

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1497

Panamá, 25 de octubre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El Doctor **José Luis Romero González**, actuando en su propio nombre, solicita que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal número No. 115 de 24 de abril de 2017, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Mayor de la Policía Nacional a **Mayinda De Gracia**.

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

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. **Acto Acusado.**

El 11 de noviembre de 2020, el Doctor **José Luis Romero González**, quien actúa en su propio nombre, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del **Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Mayor de la Policía Nacional a **Mayinda De Gracia**, el que citamos, en su parte pertinente, para mejor referencia:

"RESUELTO DE PERSONAL No. 115  
(DE 24 DE abril DE 2017)

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

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

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

...

**ELIDA ORTEGA**

CÉDULA NO. 8-382-851 SEGURO SOCIAL NO.  
78-8468 SUB-COMISIONADO DE POLICÍA,  
CÓDIGO 8025030, PLANILLA NO. 119,  
POSICIÓN NO. 10234, SUELDO B/.3,100.00  
MÁS B/.700.00 DE GASTO DE  
REPRESENTACIÓN, MÁS B/.532.00 DE  
SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, A  
COMISIONADO DE POLICIA, CÓDIGO  
8025020, POSICIÓN NO. 10179, CON SUELDO  
DE B/.4,300.00, MÁS B/.532.00 DE  
SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, CON  
CARGO A LAS PARTIDAS:  
G.001820101.001.001 Y  
G.001820101.001.011.

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

...

**MAYINDA DE GRACIA**

CÉDULA NO. 9-198-365, SEGURO SOCIAL NO.  
125-7242 CAPITAN, CÓDIGO 8025050,  
PLANILLA NO.186, POSICION NO.10331,  
SUELDO B/.1,710.00, MÁS B/.350.00 DE  
GASTO DE REPRESENTACIÓN, MÁS B/.234.20  
DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, A  
MAYOR, CÓDIGO 8025040, CON SUELDO DE  
B/.2,200.00, MÁS B/.234.20 DE  
SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD, CON  
CARGO A LAS PARTIDAS  
G.001820101.001.001 Y  
G.001820101.001.011.

GASTO DE REPRESENTACIÓN POR B/.500.00,  
CON CARGO A LA PARTIDA  
G.001820101.001.030

...

**PARAGRAFO:**

Para los efectos fiscales este Resuelto entrará  
en vigencia a partir del 28 de Abril de 2017.

Los pagos adeudados de vigencias anteriores  
serán cancelados vía planilla adicional y en  
atención a la disponibilidad presupuestaria.

...

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

DADO EN LA CIUDAD DE PANAMÁ, A LOS 24 DÍAS DEL MES DE ABRIL DE 2017

(FDO.) ALEXIS BETHANCOURT YAU  
MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA" (Cfr. fojas 6-8, 44, 52 y 94 del expediente judicial).

**II. Providencia de admisión.**

Por medio de la **Providencia de veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)**, la Sala Tercera admitió la acción descrita en el margen superior; y le corrió traslado (i) al **Ministerio de Seguridad Pública** para que rindiera su Informe de Conducta; (ii) a la tercera interesada (**Mayinda De Gracia**) con el objetivo que contestara la demanda y propusiera las pruebas a su favor que estimara pertinentes; y, (iii) así como a este Despacho para que presentara su concepto de Ley (Cfr. foja 119 del expediente judicial).

(i) El **Ministerio de Seguridad Pública** remitió la Nota No. 0797-OAL-20 de 26 de noviembre de 2020, Control No. 10201, en la que consignó su Informe de Conducta detallando los cargos ocupados por la interesada (Cfr. fojas 121-122 del expediente judicial).

(ii) La tercera, **Mayinda De Gracia** se notificó personalmente de la resolución anterior el 21 de enero de 2021, y recibió el traslado del libelo; posteriormente otorgó poder especial a la Licenciada Yackelín De Gracia Atencio; quien se opuso a la pretensión de manera general; y adujo como pruebas: la copia autenticada por Notario del Diploma de Oficiales de Venezuela; la copia simple del resultado de Neurología con sello del Doctor Mao A. Rodríguez; y la copia simple del informe que contiene la Historia Clínica de la prenombrada suscrita por el Doctor Iván Aguilar del Servicio de Urgencias de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 119, 125-136, 137-139 y 147 del expediente judicial).

