

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1566

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 30 de diciembre de 2020

Demanda Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

El Doctor **José Luis Romero González**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare la nulo, por ilegal, el **Resuelto de Personal número 037 de 22 de marzo de 2019**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Teniente de la Policía a **Oswaldo O. Oliver Morales**.

Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.

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 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. Cuestión Previa.

Conforme observa este Despacho, el día 12 de agosto de 2020, el Doctor **José Luis Romero**, actuando en su propio nombre y representación, interpuso una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad en la que solicita que se declare que es ilegal, únicamente en lo referente a dicho ascenso, el **Resuelto de Personal 037 de 22 de marzo de 2019**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se **asciende al rango de Teniente de la Policía Nacional a Oswaldo O. Oliver Morales**.

En relación con lo anterior consideramos pertinente señalar que el **Resuelto de Personal 037 de 22 de marzo de 2019**, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, realiza el ascenso solamente al funcionario de la Policía Nacional, **Oswaldo O. Oliver Morales**.

A nuestro juicio, de la pretensión descrita en la demanda, se colige que el actor tiene interés en que el beneficio otorgado a **Oswaldo O. Oliver Morales**, por medio del acto objeto de controversia, sea declarado ilegal, únicamente en lo que respecta al prenombrado.

En este contexto debemos destacar, que el acto administrativo en estudio, prevé dos (2) situaciones a saber: el nombramiento por razón del ascenso al rango de Teniente de la Policía Nacional a **Oswaldo O. Oliver Morales**; y el ajuste salarial del mismo en una nueva posición.

1.1 En cuanto a la solicitud de nulidad del ascenso debemos indicar que, este viene a **constituir un acto condición** como bien es conocido en la doctrina y la 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.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que el nuevo ascenso al rango de "Teniente" le otorga a **Oswaldo O. Oliver Morales** un status legal que le permite ejercer una actividad que trasciende sobre la sociedad, pero además de ello se ha configurado acorde a las normas legales, por lo que, si el prenombrado, no reúne los requisitos establecidos para su promoción, 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.

En un caso similar al que se analiza, estimamos oportuno citar el Auto de 26 de abril de 2006, que señaló en cuanto a la materia del "acto condición" lo siguiente:

"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, Castillero, 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 (Teófanés 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).

1.2 Sin embargo, es importante traer a colación una doctrina ampliamente desarrollada en el derecho colombiano específicamente a través del Consejo de Estado como ha sido la doctrina de los móviles y finalidades, la cual ha dado lugar posteriormente a modificaciones en el Código de

Procedimiento Contencioso Administrativo Colombiano. Dicha doctrina que a su vez por mucho tiempo generó una profunda tirantez entre la Corte Constitucional colombiana y el Consejo de Estado, ha dejado en evidencia la importancia de atender otros aspectos que van más allá que el solo determinar que la demanda de nulidad pueda ser interpuesta por actos administrativos de contenido particular. Esto se ve precisamente enfocado en aquella relevancia que se le debe dar al contenido del acto administrativo de naturaleza particular, en otras palabras, resulta relevante definir las consecuencias que va a tener la declaratoria de nulidad de dicho acto en el evento que el mismo se materialice. En otras palabras, si la sola declaratoria de nulidad del acto administrativo de contenido particular o creadora de derechos representa en sí misma el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, luego entonces tendríamos que analizar hasta qué punto se podría conceder una actuación de esta naturaleza contra un acto administrativo que tiene estas características.

En esta oportunidad, este Despacho tiene a bien citar como ejemplo una Sentencia del Consejo de Estado de Colombia, que explica las consecuencias de la declaratoria de nulidad de un acto particular, si éste ha reconocido derechos particulares. Veamos:

"Pero el Consejo de Estado, consecuentemente con la doctrina que hasta el momento ha defendido rebatió las argumentaciones de la Corte Constitucional y en lo referente a las mismas, ha dicho en pronunciamiento de Sala Plena de marzo 04 de 2003: 'El punto de vista de la Corte Constitucional se revela frágil en sus fundamentos e incoherente en sí mismo y con el sistema normativo que regula la materia contencioso administrativa... de esta forma si se acepta esta interpretación se llegaría a manera de ejemplo, a situaciones absurdas como aquella en donde se decreta la nulidad del acto de reconocimiento de una pensión manifiestamente ilegal, pero subsiste la obligación del Estado, a pesar de que no haya sustento jurídico de seguir reconociendo los derechos que allí se generaron... se estaría desconociendo la institución del decaimiento de los actos administrativos... en igual forma se desconocería el principio de agotamiento de vía gubernativa... además se estaría legitimando las vías de hecho administrativas.'

En ese caso el Consejo de Estado centra la defensa de su teoría en los efectos prácticos del fallo, en lo que estamos de acuerdo, pues qué pasaría con la declaratoria de nulidad de un acto particular si ha reconocido situaciones jurídicas o derechos particulares?, quedarías sin sustento jurídico, convirtiéndose entonces en situaciones que reconocen derechos, y son declaradas contrarias al ordenamiento jurídico. Entonces vendría a presentarse una nueva modalidad de origen de los derechos

que no es otra que las situaciones de ilegalidad; así, la ilegalidad fuente de derechos. Pero consideramos además que los razonamientos del Consejo de Estado tienen un alto grado de validez sobre los de la Corte Constitucional, porque los actos administrativos de carácter particular y concreto tienen un sentido de interés primordialmente particular, del cual derivan su control que no debe ser otro que el de la acción de nulidad y el restablecimiento del derecho; pues en últimas ese interés particular desdibuja los intereses generales que controlan la acción de simple nulidad cuando vela por el mantenimiento del orden jurídico. No puede ser que una decisión de anulación de un acto administrativo se convierta en simple ejercicio académico y que no surta efectos reales dentro de la actividad práctica tanto de la jurisdicción como el de la Administración." (GUECHA MEDINA, Ciro Nolberto, Contratos Administrativos. Control de Legalidad en el Procedimiento Administrativo de Contratación, Editorial Ibañez, páginas 477 a 478).

