que éste únicamente contaba, de acuerdo a la hoja de vida laboral, emitida por el Departamento de Recursos Humanos de la Policía Nacional, con poco más de dos (2) años en la posición inmediatamente anterior, es decir, como Sargento 1ro.; ...”

(Cfr. f. 213 del Expediente Judicial).

Finaliza el Ministerio Público expresando que, el Acto Administrativo en estudio incumplió lo dispuesto en la Ley y los Reglamentos que rigen la materia, lo que denota una vulneración a los Principios de Debido Proceso y el Principio de Legalidad, configurándose así un vicio que hace anulable el Acto. Asimismo, indica que encuentra asidero jurídico 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. fs. 201-215 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

247-

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°115 de 24 de abril de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, únicamente en lo referente al ascenso de Ernest Villegas L. al rango de Subteniente 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 exenta legal, toda vez que el ascenso de Ernest Villegas L. al rango de Subteniente, 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 en el servicio 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 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 en el servicio y en el rango inmediatamente anterior.” (Cfr. f. 25 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, así como las necesidades de la Institución, incumplió 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 cumplió con el requisito de veinte (20) años de antigüedad en el servicio y un mínimo de cuatro (4) años en el rango inmediatamente anterior, es decir, Sargento Primero.

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 propósito de favorecer a un miembro de la Policía Nacional, que no cumplía con el requisito de antigüedad en el servicio y en el rango inmediatamente anterior al que fue ascendido*” (Cfr. f. 35-36 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 Devido 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. 38 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

2461

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. 43-44 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 ateniente a la antigüedad en el servicio 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.

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 VII 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<sup>1</sup>, 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, este instrumento, vigente al momento en que se dieron los hechos, 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 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: (...)

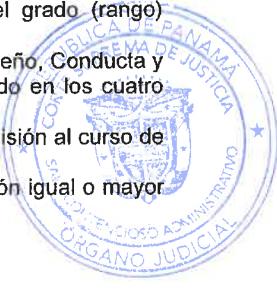
Nivel de Oficiales:

#### Subteniente

Para ascender a Subteniente, el Sargento 1ro. deberá satisfacer los requisitos siguientes:

<sup>1</sup> El artículo 410 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999, dispone: “Las vacantes serán llenadas de acuerdo al Escalafón Policial, Orden General de Méritos y a los procedimientos previstos en el manual respectivo”.

251-

- 
- 1.- Acreditar un mínimo de veinte años de antigüedad en el servicio.
  - 2.- Acreditar un mínimo de cuatro años de antigüedad en el grado (rango) inmediato anterior (Sargento 1ro).
  - 3.- Acreditar un promedio de evaluación de Servicio, de Desempeño, Conducta y Prueba de Evaluación Física, 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. (OBLIGATORIO)
  - 5.- Aprobar el Curso Promocional de Ascenso con una evaluación igual o mayor a 71%. (OBLIGATORIO)

(...)"

En el caso en estudio, revelan las constancias procesales que, el miembro activo de la Policía Nacional, Ernest Villegas L., empezó su Carrera Policial como personal juramentado en el cargo de Guardia, mediante el Decreto de Personal N°90 de 14 de abril de 1998, tomando posesión del mismo el dieciséis (16) de abril de 1998 (Cfr. f. 45-48 del Expediente Administrativo).

En lo que nos atañe, observamos que el demandante fue ascendido al rango de Sargento Primero, por medio del Resuelto de Personal N°253-1 de 16 de diciembre de 2014, tomando posesión del cargo en dicha fecha (Cfr. fs. 52 y 57-59 del Expediente Administrativo); y, seguidamente, a través del Resuelto de Personal N°115 de 24 de abril de 2017, fue ascendido al grado (rango) de Subteniente de la Policía Nacional, cuya toma de posesión fechada dos (2) de mayo de 2017, entró en vigencia a partir del veintiocho (28) de abril de 2017 (Cfr. fs. 53 y 60-62 del Expediente Administrativo).

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 Ernest Villegas L., 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 antes detallados, que Ernest Villegas L. tenía diecinueve (19) de antigüedad en el servicio, y dos (2) años y cuatro (4) meses de antigüedad en el rango inmediatamente anterior –Sargento Primero- al momento de su promoción al grado de Subteniente; cuando lo estipulado en las normas que rigen la materia

252-

era la acreditación de veinte (20) años de antigüedad en el servicio 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”. (Véase foja 51 del Expediente Judicial)



En otro orden de ideas, aprecia esta Superioridad que el apoderado judicial del Tercero Interesado, centra su Contestación de Demanda en que su representado cumplió a cabalidad con todos los procesos de ingreso y medición dentro de la Carrera Policial, y se refiere a una forma excepcional de ascenso, indicando que su representado fue ascendido por mérito, mas no por antigüedad, afianzando su criterio en el artículo 241 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999, que indica: “*Los grados se concederán por rigurosa escala jerárquica, ya sea por mérito o por antigüedad, según la Ley y el Reglamento*”; sin embargo, es de rigor advertir que en esa exhorta legal se desarrolla un Capítulo denominado “Ascensos”, donde se profundiza respecto a dicho tópico; y, en lo medular, reparamos en el contenido de los artículos 398 y 399, en donde queda claro el requisito ineludible de cumplir con la antigüedad en el servicio y en el cargo inmediatamente anterior, para que proceda el correspondiente ascenso.

Veamos:

“**Artículo 398.** No podrá haber promoción de cargos sin la comprobación del servicio prestado en el cargo inmediatamente anterior.”

“**Artículo 399.** Para ser ascendido será necesario acreditar la antigüedad correspondiente y la aptitud en el cargo, así como la formación profesional que permita prever su desempeño en las funciones inherentes al cargo inmediatamente superior.”

Así pues, consideramos que, en cuanto a la antigüedad, tanto en el servicio policial, como dentro del 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

253-

los hechos, relacionados con los aspectos de veteranía en el servicio activo de la Policía Nacional 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 nulidad parcial del Acto acusado únicamente en lo que respecta al ascenso de Ernest Villegas L. al rango de Subteniente 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°115 de 24 de abril de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solo en lo que respecta al ascenso de Ernest Villegas L. al rango de Subteniente de la Policía Nacional.

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA

KATIA ROSAS  
SECRETARIA

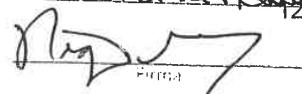
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
Panamá \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20 \_\_\_\_\_.  
3 de Octubre de 2022  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 24 DE Agosto DE 20 22

A LAS 8:47 DE LA mañana

A Presidente de la Administración



235



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**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°145-1 de 30 de abril de 2015, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se reconoce, entre otros, el ascenso y ajuste de sueldo por ascenso al rango de Capitán de la Policía Nacional a Jhonny Alexander Suira Villarreal.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

El activador jurisdiccional pretende se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N°145-1 de 30 de abril de 2015, a través del cual se resolvió reconocer a Jhonny Alexander Suira Villarreal, el ascenso y ajuste de sueldo por ascenso al cargo de Capitán, posición N°11321.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el actor destaca que, Jhonny Alexander Suira Villarreal ingresó a la Policía Nacional el doce (12)

234

de noviembre de 1991, como Guardia, tomando posesión en el cargo el 22 de noviembre de 1991.

De seguido, mediante Resuelto de Personal N°031 de 2 de abril de 2008, del Ministerio de Gobierno y Justicia, fue ascendido al rango de Subteniente de la Policía Nacional, tomando posesión el treinta (30) de junio de 2008.

Más adelante, a través del Resuelto de Personal N°199 de 23 de noviembre de 2012, fue ascendido al rango de Teniente, tomando posesión del cargo en dicha fecha; y por medio del Resuelto de Personal N°145-1 de 30 de abril de 2015, firmado por el Ministro de Seguridad Pública, se le ascendió al rango de Capitán, tomando posesión ese mismo día.

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 nueve (9) años como Oficial y cinco (5) años en el cargo de Teniente, como mínimo; sin embargo, Jhonny Alexander Suira Villarreal contaba con siete (7) años formando parte del Nivel de Oficiales de la Carrera Policial, y dos (2) años y cinco (5) 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.

Asimismo, advierte la vulneración de los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo N°172 de 29 de julio de 1999, a través del cual se desarrollan los Capítulos VI, VII, Sección Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta, el Capítulo VIII de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, los cuales aluden al derecho de los miembros de la Policía Nacional a ser ascendidos al rango inmediatamente superior; a que el ascenso se concederá como estímulo al mérito profesional, la antigüedad y eficiencia en el servicio policial; que el ascenso de Oficiales, Clases y Agentes, se concederá por disposición del Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo; que para ser promovido es necesaria la acreditación de la antigüedad correspondiente, la actitud para el cargo y la formación profesional; a la determinación de la antigüedad de los oficiales, clases u agentes; y, la disposición de la cantidad de plazas vacantes según el cargo.

Por otra parte, considera se ha vulnerado el Capítulo VII del Manual de Ascenso de la Policía Nacional de mayo 2007 (vigente al momento en que se dieron los hechos), en lo ateniente a los requisitos generales para ascensos y los requisitos para ascender por rango en el Nivel de Oficiales.

Por último, advierte la transgresión de los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que tratan sobre los Principios de las Actuaciones Administrativas, que se incurre en vicio de nulidad absoluta cuando el Acto Administrativo es dictado por autoridad incompetente; y que "... Los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder ...".

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 21 a 55 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

## II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

Mediante Nota N°0512-OAL-20 (C-9543) de 17 de julio de 2020, el Ministro

de Seguridad Pública remite su Informe Explicativo de Conducta, exponiendo en lo medular que Jhonny Alexander Suira Villarreal fue nombrado como Guardia de la Policía Nacional, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, tomando posesión del cargo el veintidós (22) de noviembre de 1991.

Detalla a su vez que, mediante los Actos Administrativos contenidos en el Resuelto de Personal N°031 de 2 de abril de 2008, Resuelto de Personal N°199 de 23 de noviembre de 2012, y, por último, el Resuelto de Personal N°145-1 de 30 de abril de 2015, el prenombrado fue ascendido, en su orden, a los rangos de Subteniente, Teniente y Capitán de la Policía Nacional.

### III. TERCERO INTERESADO.

El Licenciado Luis A. Aguilar, apoderado judicial de Jhonny Alexander Suira Villarreal, Tercero Interesado, presentó escrito de contestación a la Demanda.

Inicia señalando que, la Ley N°18 de 3 de junio de 1997, el Decreto Ejecutivo N°172 de 29 de julio de 1999 y el Manual de Ascensos de 2007 (vigente al momento en que se dieron los hechos), dan las facultades y lineamientos para los ascensos, indicando por su parte, que estos pueden darse por méritos, desempeño en la institución, estudios y antigüedad, lo que se puede observar en la hoja de vida del servidor público. Agrega, además, que Jhonny Alexander Suira Villarreal está próximo a jubilarse, por lo que cuenta con la antigüedad requerida.

Advierte que, con el Reglamento de ascensos, el Presidente delega sus funciones al Ministro de Seguridad, por lo que este si es competente para realizar los ascensos en la Policía Nacional.

A su vez, agrega que la normativa que rige la materia indica solamente que, “... en caso de empate la plaza o ascenso será para el funcionario con más tiempo en la institución, sin hacer ninguna otra distinción, es decir, prevalece la persona con más años en la institución...”. (Cfr. f. 134 del Expediente Judicial)

239



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

Mediante Vista N°1019 de 2 de agosto de 2021, la Procuraduría de la Administración emite su Concepto en relación al caso en estudio, solicitando que la Sala Tercera declare la nulidad parcial del Resuelto de Personal N°145-1 de 30 de abril de 2015, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, únicamente en lo que respecta al ascenso de Jhonny Alexander Suira Villarreal al rango de Capitán 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.

Señala el Ministerio Público que el ascenso al grado de Capitán, otorgado a Jhonny Alexander Suira Villarreal, incumplió con los requisitos específicos que se exigen para el nivel de Oficiales de ese rango, ya que éste únicamente contaba con siete (7) años en el rango de Oficial, y dos (2) años y cinco (5) meses en la posición anterior inmediata al rango de Capitán; no obstante, la norma señala que se deben acreditar, un mínimo de nueve (9) y cinco (5) años de antigüedad, en el servicio como Oficial y en el grado inmediatamente anterior (Teniente), respectivamente.

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 de Devido Proceso y el Principio de Legalidad, configurándose así un vicio que hace anulable el Acto. Asimismo, indica que encuentra asidero jurídico 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. fs. 208-222 del Expediente Judicial).

240



## 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°145-1 de 30 de abril de 2015, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, únicamente en lo referente al ascenso de Jhonny Alexander Suira Villarreal al rango de Capitán 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 exenta legal, toda vez que el ascenso de Jhonny Alexander Suira Villarreal al rango de Capitán, 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 la hoja de vida del servidor público- y cumpliendo con lo dispuesto en el Reglamento de Evaluación y Ascensos.

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



241

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 que se encontraba vigente, contraviniendo la finalidad que conllevan los mismos, es decir, el fortalecimiento del espíritu policial.

Sobre la invocada inobservancia del Capítulo VII del Manual de Ascenso de la Policía Nacional (vigente al momento en que se dieron 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 nueve (9) años en el servicio como Oficial y de cinco (5) años en el grado inmediato anterior.

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 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. 41 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 Devido 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. 44-45 del

242

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. 50 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 ateniente 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.

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 VII 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.



243

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<sup>1</sup> (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 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)

<sup>1</sup> El artículo 410 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999, dispone: “Las vacantes serán llenadas de acuerdo al Escalafón Policial, Orden General de Méritos y a los procedimientos previstos en el manual respectivo”.

- 244
- 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:

Capitán

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

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

(...)"