(iii) Cabe agregar que esta Procuraduría, a través de la Vista No. 296 de 18 de marzo de 2021, promovió y sustentó un recurso de apelación en contra de la **Providencia**

de veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020), mediante la cual se admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior, en la que señalamos en ese momento, que luego de la lectura prolija de la acción en referencia, advertimos que el acto administrativo impugnado fue emitido **concediendo además de la Mayor Mayinda De Gracia, un total de doscientos sesenta y cinco (265) ascensos diferentes y reconociendo derechos a ese mismo número considerable de servidores públicos; los cuales no han sido llamados al proceso para ejercer el contradictorio, en lo que concierne a la legalidad de la emisión del Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública (Cfr. fojas 151-161 del expediente judicial).**

En ese orden de ideas igualmente advertimos en nuestra apelación, que del examen de la pretensión del actor se desprende claramente que lo que se busca es la declaración parcial del acto impugnado respecto al ascenso de la Mayor Mayinda De Gracia; y, en ese sentido, manifestamos que debemos tener presente que **parte de los cargos de infracción en que se sustenta la ilegalidad del Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, versan sobre la falta de competencia del Ministro de Seguridad Pública (Cfr. fojas 151-161 del expediente judicial).**

El Doctor **José Luis Romero González**, actuando en su propio nombre, se opuso al recurso de apelación propuesto por la Procuraduría de la Administración basado en el hecho que el resuelto de personal acusado de nulidad parcial constituye un característico acto condición que no creó situaciones jurídicas particulares (Cfr. fojas 165-190 del expediente judicial).

La apoderada judicial de la tercera se adhirió a la apelación previamente enunciada (Cfr. fojas 191-194 del expediente judicial).

Mediante el Auto de siete (7) de julio de dos mil veintiuno (2021), el Tribunal, en grado de apelación, confirmó la **Providencia de veinte (20) de noviembre de dos mil veinte**

(2020), en virtud de la cual se admitió la demanda descrita en el margen superior (Cfr. fojas 208-213 del expediente judicial).

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

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

**A. Los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, normas que en su orden guardan relación con, los ascensos que se conferirán a los miembros de la Policía Nacional; que los miembros de la institución tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo; que dichos ascensos se considerarán estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial; y que los ascensos y cargos serán otorgados por el Presidente de la República previa recomendación del Director General de la entidad policiva y del Ministro de Seguridad Pública (Cfr. fojas 15-20 del expediente judicial);**

**B. Los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, que desarrolla la Ley No. 18 de 1997 Orgánica de la Policía Nacional, que de manera respectiva, se refieren a, que los miembros de la institución tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior de conformidad con la Ley y su reglamento; que dichos ascensos se concederán como estímulo al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial; que los ascensos de Oficiales, Clases y Agentes se concederá por disposición del Presidente de la República con la participación del Ministro de Seguridad Pública, basados en la recomendación del Director General de la Policía; que para ser ascendido será necesario, entre otras cosas, acreditar la antigüedad correspondiente; que esa prerrogativa de los Oficiales, Clases y Agentes para ascenso, se determina por la totalidad del tiempo que hayan prestado servicio dentro del cargo; y, que**

anualmente el Director General dispondrá de la cantidad de plazas vacantes para cada cargo, en atención al presupuesto de la entidad y a las necesidades de la misma (Cfr. fojas 20-26 del expediente judicial);

C. Los artículos sin identificación numérica ni literal contenidos en el **Capítulo VII del Manual de Ascensos de mayo de 2007 de la Policía Nacional**, aprobado en el Orden General del Día No. 136 de 18 de julio de 2007, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No.172 de 1999, que desarrolla la Ley No. 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, que guardan relación con los requisitos generales para ascensos; y los requisitos para ascender por rango de Capitán a Mayor en el nivel de Oficial Superior (Cfr. fojas 26-28 del expediente judicial); y,

D. Los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que contienen los principios que informan al procedimiento administrativo general; que los actos administrativos están revestidos del vicio de nulidad absoluta cuando se dictan por autoridades incompetentes; y que los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder (Cfr. fojas 29-40 del expediente judicial).

#### IV. Los conceptos de las supuestas infracciones.

Al explicar los hechos y los cargos de infracción que hace el actor con respecto a las normas ya mencionadas, el recurrente manifiesta que **Mayinda De Gracia** no debió ser beneficiada con el reconocimiento del ascenso al grado de Mayor en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, toda vez que para el día **24 de abril de 2017**, fecha en que se emite el **Resuelto de Personal No. 115**, objeto de reparo, la **prenombrada** contaba solamente con diez (10) años de ser Oficial, es decir, sin cumplir con el tiempo requerido para ello, y de tres (3) años y once (11) meses después de haber tomado posesión del rango anterior, por lo que estima que se violan los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997; los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No. 172

de 29 de julio de 1999; y el Manual de Ascensos de la Policía Nacional del mes de mayo de 2007, aprobado en la Orden del Día No. 136 de 18 de julio de 2007, de la Policía Nacional, que establecen todo lo relativo a los requisitos y procedimientos de ascensos de los miembros de esa institución policial (Cfr. fojas 15-28 del expediente judicial).

También indica quien demanda, que el acto impugnado ha infringido los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, ya que a su parecer la actuación de la entidad demandada se traduce en un abuso de autoridad y de desviación de poder, por haber sido emitido solamente por el Ministro del ramo sin la participación del Presidente de la República, lo que ocasiona un vicio de nulidad absoluta; además señala que se ha querido revestir con razones legales el ascenso otorgado a **Mayinda De Gracia**, al grado de Mayor a través del **Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017**, sin haber cumplido con los requisitos y procedimientos que al efecto establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional y sus reglamentos, por lo que considera que esa conducta resulta en detrimento de la institución y del resto de sus miembros (Cfr. fojas 29-40 del expediente judicial).

#### V. Intervención de la tercera interesada.

La abogada de la tercera interesada manifestó en su escrito de contestación que el demandante promovió su acción de forma errónea, puesto que los procesos de plena jurisdicción y nulidad tienen diferencias en cuanto a sus requisitos para la presentación; entre éstos, que el primero, procede contra actos administrativos subjetivos, y el segundo, por aquellos que están dirigidas a restablecer el ordenamiento jurídico (Cfr. foja 126 del expediente judicial).

En adición, la letrada sostiene que el Manual de Ascensos de la Policía Nacional, que se aduce como infringido, fue creado a discreción de un grupo de oficiales y no es el resultado de un acto reformativo de la Ley Orgánica de la Policía Nacional (Cfr. foja 127 del expediente judicial).

Según informa la apoderada judicial de la tercera, su representada ingresó a la institución policial como Agente el 16 de enero de 1995; que cuatro (4) años más tarde ascendió a Cabo Segundo; en el 2004, obtuvo una beca para estudiar en la Escuela Regional de Oficiales "Los Llanos" de Venezuela; que regresó al país en el 2006, graduada de Oficial, título que es validado en la Policía Nacional, para ser promovida al rango de Subteniente por méritos académicos (Cfr. foja 128 del expediente judicial).

En ese sentido, la colega precisa que no se tomó en consideración lo normado en los artículos 103, 241, 249 y 278 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, los que según se explica, establecen que el ascenso o estatus policial se otorga por "méritos", "méritos académicos por Título Universitario y de Especialidad" (Cfr. foja 128 del expediente judicial).

Sobre la base de lo antes descrito, la abogada de la tercera manifiesta que su representada se convirtió en Oficial sin acumular la antigüedad en los rangos anteriores, pero que ello no significa que haya ascendido vulnerando los preceptos del escalafón de ascenso (Cfr. foja 129 del expediente judicial).

Adicionalmente, precisa que los Cadetes de la Policía nacional, cuando salen graduados de Agentes tienen la opción de una beca para irse a estudiar al extranjero, y logrado ese título, regresan a la Policía Nacional con el Estatus de Oficial, siendo ascendido al rango de Subteniente; y en esos casos tampoco prima la antigüedad ni los años en el cargo anterior, porque son ascendidos por "méritos" (Cfr. foja 129 del expediente judicial).