En el caso en estudio, revelan las constancias procesales que el miembro activo de la Policía Nacional, Jhonny Alexander Suira Villarreal, fue ascendido al rango de Subteniente de la Policía Nacional a través del Resuelto de Personal N°031 de 2 de abril de 2008, y tomó posesión del cargo el treinta (30) de junio de 2008. Conforme a esto, colige la Sala que Jhonny Alexander Suira Villarreal inició su servicio en el Nivel de Oficiales en la fecha antes señalada.

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°199 de 23 de noviembre de 2012, y su toma de posesión del cargo fue en dicha fecha, sin embargo, ésta entró en vigencia a partir del dieciséis (16) de noviembre de 2012 (Cfr. f. 101 del Expediente Judicial). De seguido, nos percatamos que al prenombrado se le otorgó ascenso al rango de Capitán de la Policía Nacional, por medio del Resuelto de Personal N°145-1 de 30 de abril de 2015, tomando posesión el treinta (30) de abril de 2015.

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 Jhonny Alexander Suira Villarreal, no se vislumbra el cumplimiento de los requisitos generales y especiales –por rango-, puntuizados en líneas que preceden.

Esto es así toda vez que, contrario a lo normado, se evidencia de los Actos Administrativos que constan de fojas 59 a 105 del Expediente Judicial, que Jhonny Alexander Suira Villarreal tenía seis (6) años y diez (10) meses en el Servicio como Oficial y dos (2) años y cinco (5) meses de antigüedad en el rango inmediatamente anterior –Teniente- al momento de su promoción al grado de Capitán; cuando lo estipulado en las normas que rigen la materia era la acreditación de nueve (9) años de antigüedad en el servicio como Oficial y de un mínimo de cinco (5) 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”.

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

24/11

pretensión del activador jurisdiccional, la cual está dirigida a la declaración de nulidad parcial del Acto acusado únicamente en lo que respecta al ascenso de Jhonny Alexander Suira Villarreal al rango de Capitán 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°145-1 de 30 de abril de 2015; emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solo en lo que respecta al ascenso al rango de Capitán de la Policía Nacional a Jhonny Alexander Suira Villarreal.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

*(Firma - Carlos Vásquez)*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

*(Firma - Cecilio Cedralise)*  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

*(Firma - María Cristina Chen)*  
**KATHIA ROSAS  
SECRETARIA**

Panamá 3 de Octubre de 20 22  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DEL ORIGINAL  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFIQUESE HOY 24 DE Noviembre DE 20 22  
A LAS 8:43 DE LA Mañana  
A Procuración de la Administración

*(Firma - Kathia Rosas)*



24/

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintitrés (23) de agosto de dos mil veintidós (2022).

V STOS:

La firma forense LÓPEZ MORALES & CHIARI ABOGADOS, actuando en su propio nombre y representación ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016, emitido por el Ministerio de Educación.

Luego de admitirse esta demanda, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 135 de 1943, se envió copia al Ministerio de Educación, para que rinda informe explicativo de conducta y se le corre traslado al Procurador de la Administración, quien actúa en estos procesos en interés de la ley.

**I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

A través de esta demanda contencioso administrativa de nulidad, se solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016, "Que ordena un aumento de sueldo base de los educadores del Ministerio de Educación, del Instituto Panameño de Habilidades Especiales (IPHE) y del Instituto Nacional de Cultura", que establecen:

**Artículo 1.** "Se ordena, sin condicionamiento, un aumento de trescientos balboas (B/.300.00), al sueldo base de los educadores del Ministerio de Educación, del Instituto Panameño de Habilidades Especiales (IPHE) y del Instituto Nacional de Cultura (INAC), a partir del 1 de julio de 2017".

**Artículo 2.** "El Gobierno de la República de Panamá reconoce el aumento de trescientos balboas (B/.300.00), al sueldo base de los educadores en el año 2020. Este aumento está sujeto al cumplimiento de la implementación del Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad Educativa, entendiéndose esto como el haber iniciado los procesos para conformar el sistema".



## II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El demandante estima que los artículos impugnados violan los artículos 2 y 3 de la Ley 47 de 20 de noviembre de 1979, "Por la cual establecen la Política Salarial para todos los Educadores que laboran en el Ministerio de Educación y se dictan otras medidas relacionadas con dicha Política", que disponen lo siguiente:

**Artículo 2.** "La remuneración mensual del Educador en servicio activo estará integrado por:

- a) el sueldo base del grado correspondiente al cargo en el cual esté clasificado de conformidad con la condición del nombramiento;
- b) los sobresueldos ya adquiridos;
- c) los sobresueldos que posteriormente se obtengan con base a la presente Ley;
- d) las compensaciones adicionales legalmente establecidas; y
- e) los aumentos de sueldo que otorgue el Gobierno Nacional".

**Artículo 3.** "La Escala de Sueldo del Educador constará de veintidós (22) grados, de conformidad con los estudios realizados (títulos), funciones, responsabilidades y esfuerzos inherentes al cargo.

A cada grado corresponde el Sueldo Base mensual, de conformidad con la condición de su nombramiento, así:

...  
**PARÁGRAFO:** Los sueldos bases señalados en este artículo contemplan el aumento de Cuarenta Balboas (B/.40.00) mensuales hecho efectivo a partir del 1º de enero de 1979".

En relación con el concepto de la infracción al artículo 2, el demandante es del criterio que la violación es por indebida aplicación, porque el Ministerio de Educación ha dado un aumento de sueldo base de conformidad con el literal a, del artículo 2 de la Ley 47 de 1979, lo que modifica el contenido de esta ley, al fijar nuevos "sueldos base", a través de una norma de rango inferior, como es el Decreto Ejecutivo 879 de 2016.

En cuanto al artículo 3, el actor estima que la violación es por falta de competencia, porque el Ministerio de Educación no puede modificar una ley; sino, que solo puede reglamentarla en el ámbito de sus facultades legales; sin embargo, el Decreto Ejecutivo

Nº 879 de 2016, modifica el contenido de la Ley 47 de 1979, al fijar nuevos sueldos bases, aunque sean condicionados.



### III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Por medio de la Nota DM-1148-DNAL-UAJ-18 de 8 de septiembre de 2020, el Ministerio de Educación presenta informe explicativo de conducta, en el que además de afirmar que el Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016, se fundamenta en el literal e, del artículo 2 de la Ley 47 de 1979, expone los antecedentes de esta decisión administrativa, de la siguiente manera:

"Los educadores que integran el sistema educativo oficial han experimentado aumentos de salarios a través de los años, los cuales van a su sueldo base, no siendo entonces un hecho exclusivo del Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016.

...  
El antecedente de este último aumento a los docentes materializado a través del Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016, lo encontramos en el Decreto Ejecutivo N° 155 de 27 de marzo de 2014, hoy día derogado, y en el mismo se establecía un aumento mensual al sueldo de los docentes, directores y subdirectores, el cual sería reconocido como un derecho adquirido. Se indicaba a su vez que ese aumento se otorgaría de manera gradual al cumplimiento de ciertas condiciones, hasta completar un aumento total de novecientos balboas (B/.900.00).

En el año 2014 los educadores del sector oficial se acogieron a un paro reclamando el pago de los primeros trescientos balboas (B/.300.00) establecidos en el Decreto Ejecutivo N° 155 de 2014, dicho paro finaliza cuando el Ministerio de Educación se comprometió a efectuar el aumento al salario base de ciento cincuenta (B/.150.00) a todos los docentes del MEDUCA y del IPHE.

Para el año 2016, los educadores se suman a otro paro de labores reclamando el pago del incremento a su salario y ante este reclamo el Gobierno Nacional reconoció el aumento al sueldo base correspondiente a lo ya establecido en el Decreto Ejecutivo N° 155 de 2014 a los educadores del Ministerio de Educación, del Instituto Panameño de Habilidades Especiales (IPHE) y del Instituto Nacional de Cultura (INAC), efectivos a partir del 1 de julio de 2017 e igualmente se le reconocería el aumento salarial de trescientos balboas (B/.300.00) al sueldo base para el año 2020.

Con la derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 155 de 2014, entra en vigencia el Decreto Ejecutivo N° 878 de 27 de septiembre de 2016, que crea el Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad de la Educación y sus tres componentes, a saber:

1. Evaluación Integral de todos los actores, a fin de verificar el ejercicio de sus funciones, con el propósito de potenciar las fortalezas y superar las debilidades, a través de la capacitación permanente.
2. Evaluación de los Aprendizajes, busca determinar la valoración de los avances y logros de los objetivos de aprendizaje del estudiante en su proceso de formación.
3. Evaluación Institucional, constituido por la valoración y mejoramiento continuo de los centros educativos. Contempla dos finalidades:

- 27-
- a. Brindar información al sistema educativo para la toma de decisiones.
  - b. Desarrollo del centro educativo a través de programas y proyectos, en beneficio de toda la comunidad educativa.

Paralelo a este Decreto, fueron promulgados el Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016 hoy objeto de demanda y por el cual se ordena un aumento al sueldo base de los educadores y el Decreto Ejecutivo N° 880 de 27 de septiembre de 2016 por medio del cual se ordena un aumento adicional al sueldo base para los directores y subdirectores de los centros educativos, así como para los supervisores nacionales y regionales de educación" (Fs. 54-55 del expediente judicial).



#### **IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Mediante la Vista Número 1316 de 26 de noviembre de 2020, el Procurador de la Administración opina que el ajuste salarial en favor de los docentes no infringe las normas legales citadas porque el literal e del artículo 2 de la Ley 7 de 1979, que contempla los aumentos de sueldo que otorgue el Gobierno Nacional; en consecuencia, no son ilegales los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016.

#### **V. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA**

Cumplidos con los trámites de rigor, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se encuentra en estado de decidir la controversia jurídica planteada, de acuerdo con el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 1, del artículo 97 del Código Judicial y el artículo 42 A de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que consagra la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para conocer la acción de nulidad como la ensayada.

Con la presente demanda de nulidad, se someten al examen de legalidad de esta Sala los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016, en virtud del cual el Ministerio de Educación ordena un aumento al sueldo base de trescientos balboas (B/. 300.00), de los educadores del Ministerio de Educación, del Instituto Panameño de Habilidades Especiales (IPHE) y del Instituto Nacional de Cultura, a partir del 1 de julio de 2017 y también para el 2020, condicionado al cumplimiento de la

implementación del Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad Educativa, normas legales que se encuentran reproducidas en párrafos anteriores.

Al examinar la parte motiva del acto administrativo impugnado se tiene que los antecedentes de este caso surgen del Acuerdo de Finalización de Huelga de 24 de julio de 2016, del cual se estableció derogar el Decreto Ejecutivo N° 155 de 27 de marzo de 2014 y sus modificaciones, y se ordena aumentos al sueldo base de los educadores. Se señala que a través de esta reglamentación los educadores se comprometen a la participación dinámica, proactiva y colaborativa en los proyectos pedagógicos y el Ministerio de Educación a continuas acciones de capacitación y desarrollo en programas de educación continua. Además, se expone que por medio del Decreto Ejecutivo N° 878 de 27 de septiembre de 2016, se establece el Sistema Integral de Mejoramiento de la Calidad Educativa (SIMECE), con sus tres componentes: evaluación de todos los actores del sistema educativo, evaluación de los aprendizajes y evaluación de los centros educativos a través del PIMCE (Programa Integral de Mejoramiento del Centro Educativo del Ministerio de Educación).

Asimismo, del examen de la parte del Considerando del Decreto Ejecutivo N°879 de 27 de septiembre de 2016, como fundamento legal se indica:

"Que el literal e del artículo 2 de la Ley N° 47 de 20 de noviembre de 1979, "Por la cual se establece la Política Salarial para todos los educadores que laboran en el Ministerio de Educación y se dictan otras medidas relacionadas con dicha política", refiere que la remuneración mensual del educador en servicio activo estará integrada entre otros por los aumentos de sueldos que otorgue el Gobierno de la República de Panamá;

Que el Ministerio de Educación considera que es justo efectuar un aumento de sueldo a todos los educadores del país, respetando los aumentos ya adquiridos, en reconocimiento al compromiso y al esfuerzo permanente que demuestren en beneficio de la educación, lo que además, contribuiría en hacer más atractiva la carrera docente, con la finalidad de suplir el déficit existente de educadores en áreas académicas fundamentales..."

Por tanto, de acuerdo con la potestad reglamentaria, dispuesta en el numeral 14, del artículo 184 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la participación del Ministro de Educación, emitió el Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016, con fundamento en el literal e, del artículo 2 de la Ley 47 de 20 de



JFV

noviembre de 1979, que dispone, entre otros aspectos, que la remuneración mensual del educador en servicio activo estará integrada por "los aumentos de sueldo que otorgue el Gobierno Nacional", por lo que el decreto cuestionado responde a los parámetros legales y que se ha dado por el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República en asocio con el Ministro respectivo, para regular una materia que es de su competencia.

En relación con la potestad reglamentaria, en varios pronunciamientos de esta Sala, nos hemos referido a este concepto, de los cuales citamos la Sentencia de 28 de septiembre de 2017, que expresa:

"Siendo así las cosas, pasaremos a analizar lo que la doctrina nos manifiesta en materia del Reglamento y el ejercicio de la potestad reglamentaria, que posee la Administración Pública.

Inicialmente debemos manifestar que el jurista español Eduardo García Entrerría nos ofrece una definición sencilla a la locución Reglamento, señalando que se refiere "*a toda norma escrita dictada por la Administración*". Sin embargo, el mismo autor nos establece una distinción muy clara de dicha norma escrita con la Ley, en los siguientes términos:

"El Reglamento tiene de común con la Ley el ser una norma escrita, pero difiere en todo lo demás. De esta nota común pocos caracteres genéricos pueden derivarse. Lo propio del Reglamento, lo que le separa definitivamente de la Ley, es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, obra de la Administración. Como todos los productos administrativos, el Reglamento es una norma necesitada de justificación, caso por caso, condicionada, con posibilidades limitadas y tasadas, libremente justiciable por el Juez (y aún, como hemos de ver, enjuiciable también por los destinatarios). Su sumisión a la Ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde ésta necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido." (GARCIA ENTRERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Temis, S. A. Reimpresión, febrero 2011. Páginas 191-192) (Lo resaltado es de la Sala)

De lo anterior se infiere que la Administración está legitimada para emitir su propio ordenamiento, cuando la ley efectivamente le ha concedido tal potestad. Por tal razón estamos hablando de que, nace un Reglamento por parte de una entidad pública cuando ésta se encuentra actuando bajo el ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, existe un grado de subordinación entre el Reglamento con respecto a la Ley.