## **VI. Concepto de ley.**

Una vez estudiadas las piezas procesales, este Despacho se allega a emitir su concepto, en interés de la legalidad, en torno a lo demandado en el caso que se analiza.

### **6.1. El acto acusado constituye un acto condición.**

En ese orden de ideas, debemos señalar que la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio se fundamenta en la figura jurídica del **acto condición**, la que pasamos



a explicar con la cita del Auto de veintiséis (26) de abril de dos mil seis (2006), que en lo medular dice:

“El resto de los Magistrados integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en calidad de Tribunal de Segunda Instancia, conocen del recurso de apelación promovido contra el Auto de 13 de diciembre de 2005 por la firma Suárez, Castellero, Holmes & Richa, en representación de ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ (A.P.U.T.), para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo mediante el cual se nombra al Ingeniero César Encalada como Director de Centro de Proyectos de la U.T.P.

El Magistrado Sustanciador no admitió la demanda por considerar que la demandante equivocó la vía al interponer demanda nulidad, pues en el presente caso se afectan derechos subjetivos propios de la actora, debiendo promover una acción de plena jurisdicción.

La recurrente manifiesta principalmente en su escrito de apelación de fojas 17 a 20, que la resolución apelada debe revocarse, pues el acto impugnado es un acto condición, el cual coloca a un individuo en una situación jurídica impersonal, situación ésta que ya existía con anterioridad y la cual no fue creada para ese sujeto en especial, pudiendo ser demandables a través de una acción popular, que puede ser utilizada por cualquier persona, debido que se trata de una situación jurídica general, que podría afectar el orden jurídico si dicho acto es contrario a la ley.

#### DECISIÓN DE LA SALA

Evacuados los trámites de la Ley, el resto de los Magistrados que integran la Sala proceden a resolver el recurso de apelación bajo examen, previa las siguientes consideraciones:

En efecto, se advierte que el acto administrativo mediante el cual se nombra al Ingeniero César Encalada como Director de Centro de Proyectos de la U.T.P, viene a ser un acto condición como bien es conocido en la doctrina y de igual forma acogido por nuestra jurisprudencia. Este acto condición es aquel que tiene por objeto jurídico colocar a un individuo en una situación jurídica impersonal o hacer regular el ejercicio de un poder legal. Dicho cargo le otorga un status legal que le permite ejercer una actividad que repercute sobre la colectividad, pero además de ello se ha configurado con un supuesto ajuste a las normas legales, por lo que, si el funcionario nombrado no cumple ni reúne los requisitos establecidos para su designación, se está violando el orden legal objetivo, y en tal circunstancia cualquier persona por medio de una demanda contenciosa de nulidad puede impugnar tal nombramiento. Es oportuno señalar que la Sala Tercera ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre lo anteriormente anotado, tal y como se advierte en Resoluciones de 13 mayo de 1993 (Manuel Gilberto Vence contra el Decreto Ejecutivo emitido

por conducto del Ministerio de Salud, mediante el cual se nombró a la señora Nubia De Castillo como Técnica Jefe en Radiología del Hospital Santo Tomás); Resolución de 19 de mayo de 1993 (José Osvaldo Gordón, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N°101-30-15 de 15 de abril de 1993 emitida por el Consejo Municipal de Colón); Resolución de 15 de septiembre de 1994 (Teófanos López Resolución N° 58- C. T. de 30 de julio de 1991 expedida por el Consejo Técnico de Salud).

Por las razones expuestas, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, REVOCAN la Resolución de 13 de diciembre de 2005, dictada por el Magistrado Sustanciador y en consecuencia, ADMITEN la demanda contenciosa-administrativa de nulidad, promovida por la firma Suárez, Castellero, Holmes & Richa, en representación ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ (A.P.U.T.)." (El destacado es nuestro y el subrayado es de la Sala Tercera).

Tal como lo menciona expresamente el fallo citado, en principio, el Magistrado Sustanciador, al analizar la situación objeto de su decisión judicial, procedió a inadmitir la demanda por considerar que la Asociación de Profesores de la Universidad Tecnológica de Panamá, quien acudió a la Sala Tercera en aquél momento, equivocó la vía al interponer una acción de nulidad, pues estimaba que en ese caso se afectaban derechos subjetivos propios de la actora, debiendo promover un proceso de plena jurisdicción.

Sin embargo, el resto del Tribunal aclaró que en ese proceso fallado se trataba de un nombramiento, mismo que venía a ser un **acto condición**, figura que es bien conocida en la doctrina y en nuestra jurisprudencia.

En esos términos, la Sala Tercera en grado de apelación explicó que el **acto condición** es aquel que tiene por objeto colocar a un individuo en una situación jurídica impersonal o hacer regular el ejercicio de un poder legal. Dicho cargo le otorga un estatus que **le permite ejecutar una actividad que repercute sobre la colectividad**, pero además de ello se ha configurado con un supuesto ajuste a las normas legales, **por lo que, si el funcionario nombrado no cumple ni reúne los requisitos establecidos para su designación, se está violando el orden legal objetivo**, y en tal circunstancia cualquier

persona por medio de una demanda contencioso administrativa de nulidad puede impugnar tal nombramiento.

En la situación que ahora se analiza, el Doctor José Luis Romero González solicita que se declare parcialmente nulo, por ilegal, el **Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se dio el ascenso de **Mayinda De Gracia**, al rango de Mayor de la Policía Nacional.

**6.2. Análisis de la nulidad parcial del acto acusado en lo que respecta a la antigüedad.**

Al consultar el **Manual de Ascensos de la Policía Nacional**, vemos que en el mismo se indica que el **objetivo general de ese instrumento**, es buscar el ordenamiento y la estabilidad institucional acorde con la Carrera Policial, basado en los principios de eficiencia de la organización y de la igualdad de oportunidades, la equidad y el crecimiento profesional que redunde en el bienestar de la comunidad.

Ese instrumento precisa que su **objetivo general**, también está enmarcado en la aplicación de un sistema de promoción al rango inmediato superior, a través de un proceso de evaluación integral que permita aspirar a puestos administrativos y operativos, según la estructura orgánica de la institución, **respetando el escalafón policial, descartando cualquier medio ilícito e influencias**, y con base en los postulados señalados en los principios éticos de los servidores públicos.

En ese sentido, observamos que la apoderada judicial de la tercera menciona que el demandante no tomó en consideración lo regulado en los artículos 103, 241, 249 y 278 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, los que según se explica, establecen que el ascenso o el estatus policial se otorga por “méritos” o “méritos académicos por Título Universitario y de Especialidad” (Cfr. foja 128 del expediente judicial).

Esta Procuraduría discrepa del argumento expresado por la abogada de **Mayinda De Gracia**, porque los artículos del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, por ella

invocados como respaldo de su pretensión comprenden las siguientes materias: el artículo 103, establece los derechos que otorga el estatus de carrera policial; el 241, indica que los grados se concederán por rigurosa escala jerárquica, ya sea por mérito o por antigüedad, según la ley o el reglamento; el 249, señala que los mandos efectivos podrán obtenerse por sucesión o por designación, así: (i) por sucesión estará sustentado sobre la base del sistema de ascenso por mérito; (ii) los mandos por designación deberán considerar los requisitos básicos del puesto y los mismos serán otorgados al candidato que mayor aptitud tenga; y el 278, detalla el reconocimiento económico por acreditamiento de título universitario, que constituye una prerrogativa adicional al policía que con esfuerzo logra la carrera universitaria, por tal razón ese incentivo preferiblemente debe ir acompañado de la reubicación del empleado en un puesto que le permita el desarrollo de su especialidad y que la organización se beneficie de los conocimientos adquiridos por el empleado (Cfr. Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).

Sin embargo, este Despacho observa que el artículo 275 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, menciona que los títulos universitarios que califican para el reconocimiento económico serán el básico de Licenciatura y Carrera Técnica acreditada por una Universidad; que los títulos académicos por afianzamiento, ya sea Doctorado, Maestría o Postgrado calificarán como básico. Se excluyen los títulos expedidos por Academias Policiales (Cfr. Página 30 de la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).