En ese sentido se refiere el autor Cosculluela en los siguientes términos, "los reglamentos tienen siempre valor subordinado no sólo a la Constitución, sino también a las leyes y normas con valor de ley (que han sido delegadas o son convalidadas por el Parlamento), debiendo recordar que ésta es precisamente la consecuencia que impone en el sistema de fuentes el "imperio de la Ley" que consagra el Estado de Derecho." (COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*, Vigésimo Primera Edición. Año 2010. Página 109)"

80/3

Así, esta Sala al analizar los artículos 2 y 3 del Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016, dictado por el Ministerio de Educación, concluye que estas normas reglamentarias se enmarcan en el literal e, del artículo 2, de la Ley 47 de 20 de noviembre de 2020, el cual contempla la facultad del Gobierno Nacional para conceder estos aumentos de sueldo; en consecuencia, este Tribunal estima que no se ha configurado la infracción a las normas legales citadas por el demandante.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo), de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA LEGAL**, los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N° 879 de 27 de septiembre de 2016, "Que ordena un aumento de sueldo base de los educadores del Ministerio de Educación, del Instituto Panameño de Habilidades Especiales (IPHE) y del Instituto Nacional de Cultura (INAC), emitido por el Ministerio de Educación.

**NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL**

*Cecilio Cedalise Riquelme*  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

*Maria Cristina Chen Stanziola* *Carlos Alberto Vásquez Reyes*  
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADA MAGISTRADO

*Katia Rosas*  
KATIA ROSAS  
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DEL ORIGINAL  
Panamá 3 de Octubre de 20 22

*SECRETARIA*

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 29 DE Octubre DE 20 22

EN LAS 8:54 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

*Miguel*  
FIRMA

219



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Doctor **JOSÉ LUIS ROMERO GONZÁLEZ**, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare la nulidad parcial, por ilegal, el acto administrativo contenido en el Resuelto de Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por el cual se asciende al rango de comisionado de la Policía Nacional a Manuel Bonome Rivera

Mediante Resolución del 14 de diciembre de 2020, es admitida la demanda presentada, ordenándose el traslado a Manuel Bonome Rivera, como tercero interesado, al Procurador de la Administración, para la emisión de concepto; y a la Entidad requerida, a efectos de rendir el informe explicativo de conducta, contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946. (Cfr. f. 600 del expediente contencioso).

**I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

El demandante ha impugnado de manera parcial el acto administrativo contenido en el Decreto Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016, a través del cual se reconocen varios ascensos y ajustes de sueldos por ascensos en la Policía

Nacional, del Ministerio de Seguridad Pública, resolviéndose ascender, entre otros servidores públicos, a Manuel Bonome Rivera, al cargo de Comisionado en la Policía Nacional. (Cfr. fs. 52, 472 del expediente contencioso).



## II. LA PRETENSIONES Y SU FUNDAMENTO

La parte actora solicita a la Sala Tercera, que declare la nulidad parcial, del acto administrativo contenido en el Decreto Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016 del Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de Comisionado a Manuel Bonome Rivera, únicamente en lo referente a dicho ascenso.

Se advierten medularmente los siguientes hechos y omisiones de su pretensión:

- Que el señor Manuel Bonome Rivera, ingresó a la Policía Técnica Judicial el 16 de abril de 1992, como Detective III.
- Que mediante Decreto de Personal No. 286 de 10 de julio de 2008, el Ministerio de Gobierno y Justicia, transfirió al señor Manuel Bonome Rivera, como Inspector III (Policía Técnica Judicial), a la Policía Nacional de Panamá, tomando posesión del cargo el día 1 de septiembre de 2008.
- Que por medio del Decreto de Personal No. 011 del 26 de enero de 2011, el Ministerio de Seguridad Pública, se ascendió a Manuel Bonome Rivera, al rango de Comisionado de la Policía Nacional de Panamá, tomando posesión del cargo el día 1 de diciembre de 2010.
- Que por medio del Resuelto No. 253-1 del 16 de diciembre de 2014, del Ministerio de Seguridad Pública, se ascendió a Manuel Bonome Rivera, al rango de Subcomisionado de la Policía Nacional de Panamá, tomando posesión del cargo el día 16 de diciembre de 2014.
- Que mediante Decreto de personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016 emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, se ascendió a Manuel Bonome Rivera, al rango de Comisionado de la Policía Nacional, con

solamente un (1) año y once (11) meses después de haber tomado posesión del rango de Subcomisionado fue ascendido al rango de Comisionado, sin cumplir con el tiempo requerido en el rango inmediatamente anterior, violando la ley, procedimientos y los requisitos de ascensos de los miembros de la Policía Nacional.

- Que la Ley y sus Reglamentos exigen veintidós (22) años como Oficial y cuatro (4) años en el cargo anterior de Subcomisionado.

### **III. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Entre las disposiciones legales y reglamentarias que han sido alegadas como infringidas, la parte actora adujo 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 Capítulo VII del Manual de Ascensos de la Policía Nacional del mes mayo de 207, en cuanto a los requisitos para ascensos y los requisitos por rango y el artículo 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; disposiciones estas que disponen lo siguiente:

- Los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, los cuales, en su orden, establecen que: los ascensos se conferirán a los miembros de la Policía Nacional que cumplan los requisitos legales, dentro del orden jerárquico; los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos por disposición del Órgano Ejecutivo, en atención a recomendaciones del Director General de la institución; los ascensos se consideran estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficacia en el servicio policial; los ascensos y cargos serán otorgados por el Presidente de la República, previa recomendación del Director General de la institución y del Ministro de Seguridad, de acuerdo con la hoja de vida del miembro de la Policía Nacional. (Cfr. fs. 20-24 del expediente contencioso).
- Los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 1999, normas que, respectivamente, disponen que: los miembros de la



Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior, de conformidad con la Ley 18 de 1997 y dicho reglamento; el ascenso se concederá como estímulo al mérito profesional, la antigüedad y la eficiencia en el servicio; el ascenso de Oficiales, Clases y Agentes se concederá por disposición del Presidente de la República con la participación del Ministro de Gobierno, basados en recomendaciones hechas por el Director General de la Policía Nacional, una vez cumplidos los requisitos establecidos; para ser ascendido será necesario acreditar la antigüedad correspondiente y la aptitud en el cargo, así como la formación profesional que permita prever su desempeño en las funciones inherentes al cargo inmediatamente superior; la antigüedad de los oficiales, clases y agentes para ascenso, se determina por la totalidad del tiempo que hayan prestado servicio dentro del cargo; 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. (Cfr. fs. 25-31 del expediente contencioso).

- Del Capítulo VII "Requisitos Generales para Ascenso" del Manual de Ascenso de la Policía Nacional, de mayo de 2007, específicamente, en lo atinente a los requisitos para ascensos y en cuanto a los requisitos en el rango. (Cfr. 31-34 del expediente contencioso).
- El artículo 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, disposición que respectivamente establece que los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder. (Cfr. f. 35 del expediente contencioso).
- El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece el principio de legalidad de las actuaciones administrativas. (Cfr. f. 36 del expediente contencioso).

Al sustentar el concepto de violación de las normas legales y reglamentarias citadas, el Doctor **JOSÉ LUIS ROMERO GONZÁLEZ** expresa que es evidente un

7/2

quebrantamiento de la Ley y una franca desviación de poder, cuya inexorable consecuencia es la nulidad parcial de lo demandado y lo fundamenta, medularmente, en virtud que el ascenso de Manuel Bonome Rivera al rango de Comisionado, desatiende los requisitos de antigüedad en el rango inmediatamente anterior; además, que fue realizado por el Ministro de Seguridad Pública, a pesar que la ley y sus reglamentos establecen que es el Presidente de la República el que otorga los ascensos de los miembros de la Policía Nacional, todo lo cual pone de manifiesto una desviación de poder.

Concretamente, alega que la antigüedad en la institución y en el rango se mide en la cantidad de años de servicios que se exigen para cada ascenso, previstos en el Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999 y en el Manual de Ascensos de la Policía Nacional, publicado en la Orden General del Día No. 136 de la Policía Nacional del 18 de julio de 2007.

Que en este caso, el ascenso se hizo con total desconocimiento del tiempo requerido en el rango inmediatamente anterior, que es de cuatro (4) años, razón por la que se vulneran 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 Ascensos de la Policía Nacional del mes mayo de 207, publicado en la Orden General del Día, del 18 de julio de 2007, emitida por el Director General de la Policía Nacional de Panamá, que establece todo lo concerniente a los requisitos y procedimientos de ascensos de los miembros de la Policía Nacional, dado que fue concedido por el Ministro de Seguridad Pública, cuando dichas normas señalan de forma clara, que los ascensos a los miembros de los servicios de policía deben ser conferidos por el Presidente de la República, junto con el Ministro de Seguridad Pública, con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondiente.

Finaliza manifestando que lo actuado por entidad demandada, lejos de "fortalecer el espíritu policial", desalientan, desmotivan y desmoralizan el resto de



los miembros de la Policía Nacional que sí cumplen con todos los requisitos legales y reglamentarios para ser ascendidos.



## II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Se observa a fojas 602 y 603 del expediente contencioso la Nota No. 0987-OAL -20, mediante la cual el Ministro de Seguridad Pública, rindió un informe explicativo de conducta, en el cual se refiere a los diversos nombramientos, actos de toma de posesión y ascensos de la señora Manuel Bonome Rivera, como miembro de la Policía Nacional, el cual detalla de la siguiente manera:

- Decreto de Personal No. 286 de 10 de julio de 2008, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, el señor Manuel Bonome Rivera, fue transferido de la Policía Técnica Judicial, en el cargo de Inspector III (PTJ).
- Resuelto de Personal No.117 de 21 de enero de 2010, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por el cual se ascendió al señor Manuel Bonome Rivera al rango de Capitán de la Policía Nacional, tomando posesión del cargo el 1 de julio de 2009.
- Resuelto de Personal No. 011 de 26 de enero de 2011, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por el cual se ascendió al señor Manuel Bonome Rivera al rango de Mayor de la Policía Nacional, tomando posesión del cargo el 1 de diciembre de 2009.
- Resuelto de Personal No. 253-1 del 16 de diciembre de 2014, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por el cual se ascendió al señor Manuel Bonome Rivera al rango de Subcomisionado de Policía de la Policía Nacional, tomando posesión del cargo el mismo día.
- Resuelto de Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por el cual se ascendió al señor Manuel Bonome Rivera al rango de Comisionado de Policía de la Policía Nacional, tomando posesión del cargo el 14 de diciembre de 2016.

## III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL TERCERO INTERESADO.



Mediante escrito observable de fojas 606 a 611 del dossier, la licenciada Clementina Rodríguez Jaén, actuando en nombre y representación de Manuel Bonome Rivera, el tercero, cuyo ascenso al rango de Comisionado de la Policía Nacional se demanda de ilegal en el presente proceso, contestó la demanda de nulidad interpuesta por el Doctor **JOSÉ LUIS ROMERO GONZÁLEZ**, solicitando que se decrete legal lo demandado y en el que señala medularmente lo siguiente:

1. Que el señor Manuel Bonome Rivera, ingresó y prestó sus servicios desde el 16 de abril de 1992, como Detective III, siendo ascendido a Inspector I, el 24 de noviembre de 1993, en la Policía Técnica Judicial, siendo homologado o ascendido al rango de mayor el 1 de diciembre de 2010, según lo estipulado en la Ley 69 de diciembre de 2007, que crea la Dirección de Investigación Judicial y su Reglamento Interno, según Resuelto No. 093-R- 49 de 31 de marzo 2008, sin ser promovido a un ascenso por diecisiete (17) años de servicio continuo en la Institución.
2. Que actualmente tiene una antigüedad de veintiocho (28) años, con ocho (8) meses y veinte (20) días, con estado de vacaciones por jubilación, como se refleja en su hoja de vida laboral, y para la fecha del último ascenso a Comisionado el 14 de diciembre de 2016, tenía veinticuatro (24) años, con nueve (9) meses de antigüedad, retrasado en la Promoción al Rango Superior.
3. Que su ascenso fue recomendado por la Junta Evaluadora y por el Director General de la Policía Nacional, por haber cumplido con el tiempo estipulado, por los méritos de su evaluación integra, y por la responsabilidad en sus funciones como Subdirector y Director Encargado de la Dirección de Investigación Judicial.
4. Que el demandante ignota para su concepto de antigüedad, en su perjuicio, la ley 69 de 27 de diciembre de 2007, que crea la Dirección

22/11/2022

de Investigación Judicial, dentro de la Policía Nacional, como auxiliar del Ministerio Público y del Órgano Judicial.

5. En conclusión, el señor Manuel Bonome Rivera, tiene seis (6) años con nueve meses de retraso, que no fueron tomados en cuenta para la Promoción de su Rango Superior, violentándose en contra de mi representado el artículo 79 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997.
6. Cabe señalar que la publicación y firmas de las Resoluciones de Ascensos, siempre ha sido una facultad discrecional del Director, el Ministerio de Seguridad, con conocimiento del Presidente de la República.

#### IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por otro lado, se observa de fojas 677 a 691 del presente expediente que el Procurador de la Administración a través de la Vista No. 1366 de 30 de septiembre de 2021, solicita a los Magistrados de esta Sala, se sirvan declarar parcialmente ilegal el Decreto Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, en lo que respecta al ascenso del al rango de Comisionado de la Policía Nacional de Manuel Bonome Rivera.

En este sentido, señala que de conformidad a la normativa aplicable y de las constancias procesales allegadas al presente negocio, el ascenso al grado de Comisionado, otorgado a Manuel Bonome Rivera, no cumplió con los requisitos específicos que se exigen para el nivel de Oficiales de ese rango, ya que solo contaba con un (1) año y once (11) meses en la posición de Subcomisionado, que es la inmediatamente anterior al de cuatro (4) años para ser ascendido al grado que hoy solicita el recurrente, sea declarado ilegal.

Además, indica que, el acto demandado, debió ser emitido por Presidente de la República, con la participación del Ministerio de Seguridad Pública, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan la Ley y los reglamentos.

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

221

Evacuados los trámites procesales de rigor corresponde a los Magistrados que integran la Sala Contencioso Administrativa dirimir el fondo del presente litigio, mismo que tiene como finalidad determinar la nulidad parcial, por ilegal o no del acto administrativo contenido en el Decreto Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por el cual se reconocen varios ascensos y ajustes de sueldos por ascenso en la Policía Nacional, y en el cual se demanda específicamente en lo que respecta al **ascenso de Manuel Bonome Rivera al rango de Comisionado**, código 8025020. (Cfr. 472 del expediente contencioso).

En el ejercicio de esta labor, reiteramos que el demandante cuestiona la legalidad del ascenso reconocido al referido miembro de la Policía Nacional, porque, en su opinión, el mismo no se ajusta a los requisitos y al procedimiento que, para tales efectos, establecen la Ley 18 de 1997 (artículos 77, 78, 79 y 90), el Decreto Ejecutivo 172 de 1999 (artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409) y el Manual de Ascenso de la Policía Nacional de mayo de 2017 (Capítulo VII, Requisitos Generales para Ascenso), así como también los artículos 34 y 162 de la Ley 38 de 2000.

Concretamente, tales cargos de ilegalidad que el demandante le endilga al ascenso de Manuel Bonome Rivera se concentran en dos aspectos, a saber: por una parte, el no contar con el tiempo de servicio requerido en el rango inmediatamente anterior para ascender al de Comisionado y, por el otro, la falta de competencia del Ministro de Seguridad Pública para, por sí solo, reconocer el ascenso y consecuente ajuste de sueldo del funcionario.

Precisado lo anterior, esta Colegiatura considera necesario referirse a la normativa legal y reglamentaria que regula los requisitos y el procedimiento para los ascensos de los miembros de la Policía Nacional, de manera tal que ello, junto con la valoración que se haga de las pruebas documentales admitidas en el presente proceso, nos permitan determinar si el mencionado ascenso se ajustó a dicho ordenamiento jurídico.

Desde esa óptica, lo primero a resaltar es que el artículo 60 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, dispone **que el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Seguridad Pública, ascenderá a los miembros de la Policía Nacional con “...sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan esta Ley y los reglamentos”.**

En ese sentido, el artículo 77 del mismo cuerpo normativo, establece que los ascensos se conferirán a los miembros de la Policía Nacional *“...en servicio activo, que cumplan los requisitos legales, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes disponibles y conforme a los requisitos de clasificación establecidos en el reglamento de evaluación y ascensos, que para tal fin adoptará el Órgano Ejecutivo.”*

De igual manera, el artículo 78 de la citada Ley estipula que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior, por disposición del Órgano Ejecutivo, en atención a recomendaciones del Director General de la institución, **para lo cual se deberá cumplir con lo que al respecto estatuya el reglamento de evaluación y ascensos.**

Asimismo, el artículo 79 de la referida exhorta legal preceptúa que los ascensos se consideran estímulos al mérito profesional, **a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial.** Seguidamente, el artículo 80 prevé qué policías no podrán ser ascendidos, a saber, los llamados a juicio en procesos penales, los detenidos, los suspendidos del cargo por orden de autoridad competente, los que no hayan prestado servicio en el cargo inmediatamente anterior, y los que padezcan trastornos psiquiátricos debidamente comprobados.

Más adelante, en el artículo 90, se reitera que los ascensos serán otorgados por el Presidente de la República, previa recomendación del Director General de la Policía Nacional y del Ministro de Seguridad Pública, de acuerdo a la hoja de vida del funcionario. Y en el artículo 109, numeral 12, se contempla el derecho del miembro de la Policía Nacional a recibir los ascensos que le correspondan *“...conforme a las normas de la reglamentación respectiva”.*

En atención a lo expuesto, el Órgano Ejecutivo, por conducto del entonces Ministerio de Gobierno y Justicia, dictó el Decreto Ejecutivo 172 de 1999, mediante el cual se desarrolla lo concerniente a los ascensos, estipulando en el artículo 395, que **los ascensos se otorgarán de conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Nacional y dicho reglamento.**

Al respecto, en el artículo 396 se establece que el ascenso se concederá como estímulo al mérito profesional, **la antigüedad** y eficiencia en el servicio, en consonancia con lo cual el artículo 399 dispone que para ser ascendido será necesario **acreditar la antigüedad correspondiente**, la aptitud en el cargo y la formación profesional que permita prever su desempeño en las funciones inherentes al cargo inmediatamente superior. A su vez, el artículo 402 señala que **la antigüedad se determina por la totalidad del tiempo que hayan prestado servicio dentro del cargo**, y el artículo 403, que la antigüedad se acredita en las listas publicadas por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional.

En este orden de ideas, con el objetivo general de enmarcarse “*...en la aplicación de un sistema de promoción al rango inmediato superior, a través de un proceso de evaluación integral que le permita aspirar a puestos de carácter administrativos y/u operativos, según la estructura orgánica de la Institución, 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*”, en mayo de 2007, se expidió el Manual de Ascensos de la Policía Nacional, publicado en la Orden General No. 136 de 18 de julio de 2007 – *actualmente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 899 de 2 de diciembre de 2020, pero vigente al momento de la emisión del acto administrativo impugnado*–, en el cual se reglamentaban aspectos tales como: el procedimiento de ascenso, los recursos, las prohibiciones, las comisiones evaluadoras y las juntas revisoras, los requisitos generales para ascenso, el procedimiento de evaluación de ascenso, entre otros.

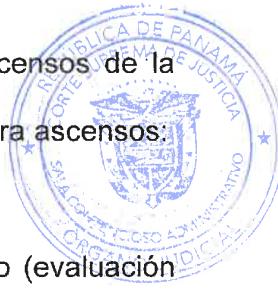
Especificamente, en el Capítulo VII de dicho Manual de Ascensos de la Policía Nacional, se establecen los siguientes requisitos generales para ascensos:

1. **Acreditar la antigüedad en el rango.**
2. Obtener la evaluación mínima de desempeño en su rango (evaluación igual o superior a 71 puntos).
3. Poseer conducta adecuada conforme con la moral social e institucional en el rango (evaluación igual o superior a 71 puntos).
4. Poseer aptitudes físicas comprobadas, por servicio y edad (evaluación igual o superior a 71 puntos).
5. Aprobar el examen de admisión en los rangos establecidos en este manual.
6. Aprobar examen o curso de ascenso.

Seguidamente, se contemplan los requisitos por rango. Sobre el particular, teniendo en cuenta que lo aquí demandado es el ascenso del Subcomisionado Manuel Bonome Rivera al rango de Comisionado, vemos que en el citado Manual de Ascensos de la Policía Nacional de mayo de 2007, se dispone que para ascender al rango de Comisionado, el Subcomisionado deberá satisfacer estos requisitos:

1. Acreditar un mínimo de veintidós (22) de antigüedad en el servicio como Oficial.
2. Acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el grado (rango) inmediatamente anterior.
3. Acreditar un promedio de evaluación integral de desempeño, servicio, y conducta igual o Comisionado a 71 %, comprendido en los cuatro (4) años anteriores.

En relación con los anteriores requisitos para el ascenso al rango de Comisionado, se advierte que es en el incumplimiento del mínimo de años de antigüedad en el servicio como oficial, y en el grado de Comisionado, donde gravita una de las disconformidades del demandante con el ascenso del Subcomisionado Manuel Bonome Rivera al rango de Comisionado, acto materializado a través del



Decreto de Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, acusado de ilegal.

En ilación con lo anterior, es válido destacar que el nivel de oficiales incluye los siguientes cargos: Subteniente, Teniente, Capitán y Comisionado; mientras el nivel de Oficiales Superior incluye los rangos de Comisionado y Subcomisionado. Por consiguiente, tomando en consideración que el ascenso de Manuel Bonome Rivera es del rango de Comisionado, corresponde entonces determinar cuántos años de antigüedad en el servicio como oficial, tenía el mismo. Y adicionalmente, cuántos años de antigüedad tenía en el grado de Subcomisionado.

A fin de comprobar dicho cuestionamiento, nos remitimos a las pruebas documentales que constan en el presente negocio y en el que constatamos lo siguiente:

- Mediante el Decreto de Personal No. 286 de 10 de julio de 2008, se transfiere personal de la antigua Policía Técnica Judicial a la Policía Nacional, del Ministerio de Gobierno y Justicia, en el cual, el señor Manuel Bonome Rivera, fue transferido en el cargo de Inspector III (PTJ), tomando posesión del cargo el 1 de septiembre de 2008. (Cfr, fs. 584 a 587 del expediente contencioso)..
- A través del Resuelto de Personal No.117 de 21 de enero de 2010, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, se ascendió al señor Manuel Bonome Rivera al rango de Capitán de la Policía Nacional, tomando posesión el 9 de septiembre de 2010, tal como se aprecia del Acta de Toma de Posesión a foja 588 del expediente contencioso.
- En el Resuelto de Personal No. 011 de 26 de enero de 2011, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, se ascendió al señor Manuel Bonome Rivera al rango de Mayor de la Policía Nacional, tomando posesión del cargo el 1 de diciembre de 2009. (Cfr. fs. 580-583 del expediente contencioso)
- Mediante el Resuelto de Personal No.253-1 del **16 de diciembre de 2014**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, se ascendió al señor Manuel Bonome Rivera al rango de Subcomisionado de Policía de la Policía Nacional,

tomando posesión del cargo el mismo día. (Cfr. fs 576 a 579 del expediente contencioso).

- Y el Resuelto de Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por el cual se ascendió al señor Manuel Bonome Rivera al rango de Comisionado de Policía de la Policía Nacional, tomando posesión del cargo el **14 de diciembre de 2016**, acto demandado parcialmente.

A partir del análisis de la información plasmada, extraemos los siguientes razonamientos:

1. Que desde el 9 de septiembre de 2010, cuando Manuel Bonome Rivera tomó posesión del cargo de Capitán-con *el cual se inicia el nivel de oficiales, según los requisitos generales de ascenso-* hasta el **16 de diciembre de 2014**, cuando se ascendió al señor Manuel Bonome Rivera al rango de Subcomisionado, transcurrieron aproximadamente sólo cuatro (4) años. No obstante, el primero de los requisitos para ascender del rango de Comisionado, consiste en *"Acreditar un mínimo de veintidós (22) de antigüedad en el servicio como Oficial"*, y vale acotar, que la norma dispone que la antigüedad sea sobre los cargos en el nivel de oficiales.
2. Que desde el 16 de diciembre de 2014, en que Manuel Bonome Rivera tomó posesión del cargo de Subcomisionado, hasta el 16 de diciembre de 2016, cuando tomó posesión del cargo de Comisionado, sólo habían transcurrido dos (2) años, a pesar que la norma reglamentaria exige cuatro (4) años de antigüedad en el grado (rango) inmediatamente anterior, es decir de Subcomisionado.

Ambos razonamientos son los que nos llevan concluir que, el ascenso de Manuel Bonome Rivera del rango de Comisionado, no cumple con el mínimo de años de antigüedad en el servicio como oficial, ni con el mínimo de años de antigüedad en el grado inmediatamente anterior (Subcomisionado).

Con esta contravención de requisitos para el ascenso del funcionario, se comprueban los cargos de ilegalidad atribuidos al Decreto Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016, en lo concerniente a los artículos 77, 78 y 79 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, y a los artículos 395, 396, 397, 399 y 402 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999, así como también el Capítulo VII del Manual de Ascensos de la Policía Nacional, publicado en la Orden General No.136 de 18 de julio de 2007, **al no haberse acreditado la antigüedad correspondiente, siendo esto esencial para el otorgamiento de un ascenso a los miembros de la Policía Nacional.**

Consideramos oportuno acotar, que en contraposición a lo argumentado por el tercero interesado, en la situación bajo examen no se está exigiendo el cumplimiento de requisitos no previstos en las normas legales y reglamentarias que regulan la materia, y es que precisamente acreditar la antigüedad correspondiente es un requerimiento establecido tanto en la Ley 18 de 1997 como en el Decreto Ejecutivo 172 de 1999, desarrollada, en este caso, en el Manual de Ascensos de la Policía Nacional de mayo de 2007, el cual, aunque no fue publicado en Gaceta Oficial, sí lo fue en la Orden General No. 136 de 18 de julio de 2007, misma que fue de entero conocimiento de todos los miembros de la Policía Nacional. Por consiguiente, desestimamos los argumentos expuestos por el tercero interesado, cuando señala que la exigencia del cumplimiento de los requisitos para los ascensos contemplados en el Manual de Ascensos de la Policía Nacional, no es de fiel cumplimiento ni se encuentra bajo los mecanismos legales establecidos.