Entre las pruebas que acompañó la apoderada de **Mayinda De Gracia**, se encuentra una copia notariada, no apostillada, de la **Escuela de Policía de la Región Central de los Llanos**, relativa al "XXI Curso de Formación de Oficiales" que la acreditó como "Oficial de Policía" otorgado por el Ministerio de Interior y Justicia, el Vice-Ministro de Seguridad Ciudadana y la Dirección General de Coordinación Policial de la **República Bolivariana de Venezuela**, documento éste que, además de no ser idóneo como medio de convicción por

no reunir los requisitos indispensables para su valor probatorio, tampoco sitúa a la interesada en los niveles universitarios descritos en el párrafo anterior, aunado al hecho que, reiteramos, el artículo 275 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, menciona que los títulos universitarios que califican para el reconocimiento económico, excluyen los títulos expedidos por Academias Policiales (Cfr. foja 137 del expediente judicial y la Página 30 de la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).

Por consiguiente, la tercera interesada, no podía acceder por esta vía al reconocimiento económico ni al ascenso por mérito que ella misma alega (Cfr. foja 137 del expediente judicial y la Página 30 de la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).

A nuestro juicio, la situación descrita en los párrafos previos vulnera las siguientes disposiciones:

- El artículo 77 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, que señala que los ascensos se conferirán a los miembros de la Policía Nacional, en servicio activo, **que cumplan con los requisitos legales**, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes y conforme a los requisitos de clasificación establecidos en el reglamento respectivo (Cfr. Página 23 de la Gaceta Oficial 23,302 de 4 de junio de 1997).
- El artículo 79 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, así como el artículo 396 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, que mencionan que los ascensos se considerarán estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial, cuya finalidad es fortalecer el espíritu policial (Cfr. Página 23 de la Gaceta Oficial 23,302 de 4 de junio de 1997 y la página 44 de la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).
- El artículo 79 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, que también señala que se creará una comisión de evaluación adscrita a la Dirección de Recursos Humanos, cuyo desempeño será **objetivo e imparcial**; y que **ningún miembro de la Policía Nacional podrá**

valerse de medios ilícitos para obtener un ascenso (Cfr. Página 23 de la Gaceta Oficial 23,302 de 4 de junio de 1997).

➤ El artículo 109 (numeral 12) de la Ley No. 18 de 03 de junio de 1997, que dispone que el miembro de la Policía Nacional tendrá derecho a recibir los ascensos que le correspondieren, conforme a las normas de la reglamentación respectiva (Cfr. Páginas 32 y 33 de la Gaceta Oficial 23302 de 4 de junio de 1997).

➤ El artículo 401 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, puntualiza que ningún oficial, clase o agente, aunque sea de reconocidos méritos, podrá solicitar su ascenso ni valerse de medios ilícitos ni de influencias políticas para obtenerlo (Cfr. Página 45 de la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).

Las normas a las que hemos hecho referencia, nos confirman que los ascensos policiales no están sujetos a la discrecionalidad del Presidente de la República ni del Ministro de Seguridad, puesto que deben atenerse al procedimiento establecido al efecto en la Ley y en el reglamento; de allí la ilegalidad del acto acusado.

En nuestra opinión, el ascenso de la tercera interesada no cumplió con el requisito de antigüedad en el cargo inmediatamente anterior.

Nuestra afirmación se basa en las siguientes regulaciones:

➤ El artículo 395 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, que preceptúa que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al rango inmediatamente superior, de conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Nacional y ese reglamento (Cfr. Página 44 de la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).

➤ El artículo 398 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, que estatuye que no podrá haber promoción de cargos sin la comprobación del servicio prestado en el cargo inmediatamente anterior (Cfr. Página 44 de la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).

➤ El artículo 399 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, que indica que **para ser ascendido será necesario acreditar la antigüedad correspondiente** y la aptitud en el cargo, así como la formación profesional que permita prever el desempeño en las funciones inherentes al cargo inmediatamente superior (Cfr. Página 45 de la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).