Contrario a ello, lo que se ha podido advertir es que el principio de legalidad administrativa, con arreglo al cual deben efectuarse las actuaciones administrativas, ha sido quebrantado con el ascenso de Manuel Bonome Rivera, al rango de Comisionado, puesto que, repetimos, la entidad pública demandada emitió tal acción de personal, desatendiendo lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Es dable anotar que el referido principio orientador del Derecho Administrativo, es uno de los controles y garantías a los que se supeditan las

16

734'

actuaciones de las autoridades y funcionarios de la Administración Pública, a fin de lograr la satisfacción del interés general. Implica, por tanto, adecuar el ejercicio de las funciones administrativas a lo preceptuado en el ordenamiento jurídico que las fundamenta, es decir, dar fiel cumplimiento a las normas (constitucionales y legales) que gobiernan la actuación administrativa.

En relación con la función administrativa, el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, se refiere al principio de legalidad administrativa de la siguiente manera:

“En relación con la función administrativa, entendemos por principio de legalidad la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial. En este sentido, debemos observar un doble proceso de sometimiento de los órganos administrativos al derecho; el primero implicaría un acatamiento inmediato al conglomerado normativo y de principios que rigen de manera amplia y particular el actuar del engranaje estatal; el segundo sería la sumisión, de igual modo inmediata y obligatoria, a las normas y reglas que ella misma ha elaborado en ejercicio de sus competencias.” (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. 4<sup>a</sup> Edición. Universidad Externado de Colombia. Abril, 2003. Pág. 39). (La negrilla es nuestra).

En términos generales, los autores mexicanos Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, en su obra Compendio de Derecho Administrativo, expresan:

“En consecuencia, el Principio de Legalidad se manifiesta en el sentido de que la actividad estatal sólo puede efectuarse con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limite su libertad natural, excepto cuando esa libertad tenga que restringirse para salvaguardar el interés público. La voluntad general, como se indicó, es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales, como manifestación de la población crean la autoridad y facultan la actuación; por lo tanto, las libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Con base en lo anterior se expresa que el principio de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que esté permitido.

De esta manera se limita el poder de la autoridad para impedir que abuse del poder, ya que sólo podrá actuar cuando la ley lo autorice. La ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley que la crea y autoriza su actuación condicionada al respecto de los mandatos y prohibiciones que ella contiene. De acuerdo con este principio surge el Estado de Derecho."

732

(DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 9<sup>a</sup> Edición. Editorial Porrúa. México, 2012. Pág. 5) (Lo destacado es nuestro).

De conformidad con lo expuesto, resulta claro que la Autoridad, en estricta observancia del principio de legalidad administrativa, no debió otorgar el ascenso de Manuel Bonome Rivera al rango de Comisionado, ya que, ni la ley ni los reglamentos respectivos, la facultan para ascender a un funcionario que no satisfaga el requisito de acreditar la antigüedad correspondiente.

Lo anterior, es razón suficiente para acceder a la pretensión procesal formulada en el presente proceso, la cual consiste en declarar la nulidad parcial, por ilegal, del Decreto Personal No. 362 de 6 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solamente en lo que respecta al ascenso de Manuel Bonome Rivera al rango de Comisionado de la Policía Nacional, puesto que, así fue demandado por el actor, por lo que en atención a los principios dispositivo y de congruencia, así lo declarará el Tribunal.

Demostradas las violaciones de las normas relativas al requisito de acreditar la antigüedad correspondiente, la Sala se abstendrá de efectuar consideraciones respecto al resto de las disposiciones alegadas como infringidas.

Destacan los suscritos que el criterio aquí expuesto es cónsono con el que se ha adoptado al decidir casos análogos. Ejemplo de ello, son las Sentencias fechadas 17 de diciembre de 2021 (Expediente No. 145-2020) y 16 de diciembre de 2021 (Expediente N° 54-20), bajo la ponencia de los Magistrados Carlos Alberto Vásquez Reyes y Cecilio Cedralise Ríquelme, respectivamente. De la primera, nos permitimos citar su parte medular:

"En el caso en estudio, revelan las constancias procesales que el miembro activo de la Policía Nacional Luis Alberto Saldaña Castillo, fue ascendido al rango de Subteniente de la Policía Nacional a través del Decreto de Personal N°466 de 22 de octubre de 2004, y tomó posesión del cargo el veintisiete (27) de enero de 2005. Conforme a esto, colige la Sala que Saldaña Castillo inició su servicio en el Nivel de Oficiales en la fecha antes señalada.

En lo que nos atañe, observamos que el demandante fue ascendido al rango de Capitán de la Policía Nacional, a través del Resuelto de Personal N°119-1 de 6 de junio de 2014, y tomó posesión del cargo en fecha seis (6) de junio de 2014. De seguido, nos percatamos que al prenombrado se le



otorgó ascenso al rango de Comisionado de la Policía Nacional, por medio del Resuelto de Personal N°106 de 14 de abril de 2016, tomando posesión el veinte (20) de mayo de 2016.

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, y el artículo 243 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999 indica que, el grado adquirido será de carácter permanente y sólo se pierde por destitución y/o renuncia, de este breve recorrido esta Corporación de Justicia no percibe, respecto al ascenso de rango de Saldaña Castillo, el cumplimiento de las normas que rigen la materia, específicamente aquellas que establecen la necesidad de observar las formalidades de acreditación de la antigüedad, indispensables para que prospere el ascenso al cargo inmediatamente superior.

Esto es así toda vez que, contrario a lo normado, se evidencia de los Actos Administrativos que constan de fojas 38 a 82 del Expediente Judicial, que Luis Alberto Saldaña Castillo tenía once (11) años y tres (3) meses en el Servicio como Oficial y un (1) año y once (11) meses de antigüedad en el rango inmediatamente anterior -Capitán- al momento de su promoción al grado de Comisionado; cuando lo estipulado en las normas que rigen la materia era la acreditación de catorce (14) años de antigüedad en el servicio como Oficial y de un mínimo de cinco (5) 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"*.

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, 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, y 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 nulidad parcial del Acto acusado, únicamente en lo que respecta al ascenso de Luis Alberto Saldaña Castillo al rango de Comisionado 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°106 de 14 de abril de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solo en lo que respecta al ascenso al rango de Comisionado de la Policía Nacional de Luis Alberto Saldaña Castillo".

En el marco de los hechos y el derecho cuya relación hemos expuesto, esta Magistratura procederá a declarar la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal No.362 de 6 de diciembre de 2016, mediante el cual el entonces Ministro

de Seguridad Pública ascendió al rango de Comisionado de la Policía Nacional a  
Manuel Bonome Rivera.



### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL,** el Resuelto de Personal No.362 de 6 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solamente en lo que respecta al ascenso al rango de Comisionado de la Policía Nacional de Manuel Bonome Rivera .

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 29 DE Octubre DE 2022

A LAS 8:50 DE LA mañana  
A Procurador de la Administración

079 Firma

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTENTICA DEL ORIGINAL  
Panamá 30 Octubre de 2022  
REQUERIDA  
SECRETARIA

240

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2022).**

**VISTOS:**

El Doctor JOSÉ LUIS ROMERO GONZÁLEZ, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, emitido por el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, por el cual se asciende al rango de Teniente de la Policía Nacional a CARMEN MARÍA BOCANEGRA RUÍZ (Cfr. fs. 1-55 del expediente judicial).

Luego de repartida esta demanda, el Magistrado Sustanciador procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó el Auto de 8 de julio de 2020, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia al Ministro de Seguridad Pública; y se le corrió traslado tanto a CARMEN MARÍA BOCANEGRA RUÍZ (tercero interesado), como al Procurador de la Administración. Cabe señalar, que contra el citado auto, el tercero interesado interpuso recurso de apelación; no obstante, el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera resolvió confirmarlo a través del Auto de 22 de febrero de 2021 (Cfr. f. 113, 136-142 y 186-195 del expediente judicial).

Posteriormente, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el Derecho

que fundamentan las pretensiones de la parte actora, así como la posición que al respecto tiene el funcionario acusado, el tercero interesado, y el Procurador de la Administración.



**I. PRETENSIONES FORMULADAS; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO; ALEGATO DE CONCLUSIÓN.**

El actor solicita a este Tribunal que declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, mediante el cual el entonces Ministro de Seguridad Pública ascendió al rango de Teniente de la Policía Nacional a CARMEN MARÍA BOCANEGRA RUÍZ.

Entre los hechos en los que funda tal pretensión, el demandante señala que la prenombrada ingresó a la Policía Nacional en abril de 1992, como Guardia; que mediante el Resuelto de Personal N° 199 de 23 de noviembre de 2012, fue ascendida al rango de Subteniente, tomando posesión en esa misma fecha; y que a través del Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, fue ascendida al rango de Teniente, tomando posesión en esa misma fecha (Cfr. f. 14 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, indica el accionante que *“...con solamente dos (2) años y cinco (5) meses de ser Oficial e igualmente sólo dos (2) años y cinco (5) meses después de haber tomado posesión del rango de Subteniente fue ascendida al rango de Teniente, sin cumplir con el tiempo requerido como oficial ni en el rango inmediatamente anterior...”*, argumento que amplía expresando lo siguiente: *“...desde el día 23 de noviembre de 2012, que fue ascendida a Subteniente, al día 30 de abril de 2015, que fue ascendida a Teniente, CARMEN MARÍA BOCANEGRA RUÍZ, contaba solamente con dos (2) años y cinco (5) meses como Oficial y dos (2) años con cinco (5) meses en el rango inmediatamente anterior [Subteniente]; siendo que la Ley y sus Reglamentos*

exigen cuatro (4) años como Oficial y como mínimo cuatro (4) años en el cargo anterior de Subteniente" (Cfr. fs. 14-15 del expediente judicial).

Es por lo anterior, que el demandante alega que en el caso en estudio se infringen palmaríamente disposiciones de la Ley 18 de 1997, del Decreto Ejecutivo N° 172 de 1999, y del Manual de Ascensos de la Policía Nacional, que tratan sobre los requisitos y los procedimientos para los ascensos de los miembros de la Policía Nacional (Cfr. f. 15 del expediente judicial).

Específicamente, tales normas legales y reglamentarias que se aducen infringidas por el acto administrativo contentivo del ascenso de CARMEN MARÍA BOCANEGRA RUÍZ al rango de Teniente de la Policía Nacional, son las siguientes:

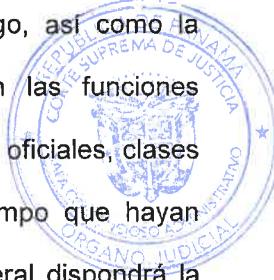
- Los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, los cuales, en su orden, establecen que: los ascensos se conferirán a los miembros de la Policía Nacional que cumplan los requisitos legales, dentro del orden jerárquico; los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos por disposición del Órgano Ejecutivo, en atención a recomendaciones del Director General de la institución; los ascensos se consideran estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficacia en el servicio policial; los ascensos y cargos serán otorgados por el Presidente de la República, previa recomendación del Director General de la institución y del Ministro de Seguridad, de acuerdo con la hoja de vida del miembro de la Policía Nacional.
- Los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 1999, normas que, respectivamente, disponen que: los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior, de conformidad con la Ley 18 de 1997 y dicho reglamento; el ascenso se concederá como estímulo al mérito profesional, la antigüedad y la eficiencia en el servicio; el ascenso de Oficiales, Clases y Agentes se concederá por disposición del Presidente de la República con la participación del Ministro de Gobierno, basados en recomendaciones hechas por el Director General de la Policía Nacional, una vez cumplidos los requisitos establecidos; para ser ascendido será necesario

acreditar la antigüedad correspondiente y la aptitud en el cargo, así como la formación profesional que permita prever su desempeño en las funciones inherentes al cargo inmediatamente superior; la antigüedad de los oficiales, clases y agentes para ascenso, se determina por la totalidad del tiempo que hayan prestado servicio dentro del cargo; 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.

- Del Capítulo VII "Requisitos Generales para Ascenso" del Manual de Ascenso de la Policía Nacional, de mayo de 2007, específicamente, en lo atinente a los requisitos para ascensos y los requisitos por rango.
- Los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley 38 de 2000, relativos a los principios con arreglo a los cuales se deben efectuar las actuaciones administrativas; al vicio de nulidad absoluta en el que se incurre cuando los actos administrativos son dictados por autoridades competentes; y a la desviación de poder.

Al sustentar el concepto de violación de las normas legales y reglamentarias citadas, el Doctor JOSÉ LUIS ROMERO GONZÁLEZ argumenta, en lo medular, que el ascenso de la Subteniente CARMEN MARÍA BOCANEGRA RUÍZ al rango de Teniente, desatiende los requisitos de antigüedad como oficial y en el rango inmediatamente anterior; además, fue realizado por el MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA, a pesar que la ley y sus reglamentos establece que es el Presidente de la República el que otorga los ascensos de los miembros de la Policía Nacional, todo lo cual pone de manifiesto una desviación de poder (Cfr. fs. 21 y 53 del expediente judicial).

Concretamente, alega que la antigüedad en la institución y en el rango inmediatamente anterior, se miden por la cantidad de años de servicio que se exigen para cada ascenso, los cuales fueron ignorados por el acto administrativo impugnado, puesto que el ascenso de BOCANEGRA RUÍZ se hizo con total desconocimiento del tiempo requerido como oficial y en el rango inmediatamente



anterior, que son cuatro (4) años en ambos casos (Cfr. f. 24 del expediente judicial).

También arguye, que en vez de lograr la finalidad para la cual han sido instituidos los ascensos, a saber, fortalecer el espíritu policial, ascensos como el de CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ, desalientan, desmotivan y desmoralizan el resto de los miembros de la Policía Nacional que sí cumplen con todos los requisitos legales y reglamentarios para ser ascendidos (Cfr. f. 30 del expediente judicial).