➤ Los requisitos generales de ascenso regulados en el Manual de 01 de mayo de 2007, establece como primer requisito, **acreditar la antigüedad en el rango** (Cfr. Página 14 de la Gaceta Oficial SN605 de 01 de mayo de 2007).

En efecto, el mencionado Manual de Ascensos de la Policía Nacional, específicamente, en el apartado alusivo a los requisitos generales, expresa lo que a seguidas se copia:

**"CAPÍTULO VII  
REQUISITOS GENERALES PARA ASCENSO**

Los Requisitos Generales de ascenso que se describen a continuación, estarán enmarcados dentro de las normas que establece el artículo 409 del Decreto Ejecutivo No. 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." (Énfasis suplido) (Cfr. Página 14 de la Gaceta Oficial SN605 de 1 de mayo de 2007).

En ese mismo orden de ideas, en el Manual de Ascensos de la Policía Nacional, en el "Nivel Oficiales Superior", concretamente, el de Mayor dice:

## "REQUISITOS POR RANGO

### Nivel de Oficiales:

#### Mayor

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

1. Acreditar un mínimo de catorce años de antigüedad en el servicio como Oficial.
2. Acreditar un mínimo de cinco años de antigüedad en el grado (rango) inmediato anterior (Capitán).
3. Acreditar un promedio de Evaluación Integral de Desempeño, Servicio, Prueba de Evaluación Física y Conducta igual o mayor al 71%, comprendido en los cinco años anteriores.
4. Aprobar con puntaje igual o mayor a 71% el Examen de Admisión al curso de ascenso (OPCIONAL)
5. Haber aprobado el curso de Perfeccionamiento para ascensos, con una evaluación igual o mayor a 71% (OPCIONAL)." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. Páginas 15-16 de la Gaceta Oficial SN605 de 1 de mayo de 2007).

Según pudo colegir este Despacho, **Mayinda De Gracia no reunía los requisitos para acceder al rango de Mayor, puesto que no cumplía con un mínimo de catorce (14) años de antigüedad como Oficial.**

Decimos esto, porque la tercera interesada inició su carrera en el Nivel Oficial como Sub-Teniente y continuó evolucionando, según se detalla a continuación:

A través del **Resuelto de Personal No. 048 de 17 de agosto de 2006**, firmado por el Ministro de Gobierno y Justicia y el Ministro de Economía y Finanzas se asciende a **Mayinda De Gracia** al rango de Sub-Teniente, complementado por el Acta de Toma de Posesión No.7700 de 18 de septiembre de ese año (Cfr. fojas 104-105 y 106 del expediente judicial).

Por medio del **Resuelto de Personal No. 032 de 9 de marzo de 2010**, firmado por el Ministro de Gobierno y Justicia y el Viceministro de Economía, se asciende a **Mayinda De Gracia** al rango de Teniente, junto con el Acta de Toma de Posesión de 23 del mes y año indicado (Cfr. fojas 100-102 y 103 del expediente judicial).

Mediante el **Resuelto de Personal No. 082 de 3 de mayo de 2013**, firmado por el Ministro de Seguridad Pública y el Viceministro de Economía, se asciende a **Mayinda De**



Gracia al rango de Capitán de la Policía Nacional, completado con el Acta de Toma de Posesión No.5 de 3 de ese mismo mes y año (Cfr. fojas 96-98 y 99 del expediente judicial).

Según el Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, objeto de reparo, firmado por el Ministro de Seguridad Pública, se asciende a **Mayinda De Gracia** al rango de Mayor de la Policía Nacional, perfeccionado con el Acta de Toma de Posesión No.34 de 2 de mayo de 2017 (Cfr. fojas 44-94 y 95 del expediente judicial).

Tal como puede advertirse, **Mayinda De Gracia** inició su carrera en el Nivel Oficial el 18 de septiembre de 2006, cuando tomó posesión del rango de Sub-Teniente, al 2 de mayo de 2017, cuando se posesionó como Mayor de la Policía Nacional, solo habían transcurrido diez (10) de los catorce (14) años exigidos en el Manual de Ascensos.

En ese orden de ideas, para acceder al rango de Mayor, como el que ocupa la tercera interesada, ésta debía cumplir con cinco (5) años de antigüedad en el grado inmediatamente anterior.