Por otra parte, en su alegato de conclusión, el demandante reitera que *“...desde el día 23 de noviembre de 2022, que fue ascendida a Subteniente, al día 30 de abril de 2015, que fue ascendida a Teniente, CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ, contaba solamente con dos (2) años y cinco (5) meses como Oficial y dos (2) años con cinco (5) meses en el rango inmediatamente anterior (Subteniente); siendo que la Ley y sus Reglamentos exigen cuatro (4) años como Oficial y como mínimo cuatro (4) años en el cargo anterior de Subteniente.”* (Cfr. f. 227 del expediente judicial).

## II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO.

Mediante la Nota 0507-OAL-20 C-8840 de 14 de julio de 2020, el MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA, Juan Manuel Pino F., rindió un informe explicativo de conducta, en el cual menciona los diversos nombramientos, tomas de posesión y ascensos del miembro de la Policía Nacional CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ, a saber:

- En abril de 1992, tomó posesión del cargo de Guardia de la Policía Nacional.
- Resuelto de Personal N° 199 de 23 de noviembre de 2012, por el cual se ascendió al rango de Subteniente, tomando posesión el 23 de noviembre de 2012.

24/11/2022

- Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, por el cual se ascendió al rango de Teniente, tomando posesión el 30 de abril de 2015.
- Resuelto de Personal N° 120-1 de 4 de mayo de 2017, por el cual se ascendió al rango de Capitán, tomando posesión el 16 de mayo de 2017 (Cfr. fs. 115-116 del expediente judicial).



### III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL TERCERO INTERESADO.

La Firma Forense SELEGAL-ABOGADOS, actuando en nombre y representación de CARMEN MARÍA BOCANEGRA RUÍZ, cuyo ascenso al rango de Teniente de la Policía Nacional es lo que se acusa de ilegal en el presente proceso, contestó la demanda de nulidad interpuesta por el Doctor JOSÉ LUIS ROMERO GONZÁLEZ, argumentando, en cuanto a los cargos de infracción aducidos, que la prenombrada “...es miembro de la Policía Nacional por más de 28 años continuos, es decir en servicio activo, que ha cumplido con los requisitos legales y dentro del orden jerárquico, aunado al hecho que por mérito profesional, antigüedad y eficiencia en el servicio policial, demostrado con las posiciones que ha desarrollado dentro de la institución (agente encubierto por 10 años, agente antinarcótico y otros), la educación continua que ha mantenido, 28 años al servicio de la institución sin procesos disciplinarios en su contra.” (Cfr. f. 123 del expediente judicial).

Igualmente, alega que el Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, “...ha sido otorgado por el Ministro de Seguridad Pública de turno y por el Viceministro de Economía de turno y por el Viceministro de Economía de turno, ambos forman parte del Órgano Ejecutivo, por lo que se cumple lo dispuesto en la norma.” (Cfr. f. 124 del expediente judicial).

Por otro lado, arguye: “...nos llama poderosamente la atención el hecho que el demandante solo considera la ilegalidad del ascenso de nuestra representada CARMEN BOCANEGRA y no del resto de los 9 miembros de la institución que

7 244

fueron beneficiados con su ascenso en el mismo acto demandado, validando entonces el recurrente el ascenso de los demás, es decir para nuestra representada el ascenso otorgado por el Ministro de la cartera es ilegal pero para el resto no lo es." (Cfr. f. 124 del expediente judicial).

Finalmente, expone: "No puede el recurrente por interés particular o capricho desconocer que nuestra representada lleva más de 28 años en la institución y que la misma está próxima a jubilarse sin siquiera conseguir el rango más alto; hemos visto al recurrente considerar que los ascensos deben ejecutarse con la finalidad de fortalecer el espíritu policial, pero vemos que pretende desconocer la antigüedad, los méritos y la eficiencia en el servicio policial de nuestra representada." (Cfr. fs. 126-127 del expediente judicial).

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

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N° 1106 de 20 de agosto de 2021, a través de la cual emitió concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar parcialmente ilegal el Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, emitido por el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, sólo en lo que respecta al ascenso al rango de Teniente de la Policía Nacional de CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ; petición que, en lo medular, sustentó en las consideraciones que se transcriben a continuación:

"De lo antes expuesto, resulta claro 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, tal como ocurrió con la emisión del Resuelto de Personal No. 145-1 de 30 de abril de 2015, objeto de reparo, puesto que como ya hemos advertido la actuación de esa autoridad superior, es obligatoria, por ser ésta una facultad que viene dada expresamente a través de la propia ley." (Cfr. f. 208 del expediente judicial).

"Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el ascenso al grado de Teniente, otorgado a Carmen María Bocanegra Ruíz, no cumplió con los requisitos específicos que se exigen para el Nivel de Oficiales de ese rango, ya que ésta únicamente contaba, de acuerdo a la hoja de vida laboral, emitida por el Departamento de Recursos Humanos de la Policía Nacional, con dos (2) años y cinco (5) meses en la posición inmediatamente anterior, es decir, como

Subteniente; cuando la normativa señala que se deben acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad.

La situación jurídica planteada permite establecer que el Ministerio de Seguridad Pública al emitir la resolución que le otorga el ascenso al rango de Teniente de la Policía a Carmen María Bocanegra Ruiz, incumplió lo dispuesto en la Ley y los reglamentos que rigen esa materia, lo que denota una vulneración al principio de debido proceso y el principio de legalidad que deben imperar en todos los actos que expida la Administración Pública, de ahí que tal actuación se configura en un vicio que hace anulable el acto, por lo que el argumento que esgrime el actor en el sentido que, la entidad actuó con desviación de poder, encuentra asidero legal, ya que a juicio de esta Procuraduría, dicha conducta se aparta de los fines que señala el ordenamiento jurídico.

En el marco de lo antes expuesto, podemos colegir con meridiana claridad que el acto acusado de ilegal fue emitido al margen de los principios del debido proceso y de legalidad, al reconocerle el grado de Teniente en la Policía Nacional y ajuste de sueldo a una persona que carecía de las condiciones y requisitos para ser ascendida a dicho rango, tal como lo establecen las normas que rigen la materia.

Nuestro concepto también encuentra sustento en el hecho que el mencionado Resuelto de Personal No.145-1 de 30 de abril de 2015, debió ser emitido por el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Seguridad Pública, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan la Ley y los reglamentos, lo que viene a confirmar que el procedimiento para ascender a Carmen María Bocanegra Ruiz, vulneró los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997; los artículos 395, 396, 397, 399, 405 y 409 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999; el Capítulo VII del Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional; y, los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Por otra parte, con relación al ajuste de sueldo que se le otorgó a Carmen María Bocanegra Ruiz, después de haber sido ascendida al rango de Teniente de la Policía Nacional, es importante advertir, que este beneficio es el resultado de dicha promoción, por lo que en nuestra opinión, el mismo, así como el referido ascenso devienen en ilegales, pues si el grado que es la razón principal, no cumplió con las normas legales y reglamentarias, la consecuencia; es decir, el ajuste salarial, también sobrevienen en ilegal." (Cfr. fs. 210-213 del expediente judicial).

### CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de legalidad de los actos administrativos, otorgada por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42a de la Ley 135 de 1943, procederá a desatar el litigio planteado dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Doctor JOSÉ LUIS ROMERO GONZÁLEZ, en su propio nombre y representación, para que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, emitido por el MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA, por el cual se reconocen varios ascensos y ajustes de sueldos por ascenso en la Policía Nacional, específicamente en lo que respecta al ascenso de la Subteniente

**CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ** al rango de **Teniente**, código 8025060, con sueldo de B/.940.00, más B/.203.40 de sobresueldo por antigüedad.

En ejercicio de esta labor, reiteramos que el demandante cuestiona la legalidad del ascenso reconocido a la mencionada miembro de la Policía Nacional, porque, en su opinión, el mismo no se ajusta a los requisitos y al procedimiento que, para tales efectos, establecen la Ley 18 de 1997 (artículos 77, 78, 79 y 90), el Decreto Ejecutivo 172 de 1999 (artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409) y el Manual de Ascenso de la Policía Nacional de mayo de 2017 (Capítulo VII, Requisitos Generales para Ascenso), lo cual, a su vez, desencadena en una desviación de poder (artículo 62 de la Ley 38 de 2000), en la violación al principio de legalidad administrativa (artículo 34 de la Ley 38 de 2000), y en un vicio de nulidad absoluta, por haber sido dictado por autoridad incompetente (artículo 52, numeral 2, de la Ley 38 de 2000).

Concretamente, tales cargos de ilegalidad que el actor le endilga al ascenso de Subteniente a Teniente de CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ se concentran en dos aspectos, a saber: por una parte, el no contar con la antigüedad en el servicio como oficial y en el rango inmediatamente anterior, para así ascender al de Teniente y, por el otro, la falta de competencia del Ministro de Seguridad Pública para, por sí solo, reconocer el ascenso y consecuente ajuste de sueldo de la funcionaria.

Precisada lo anterior, esta Colegiatura considera necesario referirse a la normativa legal y reglamentaria que regula los requisitos y el procedimiento para los ascensos de los miembros de la Policía Nacional, de manera tal que ello, junto con la valoración que se haga de las pruebas documentales admitidas en el presente proceso, nos permitan determinar si el mencionado ascenso se ajustó o no a dicho ordenamiento jurídico.

Desde esa óptica, lo primero a resaltar es que el artículo 60 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, dispone que el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Seguridad Pública, ascenderá a los miembros

de la Policía Nacional con “...sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan esta Ley y los reglamentos”.

En ese sentido, el artículo 77 del mismo cuerpo normativo, establece que los ascensos se conferirán a los miembros de la Policía Nacional “...en servicio activo, que cumplan los requisitos legales, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes disponibles y conforme a los requisitos de clasificación establecidos en el reglamento de evaluación y ascensos, que para tal fin adoptará el Órgano Ejecutivo.”

De igual manera, el artículo 78 de la citada Ley estipula que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior, por disposición del Órgano Ejecutivo, en atención a recomendaciones del Director General de la institución, para lo cual se deberá cumplir con lo que al respecto estatuya el reglamento de evaluación y ascensos.

Asimismo, el artículo 79 de la referida exhorta legal preceptúa que los ascensos se consideran estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial. Seguidamente, el artículo 80 prevé qué policías no podrán ser ascendidos, a saber, los llamados a juicio en procesos penales, los detenidos, los suspendidos del cargo por orden de autoridad competente, los que no hayan prestado servicio en el cargo inmediatamente anterior, y los que padezcan trastornos psiquiátricos debidamente comprobados.

Más adelante, en el artículo 90, se reitera que los ascensos serán otorgados por el Presidente de la República, previa recomendación del Director General de la Policía Nacional y del Ministro de Seguridad Pública, de acuerdo a la hoja de vida del funcionario. Y en el artículo 109, numeral 12, se contempla el derecho del miembro de la Policía Nacional a recibir los ascensos que le correspondan “...conforme a las normas de la reglamentación respectiva”.

En atención a lo antes expuesto, el Órgano Ejecutivo, por conducto del entonces Ministerio de Gobierno y Justicia, dictó el Decreto Ejecutivo 172 de 1999, mediante el cual se desarrolla lo concerniente a los ascensos, estipulando en el



artículo 395, que los ascensos se otorgarán de conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Nacional y dicho reglamento.

Al respecto, en el artículo 396 se establece que el ascenso se concederá como estímulo al mérito profesional, la antigüedad y la eficiencia en el servicio, en consonancia con lo cual el artículo 399 dispone que para ser ascendido será necesario acreditar la antigüedad correspondiente, la aptitud en el cargo y la formación profesional que permita prever su desempeño en las funciones inherentes al cargo inmediatamente superior. A su vez, el artículo 402 señala que la antigüedad se determina por la totalidad del tiempo que hayan prestado servicio dentro del cargo, y el artículo 403, que la antigüedad se acredita en las listas publicadas por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional.

En este orden de ideas, con el objetivo general de enmarcarse “*...en la aplicación de un sistema de promoción al rango inmediato superior, a través de un proceso de evaluación integral que le permita aspirar a puestos de carácter administrativos y/u operativos, según la estructura orgánica de la Institución, 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*”, en mayo de 2007, se expidió el Manual de Ascensos de la Policía Nacional, publicado en la Orden General N° 136 de 18 de julio de 2007 – *actualmente derogado por el Decreto Ejecutivo N° 899 de 2 de diciembre de 2020, pero vigente al momento de la emisión del acto administrativo impugnado-*, en el cual se reglamentaban aspectos tales como: el procedimiento de ascenso, los recursos, las prohibiciones, las comisiones evaluadoras y las juntas revisoras, los requisitos generales para ascenso, el procedimiento de evaluación de ascenso, entre otros.

Especificamente, en el Capítulo VII de dicho Manual de Ascensos de la Policía Nacional, se establecen los siguientes requisitos generales para ascensos:

1. Acreditar la antigüedad en el rango.

2. Obtener la evaluación mínima de desempeño en su rango (evaluación igual o superior a 71 puntos).
3. Poseer conducta adecuada conforme con la moral social e institucional en el rango (evaluación igual o superior a 71 puntos).
4. Poseer aptitudes físicas comprobadas, por servicio y edad (evaluación igual o superior a 71 puntos).
5. Aprobar el examen de admisión en los rangos establecidos en este manual.
6. Aprobar examen o curso de ascenso.

Posteriormente, se contemplan los requisitos por rango. Sobre el particular, teniendo en cuenta que lo aquí demandado es el ascenso de la Subteniente CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ al rango de Teniente, vemos que en el citado Manual de Ascensos de la Policía Nacional de mayo de 2007, se dispone que para ascender al rango de Teniente, el Subteniente deberá satisfacer estos requisitos:

1. Acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el servicio como Oficial.
2. Acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el grado (rango) inmediatamente 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 relación con los anteriores requisitos para el ascenso al rango de Capitán, se advierte que es en el incumplimiento del mínimo de años de antigüedad en el servicio como oficial, y en el grado de Subteniente, donde grava



una de las disconformidades del demandante con el ascenso de la Subteniente CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ al rango de Teniente, acto materializado a través del Decreto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, emitido por el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, acusado de ilegal.