**Mayinda De Gracia**, el 3 de mayo de 2013, tomó posesión del rango de Capitán, y el 2 de mayo de 2017, ascendió al cargo de Mayor, por lo que habían transcurrido tres (3) años y once (11) meses en la posición de Capitán, de los cinco que se exigen, al tenor del Manual de Ascensos.

Esto evidencia que el acto cuya nulidad parcial se demanda, conculca las normas a las que hemos hecho referencia en este acápite.

**6.3. El nombramiento no fue realizado por el Presidente de la República con la participación del Ministro de Seguridad Pública, previa recomendación del Director General de la Policía Nacional.**

Reiteramos, que por medio del Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, en estudio, firmado por el Ministro de Seguridad Pública, se asciende a **Mayinda De Gracia** al rango de Mayor de la Policía Nacional, perfeccionado con el Acta de Toma de Posesión No.34 de 2 de mayo de 2017 (Cfr. fojas 44-94 y 95 del expediente judicial).

Lo anterior, transgrede las siguientes disposiciones:

➤ El artículo 90 de la Ley No. 18 de 03 de junio de 1997, estatuye que **los ascensos y los cargos serán otorgados por el Presidente de la República**, previa la recomendación del Director General de la Policía Nacional y el **Ministro de Seguridad Pública**, de acuerdo con la hoja de vida del miembro de la organización (Cfr. Página 26 de la Gaceta Oficial 23,302 de 4 de abril de 1997).

➤ Similar redacción tiene el artículo 397 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, que contempla que el ascenso de oficiales, clases y agentes se concederá **por disposición del señor Presidente de la República con la participación del anterior Ministro de Gobierno y Justicia, hoy el Ministro de Seguridad Pública**, basados en las recomendaciones efectuadas por el Director General de la Policía Nacional, una vez cumplidos los requisitos establecidos (Cfr. Página 44 de la Gaceta Oficial 23,858 de 6 de agosto de 1999).

➤ El artículo 78 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, indica que **los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo**, en atención a las recomendaciones del Director General de la institución; y, para ello, se cumplirá con lo que regula el reglamento de evaluación y ascensos (Cfr. Página 23 de la Gaceta Oficial 23,302 de 4 de junio de 1997).

Lo expresado en los párrafos previos demuestra que el **Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017**, en estudio, firmado por el **Ministro de Seguridad Pública**, por el cual se asciende a **Mayinda De Gracia** al rango de Mayor de la Policía Nacional, perfeccionado con el Acta de Toma de Posesión No.34 de 2 de mayo de ese año, ha vulnerado las disposiciones indicadas en este apartado; además, de **la violación del artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, por conculcar el principio de legalidad; el **artículo 36 de ese mismo cuerpo normativo**, por haberse dictado en contravención de una norma jurídica vigente; así como el **artículo 52 (numeral 2) de esa excerpta legal**, por razón que


se ha evidenciado que el acto administrativo bajo análisis ha incurrido en el vicio de nulidad absoluta, concretamente, por haber sido dictado por una autoridad incompetente.

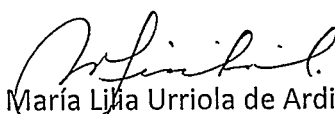
Para este Despacho resulta necesario añadir, que también se ha producido la infracción de los artículos 162 y 201 (numeral 37) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que se refieren a la desviación de poder, debido a que se ha emitido un acto administrativo con apariencia de estar ceñido a Derecho, pero que se ha adoptado por motivos o para fines distintos a los señalados en la ley.

A modo de conclusión, esta Procuraduría debe señalar que se ha demostrado, a lo largo de nuestro análisis, que el ascenso de **Mayinda De Gracia** al rango de Mayor de la Policía Nacional, ha transgredido prácticamente todas las normas legales y reglamentarias que regulan esa materia, así como aquéllas mencionadas del procedimiento administrativo general.

Por los hechos y los fundamentos de Derecho que hemos explicado, este Despacho solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar la nulidad parcial del Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, únicamente en lo que respecta al ascenso de **Mayinda De Gracia** al rango de Mayor de la Policía Nacional.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lijia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 788662020