En ilación con lo anterior, es válido destacar que el nivel de oficiales incluye los siguientes cargos: Subteniente, Teniente, Capitán y Mayor. Por consiguiente, tomando en consideración que el ascenso de BOCANEGRÁ RUÍZ es del rango de Subteniente al de Teniente, corresponde entonces determinar cuántos años de antigüedad en el servicio como oficial, tenía la misma. Y adicionalmente, cuántos años de antigüedad tenía en el grado de Subteniente.

A fin de comprobar dicho cuestionamiento, nos remitimos a las pruebas documentales admitidas mediante el Auto de Pruebas N° 473 de 6 de octubre de 2021, y constatamos lo siguiente:

1. En abril de 1992, CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ tomó posesión del cargo de Guardia en la Policía Nacional (Cfr. f. 100 del expediente judicial).
2. Mediante el Resuelto de Personal N° 199 de 23 de noviembre de 2012, BOCANEGRÁ RUÍZ es ascendida del rango de Sargento Primero al de Subteniente, tomando posesión del cargo el 23 de noviembre de 2012 (Cfr. fs. 96-98 y 99 del expediente judicial).
3. A través del Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, la prenombrada es ascendida del rango de Subteniente al de Teniente, tomando posesión del cargo el 30 de abril de 2015 (Cfr. fs. 57-94 y 95 del expediente judicial).

A partir del análisis de la información plasmada, extraemos los siguientes razonamientos:

1. Que desde el 23 de noviembre de 2012, cuando CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ tomó posesión del cargo de Subteniente -con el cual se inicia el nivel de oficiales- hasta el 30 de abril de 2015, cuando

tomó posesión del cargo de Teniente, transcurrieron aproximadamente dos (2) años y cinco (5) meses. No obstante, el primero de los requisitos para ascender del rango de Subteniente al de Teniente, consiste en “Acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el servicio como Oficial”, y en este caso, como hemos visto, la funcionaria sólo tenía dos (2) años y cinco (5) meses en el servicio como Oficial.

2. Que desde el 23 de noviembre de 2012, cuando BOCANEGRÁ RUÍZ tomó posesión del cargo de Subteniente, hasta el 30 de abril de 2015, cuando tomó posesión del cargo de Teniente, sólo habían transcurrido dos (2) años y cinco (5) meses aproximadamente, a pesar que la norma reglamentaria exige “Acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el grado (rango) inmediatamente anterior (Subteniente)”.

Ambos razonamientos son los que nos llevan concluir que, ciertamente, el ascenso de CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ del rango de Subteniente al de Teniente, no cumple con el mínimo de años de antigüedad en el servicio como oficial, ni con el mínimo de años de antigüedad en el grado inmediatamente anterior (Subteniente).

Con esta contravención de requisitos para el ascenso del funcionario, se comprueban los cargos de ilegalidad atribuidos al Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, en lo concerniente a los artículos 77, 78 y 79 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, y a los artículos 395, 396, 397, 399 y 402 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999, así como también el Capítulo VII del Manual de Ascensos de la Policía Nacional, publicado en la Orden General N° 136 de 18 de julio de 2007, al no haberse acreditado la antigüedad correspondiente, siendo esto esencial para el otorgamiento de un ascenso a los miembros de la Policía Nacional.

Consideramos oportuno esclarecer, que en la situación bajo examen no se está exigiendo el cumplimiento de requisitos no previstos en las normas legales y reglamentarias que regulan la materia, si precisamente acreditar la antigüedad

correspondiente es un requerimiento establecido tanto en la Ley 18 de 1997 como en el Decreto Ejecutivo 172 de 1999, desarrollada, en este caso, en el Manual de Ascensos de la Policía Nacional de mayo de 2007, el cual, aunque no fue publicado en Gaceta Oficial, sí lo fue en la Orden General N° 136 de 18 de julio de 2007, en la que expresamente se indicó lo siguiente: ***"Para conocimiento de todo el personal de la Institución, se anexa en la presente Orden General del Día, el nuevo Manual de Ascenso de la Policía Nacional."***; situación que pone de manifiesto el cumplimiento del principio de publicidad de los actos administrativos; de ahí que fuera exigible la satisfacción de los requisitos para ascenso en él establecidos (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. fs. 102-112 del expediente judicial).

Como corolario de lo anterior, coincidimos con el demandante, en el sentido que al ascender a CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ al rango de Teniente, el MINISTERIO DE SEGURIDAD quebrantó el principio de legalidad administrativa, con arreglo al cual deben efectuarse las actuaciones administrativas (artículo 34 de la Ley 38 de 2000), puesto que, repetimos, dicha acción de personal, se dictó en inobservancia de las normas legales y reglamentarias que exigen el cumplimiento del requisito de acreditar la antigüedad correspondiente.

Es dable anotar que el referido principio orientador del Derecho Administrativo, es uno de los controles y garantías a los que se supeditan las actuaciones de las autoridades y funcionarios de la Administración Pública, a fin de lograr la satisfacción del interés general. Implica, por tanto, adecuar el ejercicio de funciones administrativas a lo preceptuado en el ordenamiento jurídico que las fundamenta, es decir, dar fiel cumplimiento a las normas (constitucionales y legales) que gobiernan la actuación administrativa.

En relación con la función administrativa, el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, se refiere al principio de legalidad administrativa de la siguiente manera:

"En relación con la función administrativa, entendemos por principio de legalidad la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial. En este sentido, debemos observar un doble proceso de sometimiento de los órganos

administrativos al derecho; el primero implicaría un acatamiento inmediato al conglomerado normativo y de principios que rigen de manera amplia y particular el actuar del engranaje estatal; el segundo sería la sumisión, de igual modo inmediata y obligatoria, a las normas y reglas que ella misma ha elaborado en ejercicio de sus competencias." (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. 4<sup>a</sup> Edición. Universidad Externado de Colombia. Abril, 2003. Pág. 39). (La negrilla es nuestra).

En términos generales, los autores mexicanos Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, en su obra Compendio de Derecho Administrativo, expresan:

"En consecuencia, el Principio de Legalidad se manifiesta en el sentido de que la actividad estatal sólo puede efectuarse con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limite su libertad natural, excepto cuando esa libertad tenga que restringirse para salvaguardar el interés público. La voluntad general, como se indicó, es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales, como manifestación de la población crean la autoridad y facultan la actuación; por lo tanto, las libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Con base en lo anterior se expresa que el principio de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que esté permitido.

De esta manera se limita el poder de la autoridad para impedir que abuse del poder, ya que sólo podrá actuar cuando la ley lo autorice. La ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley que la crea y autoriza su actuación condicionada al respecto de los mandatos y prohibiciones que ella contiene. De acuerdo con este principio surge el Estado de Derecho." (DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 9<sup>a</sup> Edición. Editorial Porrúa. México, 2012. Pág. 5) (Lo destacado es nuestro).

De conformidad con lo expuesto, resulta claro que la Autoridad, en estricta observancia del principio de legalidad administrativa, no debió otorgar el ascenso a CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ al rango de Capitán, ya que, ni la ley ni los reglamentos respectivos, la facultan para ascender a un funcionario que no satisfaga el requisito de acreditar la antigüedad correspondiente.

Lo anterior, es razón suficiente para acceder a la pretensión procesal formulada en el presente proceso, la cual consiste en declarar la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, emitido por el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, solamente en lo que respecta al ascenso de CARMEN MARÍA BOCANEGRÁ RUÍZ al rango de Teniente de la Policía Nacional, puesto que, así fue demandado por el actor; por lo que en atención a los principios dispositivo y de congruencia, así lo declarará el Tribunal.

Demostradas las violaciones de las normas relativas al requisito de acreditar la antigüedad correspondiente, la Sala se abstendrá de efectuar consideraciones respecto al resto de las disposiciones alegadas como infringidas.

Destacan los suscritos que el criterio aquí expuesto es cónsono con el que se ha adoptado al decidir casos análogos. Ejemplo de ello, son las Sentencias fechadas 17 de diciembre de 2021 (Expediente N° 792-19) y 16 de diciembre de 2021 (Expediente N° 54-20), bajo la ponencia de los Magistrados Carlos Alberto Vásquez Reyes y Cecilio Cedalise Riquelme, respectivamente. De la primera, nos permitimos citar su parte medular:

"En el caso en estudio, revelan las constancias procesales que el miembro activo de la Policía Nacional Francisco Ernesto Obaldía Batista, fue ascendido al rango de Subteniente de la Policía Nacional a través del Decreto de Personal N°466 de 22 de octubre de 2004, y tomó posesión del cargo el veintisiete (27) de enero de 2005. Conforme a esto, colige la Sala que Obaldía Batista inició su servicio en el Nivel de Oficiales en la fecha antes señalada.

En lo que nos atañe, observamos que el demandante fue ascendido al rango de Capitán de la Policía Nacional, a través del Resuelto de Personal N°119-1 de 6 de junio de 2014, y tomó posesión del cargo en fecha seis (6) de junio de 2014. De seguido, nos percatamos que al prenombrado se le otorgó ascenso al rango de Mayor de la Policía Nacional, por medio del Resuelto de Personal N°106-1 de 14 de abril de 2016, tomando posesión el veinte (20) de abril de 2016.

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 Obaldía Batista, no se vislumbra el cumplimiento de los requisitos generales y especiales -por rango-, puntuizados en líneas que preceden.

Esto es así toda vez que, contrario a lo normado, se evidencia de los Actos Administrativos que constan de fojas 29 a 41 del Expediente Judicial, y de la Certificación emitida por el Comisionado Director Nacional de Recursos Humanos de la Policía Nacional, prueba de informe aducida por el Tercero Interesado, que Francisco Obaldía tenía once (11) años y un (1) mes en el Servicio como Oficial y un (1) año y diez (10) meses de antigüedad en el rango inmediatamente anterior - Capitán- al momento de su promoción al grado de Mayor; cuando lo estipulado en las normas que rigen la materia era la acreditación de catorce (14) años de antigüedad en el servicio como Oficial y de un mínimo de cinco (5) 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"*. (Véanse fojas 122 a 124 del Expediente Judicial)

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, 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

25/11

pretensión del activador jurisdiccional, la cual está dirigida a la declaración de nulidad parcial del Acto acusado únicamente en lo que respecta al ascenso de Francisco Obaldía al rango de Mayor 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°106-1 de 14 de abril de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solo en lo que respecta al ascenso al rango de Mayor de la Policía Nacional de Francisco Ernesto Obaldía Batista."

En el marco de los hechos y el Derecho cuya relación hemos expuesto, esta Magistratura procederá a declarar la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, mediante el cual el entonces Ministro de Seguridad Pública ascendió al rango de Teniente de la Policía Nacional a CARMEN MARÍA BOCANEGRA RUÍZ.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, 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° 145-1 de 30 de abril de 2015, emitido por el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, solamente en lo que respecta al ascenso al rango de Teniente de la Policía Nacional de CARMEN MARÍA BOCANEGRA RUÍZ.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
3 de Octubre de 2022  
LICDA. KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Parapá

SECRETARIA

68



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, actuando en su propio nombre y representación interpone demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, la última oración del artículo 1 y los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo N°66 de 28 de enero de 2021, por medio del cual el Órgano Ejecutivo, mantiene las medidas sanitarias para las provincias de Panamá y Panamá Oeste, emitidas en el Decreto Ejecutivo N°62 de 13 de enero de 2021 y autoriza la operación de actividades en estas provincias, a partir del 1 de febrero de 2021.

**I. DEL ACTO IMPUGNADO Y FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN.**

Ante una motivación y/o consideración en la que se advierte la responsabilidad del Estado de preservar la salud de los habitantes en suelo patrio, en particular, debido a la propagación del covid-19, el Presidente de la República junto al Ministro de Salud, decreta lo siguiente:

**"Artículo 1.** Se mantienen en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo No.62 de 13 de enero de 2021, que incluye una restricción de acuerdo al género, para acceder a los establecimientos comerciales autorizados en el presente Decreto Ejecutivo, entre los días lunes a viernes, tal y como se detalla a continuación:

Se permite la circulación de personas, salvo en el horario de toque de queda y cuarentena total".

**"Artículo 4.** Se mantiene una cuarentena total, todos los fines de semana, desde el día viernes a las 9:00 p.m. hasta el día lunes a las 4:00 a.m. y el toque de queda de lunes a viernes, en un horario comprendido desde las 9:00 p.m. hasta las 4:00 a.m., tal como se establecen en los artículos 1 y 3 del Decreto Ejecutivo No. 62 de 13 de enero de 2021".



**"Artículo 5.** Para las provincias de Panamá y Panamá Oeste, el uso de playas, ríos y balnearios públicos, estará prohibido hasta tanto el Ministerio de Salud lo determine, atendiendo el comportamiento epidemiológico".

La normativa, objeto de impugnación, suscrita por quien regenta la cartera de salud se expide con la finalidad de "contener la propagación de la pandemia dentro de los límites recomendados", no obstante, la reapertura de algunas actividades comerciales.

En torno a lo decretado, de manera categórica, el demandante sostiene que alberga la restricción de la libertad de tránsito reconocida constitucionalmente, por parte de una autoridad desprovista de competencia para ello, en detrimento de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 38 de 2000.

Prosigue afirmando, que las restricciones a la movilidad –en caso de estado de urgencia– corresponden al Consejo de Gabinete y, que las mismas se han adoptado por motivos distintos a los previstos en la ley. Consecuentemente, también se infringe el artículo 162 de la Ley 38 de 2000.

Examinado el contenido del libelo y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 1943 –y sus modificaciones–, se admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 26 de febrero de 2021, y se remite copia de la demanda al Ministro de Salud. Además, se corre traslado a la Procuraduría de la Administración, y, abre la presente causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (f. 16).

Incorporadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de nulidad, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

## II. INFORME DE CONDUCTA.

Por medio de la Nota No.694-DMS-OAL/PJ de 5 de marzo de 2021, el Ministro de Salud, compendia su informe de conducta. En el mismo, destaca como objetivo principal del Decreto Ejecutivo No.66 de 2021, la adopción, aplicación, y ejecución de las acciones necesarias para confrontar y contrarrestar el virus del Covid-19.

Adiciona que su actuación se circunscribe a la responsabilidad de garantizar el derecho a la salud y, proteger el bien superior de la colectividad, con sujeción a la Constitución Política de Panamá, el Decreto de Gabinete No.1 de 15 de enero de 1969, "Que crea el Ministerio de Salud" y el Código Sanitario. De igual manera, destaca que la normativa sanitaria existente le atribuye al Ministerio de Salud, el resolver los asuntos de salubridad y bienestar colectivo como los que acaecen en este tiempo de pandemia Covid-19, de tal forma que desaparezca toda causa de enfermedad transmisible o con mortalidad especial.

Quien regenta la cartera de salud, continúa sosteniendo que el Órgano Ejecutivo está facultado para declarar zonas epidémicas sujetas a control sanitario, en cualquier porción del territorio nacional y "determinar las medidas extraordinarias", que permitan extinguir o evitar la propagación del peligro. Precisa que el artículo 138 del Código Sanitario, establece que las medidas caducan automáticamente treinta (30) días después de presentado el último caso epidémico.

Acota que mediante Decreto Ejecutivo No.64 de 28 de enero de 2020, se adoptan medidas del Plan Nacional instaurado ante la amenaza por el brote del nuevo Coronavirus (2019-nCoV) y evitar la introducción y propagación del virus. Además, que la amenaza fue elevada a muy alta, mediante Resolución de Gabinete No. 10 de 3 de marzo de 2020, y se declara Estado de Emergencia Nacional, mediante Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020. Ante una reseña del informe epidemiológico del año 2021, por parte de la Dirección General de Salud del Departamento de Epidemiología-MINSA, provincias de Panamá y Panamá Oeste, y los resultados que indicaban que el

virus se estaba replicando en Panamá y Panamá Oeste, reitera que con fundamento en el Código Sanitario adoptó todas las medidas necesarias entre ellas, las contenidas en el acto impugnado, con el fin de hacer desaparecer toda causa de enfermedad y controlar todo factor insalubre de importancia local o nacional que, incluso, pusiese en riesgo la capacidad del sistema de salud.



Como corolario, advierte que ante la baja en los porcentajes de contagio y mortalidad de forma sostenida –por medio de los Decretos Ejecutivos No.71 de 5 de febrero de 2021 y No.111 de 26 de febrero de 2021–, se dejaron sin efecto los artículos demandados. No obstante, insiste en que las medidas contentivas en aquel texto buscaban conservar, cuidar y proteger la vida de la población panameña, así como garantizar el derecho a la salud (fs. 18-23).

A la demanda en estudio, se incorpora solicitud de suspensión del acto impugnado, la cual es negada por esta Sala, mediante Auto de 18 de junio de 2021 (fs. 28-33).

### III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por medio de la Vista Número 1422 de 11 de octubre de 2021, el Colaborador de la Instancia con sujeción a lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 3) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se pronuncia sobre la pretensión en estudio reseñando los antecedentes del acto impugnado y su respaldo jurídico.

En primer lugar, se refiere a la función esencial del Estado, –instituida constitucionalmente– de velar por la salud de la población y garantizar el derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud, entendida como el completo bienestar físico, mental y social. De seguido se refiere a la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario, para afirmar que instituye la potestad al Órgano Ejecutivo de establecer zonas epidémicas sujetas a control sanitario en el territorio nacional mediante la instauración de medias extraordinarias encaminadas a extinguir o evitar la propagación del peligro.

En segundo lugar, puntuiza que esta normativa alberga un carácter principal y preferente en materia de salubridad nacional, en sus **artículos 1 y 3** y, además, establece la competencia general del Ministerio de Salud para solventar los temas de salud pública, entre ellos, los relacionados con **casos de epidemia o amago de ella** (Arts. 4, 6).

Reconociendo el ejercicio de atribuciones legales, por parte del Ministro de Salud, el señor Procurador de la Administración, acota se expide el Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021, que mantiene medidas sanitarias en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, conforme lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No.62 de 13 de enero de 2021. La adopción de estas medidas extraordinarias –la restricción legal a la libertad de circulación y residencia de las personas– se justificaron ante el alto índice de contagios de coronavirus, y la necesidad de disminuirlos para salvaguardar el derecho a la salud de la población y el resguardo de la vida humana. En correlación, sostiene que las “medidas de cuarentena y confinamiento domiciliar” han sido ampliamente recomendadas por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.

Por otro lado, se refiere a la Resolución 1/2020 de 10 de abril de 2020, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, contentiva de requerimientos conforme al derecho internacional de derechos humanos en caso de estados de excepción, restricciones a las libertades fundamentales y el estado de derecho; a la situación de emergencia declarada por la Organización Mundial de la Salud; así como a la 73<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud de 19 de mayo de 2020, que adopta la “Resolución de Respuesta a la COVID-19”, y las “Consideraciones sobre medidas de Distanciamiento Social Medidas Relacionadas con los Viajes en el contexto de la respuesta a la pandemia de Covid-19”; en calidad de textos que respaldan las medidas de extraordinarias de confinamiento, que adopta el Gobierno Nacional.

De igual manera, acota que el Estado panameño, ha aplicado el contenido de los artículos 138 y 153 del Código Sanitario, dándole observancia

73

a los estándares y recomendaciones de índole internacional, expuestos por los organismos internacionales de salud; a fin de salvaguardar la salud de la población y la vida humana ante la grave pandemia mundial.

El señor Procurador de la Administración, peticiona que no se acceda a la pretensión del demandante, destacando con antelación, el carácter temporal, necesario y proporcional del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.66 de 2021, que instituye la restricción de circulación. En lo que atañe al toque de queda, asegura que satisface una necesidad social imperiosa e impostergable, siendo, además, temporal y efectiva para lograr la prevención y control de la enfermedad de coronavirus.

Por último, respecto al derecho a circulación, advierte está sujeto a las limitaciones que le impongan las leyes de salubridad, en concordancia a lo preceptuado en los artículos 109 y 110 (numeral 4) de la Constitución Política de Panamá, "que obliga al Estado a ver por la salud de la población de la República de Panamá y a combatir las enfermedades transmisibles y a adoptar medidas de profilaxis para el cumplimiento de tal fin (fs. 35-63).

Contestada la demanda por quien interviene en interés de la Ley, el Tribunal dicta el Auto de Pruebas No. 550 de 30 de noviembre de 2021, y al no haber pruebas que practicar, se dio cabida al período de alegatos sin que ninguna de las partes hiciera uso del mismo (f.54).

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Surtidos todos los trámites pertinentes, y encontrándose el proceso en estado de resolver, la Sala se percata que resulta improcedente analizar los cargos de ilegalidad que han sido planteados por el demandante, toda vez que se han agotado y cumplido, todos los efectos del acto demandado. Sobre el particular, veamos.

La pretensión contenida en el "petitum" de la demanda consiste en la nulidad de la última oración del artículo 1, y los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021, "Que mantiene las medidas sanitarias

dispuestas para las provincias de Panamá y Panamá Oeste, emitidas en el Decreto Ejecutivo No. 62 de 13 de enero de 2021 y se autoriza la operación de actividades en estas provincias a partir del 1º de febrero de 2021.



Puntualizamos, que a través del primer texto, se establece permiso para circulación de personas, salvo en horario de toque de queda y cuarentena total.

El segundo, mantiene la cuarentena total, todos los fines de semana desde las 9:00 p.m. del día viernes hasta el día lunes a las 4:00 a.m., a tenor de lo dispuesto en los artículos 1 y 3 del Decreto Ejecutivo No.62 de 13 de enero de 2021. Por su parte, el tercero, prohíbe en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, el uso de playas, ríos y balnearios públicos, hasta que lo determine el Ministerio de Salud, atendiendo al comportamiento epidemiológico (fs. 9-11).

Ese permiso de circulación con su salvedad, a través del Decreto Ejecutivo No.71 de 5 de febrero de 2021, pierde su vigor ante lo dispuesto en el artículo 11, cuya parte pertinente dice así: **"Se deja sin efecto..., los artículos 1 y 5 del Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021"** (G.O.29213-B). En lo relativo al cese de la cuarentena total de los fines de semana, advertimos que mediante el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No.111 de 26 de febrero de 2021, se establece lo siguiente: **"Se deja sin efecto..., el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021..."** (G.O. No. 29228-B). De igual manera, acotamos que la prohibición del uso de playas, ríos y balnearios públicos, termina su vigencia, al disponerse mediante el artículo 10 del Decreto 74 de 12 de febrero de 2021, lo que detallamos a continuación: **"A partir del 14 de febrero de 2021, el horario para acceder a las playas, ríos y balnearios públicos, será de lunes a viernes en horario de 6:00 a.m. a 5:00 p.m. para las provincias que tienen cuarentena total los fines de semana..."**, entre ellas, Panamá y Panamá Oeste (G.O. No. 29218-A). En adición, el Decreto Ejecutivo N°261 de 31 de marzo de 2021, en su artículo 2 erige lo siguiente: **"...A partir del día lunes, 5 de abril de 2021, el horario para acceder a las playas, ríos y balnearios públicos será de lunes a domingo de 6:00 a.m. a 6:00 p.m."** (G.O. No. 29254).

La derogatoria expresa de los artículos 1 y 4 así como la tácita del artículo 5 del Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021, e, incluso que la fecha se carezca de estas medidas restrictivas de la movilidad, nos lleva a colegir que las disposiciones impugnadas, surtieron a plenitud sus efectos jurídicos, es decir, perecieron con la entrada en vigencia de los Decretos Ejecutivos No. 111, 71, 74 y 261 de 2021. Esta realidad procesal da cabida a la aplicabilidad de la potestad jurisdiccional contenida en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, cuyos textos dicen así:

**"Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso**, los Magistrados y Jueces tendrán las facultades ordenatorias o instructorias:

...  
**2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el procesos se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda**, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la Ley no permite considerarlo de oficio;

..."

**"Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente".**  
(Resalta La Sala)

En torno a la falta de objeto litigioso, dentro de una demanda en que se impugna un acto administrativo, que resulta insubsistente por la expedición de otro, este Tribunal se ha pronunciado determinando la ocurrencia del fenómeno jurídico que la doctrina conoce como "obsolescencia procesal" y que la jurisprudencia nacional ha denominado sustracción de materia, en estos términos:

Resolución de 24 de mayo de 2017

"Examinada la postura de quienes intervienen en este proceso y el resto de las constancias procesales, la Sala advierte que no puede emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones del accionante; pues, como bien ha conceptuado el Procurador de la

Administración, los motivos sobre los cuales Álvaro Arturo Varela Flores solicitó la anulación del acto demandado contenido en la Resolución N°121-R-121 de 2016, antes anotada, han desaparecido con la expedición de la Resolución N°195-R-195 de 8 de abril de 2016, confrontable a foja 43, por cuyo conducto dejó sin efecto dicho acto administrativo.



La circunstancia antes descrita permite a este Alto Tribunal de Justicia arribar a la conclusión que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como obsolescencia procesal o *Sustracción de Materia*, que no es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, por razón de la falta del objeto litigioso sobre el cual debía recaer la decisión de la litis por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

... La Sala Tercera ha sido reiterativa y consistente en su jurisprudencia al sostener que esta Colegiatura no puede emitir un criterio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal dejó de surtir sus efectos jurídicos, mediante resolución motivada de la Administración Pública,..."

#### Resolución de 8 de agosto de 2015

"...la presente demanda tiene como génesis, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera, que fija el precio y aprueba la venta de un lote de terreno de 242.11 metros cuadrados a la Corporación Torrevieja, S.A., de la cual es representante legal el Señor Cesareo Dejuane Dobarro, con cédula de identidad personal N° N-14-379.

Vemos entonces, que mediante Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012 (visible a foja 50 del expediente judicial), el Concejo Municipal del distrito de La Chorrera, resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Derogar como en efecto se deroga, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011.

ARTÍCULO SEGUNDO: Este Acuerdo rige a partir de su aprobación, sanción y publicación en la Gaceta Oficial."

Que en ese sentido, se derogó el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, previamente demandado, mediante la presente demanda contencioso administrativa de nulidad, y que en efecto, se cuenta con que fue debidamente publicada esta derogatoria, en Gaceta Oficial N° 27,075-A de 11 de julio de 2012.

... Siendo así, y una vez extinguido el objeto del proceso por decisión proferida mediante la emisión del Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012, esta Corporación de Justicia está imposibilitada para pronunciarse, pues ha de reconocer en esta causa, la sustracción de materia.

(Resalta La Sala).

27

Estudiadas las piezas procesales que integran la acción contencioso-administrativa y la jurisprudencia de este Órgano Colegiado, reiteramos que la demanda en estudio, está desprovista de materia justiciable, porque las disposiciones impugnadas quedaron consumadas y perdieron eficacia con la entrada en vigencia de otros decretos ejecutivos.



Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en la demanda contencioso-administrativa de nulidad, presentada por el doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO** para que se declare nulo, por ilegal, la última oración del artículo 1 y los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo N°66 de 28 de enero de 2021, por medio del cual el Órgano Ejecutivo, mantiene las medidas sanitarias para las provincias de Panamá y Panamá Oeste, emitidas en el Decreto Ejecutivo N°62 de 13 de enero de 2021 y autoriza la operación de actividades en estas provincias, a partir del 1 de febrero de 2021.

Se ordena el archivo del expediente No. 83942021.

**NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL.**

  
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA

  
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO

  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

  
LICDA. KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Panamá 3 de Octubre de 2022

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

SECRETARIA