II. Acto acusado de ilegal.

El Resuelto de Personal número 037 de 22 de marzo de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de **Teniente** de la Policía a **Oswaldo O. Oliver Morales**, el que citamos, para mejor referencia:

"RESUELTO DE PERSONAL No. 037
(DE 22 DE MARZO DE 2019)

POR EL CUAL SE RECONOCE ASCENSO EN LA POLICIA NACIONAL,
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

ARTÍCULO UNICO: SE ASCIENDE AL SIGUIENTE SERVIDOR PÚBLICO:

OSVALDO O. OLIVER MORALES CÉDULA No.8-438-272, SEGURO SOCIAL No.8-438-272, SUBTENIENTE, CÓDIGO 8025070, PLANILLA No.126, POSICION No.16633, SUELDO DE B/1,275.00, MÁS B/.262.40 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD A TENIENTE, CÓDIGO 8025060, POSICION No.10563, SUELDO DE B/1,400.00, MÁS B/.262.40 DE SOBRESUELDO POR ANTIGÜEDAD. CON CARGO A LAS PARTIDAS:
G.001820101.001.001 Y
G.001820101.001.011.

PARAGRAFO: ESTE RESUELTO COMENZARÁ A REGIR A PARTIR DE LA FECHA DE LA TOMA DE POSESIÓN DEL INTERESADO.

FUNDAMENTO LEGAL: LEY 18 DEL 3 DE JUNIO DE 1997, ARTÍCULO 77 AL 81 Y DECRETO No.172 DEL 29 DE JULIO DE 1999, ARTÍCULO 274.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

DADO EN LA CIUDAD DE PANAMÁ, A LOS 22 DÍAS DEL MES DE MARZO DE 2019

(FDO.) JONATTAN DEL ROSARIO
MINISTRO" (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

En este contexto, el 12 de agosto de 2020, el Doctor **José Luis Romero González**, quien actúa en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare la nulidad únicamente en lo referente a dicho ascenso, por ilegal, del **Resuelto de Personal número 037 de 22 de marzo de 2019**, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Teniente de la Policía a **Oswaldo O. Oliver Morales**.

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de 7 de septiembre de 2020**, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y corre traslado de la misma por cinco (5) días a **Oswaldo O. Oliver Morales Martínez**; quien a través de su apoderado judicial Licenciado Kevin Reid, compareció al Tribunal para contestar dicha demanda (Cfr. foja 59 y 63-71 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 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 Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo; que dichos ascensos se considerarán estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial; y que los ascensos y cargos serán otorgados por el Presidente de la República

previa recomendación del Director General de la Policía y del Ministro de Seguridad Pública (Cfr. fojas 13 a 17 del expediente judicial);

B. Los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999, que desarrolla la Ley 18 de 1997 Orgánica de la Policía Nacional, que de manera respectiva, se refieren a, que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior de conformidad con la Ley y su reglamento; que dichos ascensos se concederán como estímulo al mérito profesional, a la antigüedad y eficiencia al servicio policial; que los ascensos de Oficiales, Clases y Agentes se concederá por disposición del Presidente de la República con la participación del Ministerio de Seguridad Pública, basados en recomendación del Director General de la Policía; que para ser ascendido será necesario, entre otras cosas, acreditar la antigüedad correspondiente; que la antigüedad de los oficiales, clases y agentes para ascenso, se determina por la totalidad del tiempo que hayan prestado servicio dentro del cargo; y, que anualmente el Director General dispondrá de la cantidad de plazas vacantes para cada cargo, en atención al presupuesto de la institución y a las necesidades de la misma (Cfr. fojas 17 a 23 del expediente judicial);

C. Los artículos sin identificación numérica ni literal contenidos en el Capítulo VII del Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional, publicado en el Orden General del Día número 136 de 18 de julio de 2007, con fundamento en el Decreto Ejecutivo 172 de 1999, que desarrolla la Ley 18 de 1997, que contiene la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que guardan relación con, los requisitos generales para ascenso; y los requisitos para ascender al rango de Teniente en el nivel de Oficiales (Cfr. fojas 23 a 26 del expediente judicial); y,

D. Los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen, de manera individual, relativo a los principios que informan al procedimiento administrativo general, en especial de estricta legalidad; que se incurre en vicio de nulidad absoluta, cuando se dictan actos administrativos por autoridades incompetentes; y, que los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder (Cfr. fojas 26 a 38 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas ya mencionadas, el recurrente manifiesta que, **Oswaldo O. Oliver Morales**, no debió ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de Teniente en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, toda vez que para el día **22 de marzo de 2019**, fecha en que se emite el **Resuelto de Personal número 037**, objeto de reparo, éste no cumplía con los requisitos de antigüedad que se requieren para este cargo, ya que **solo contaba con un (1) año y tres (3) meses en el rango de Oficial**, y además sólo tenía un **(1) año y tres (3) meses en la posición de Subteniente**, que es la inmediatamente anterior al rango de Teniente, en ese sentido, las disposiciones que rigen la materia señalan un mínimo de cuatro (4) años que se establece para el nivel de Oficial, y cuatro (4) años en el cargo de Subteniente, para ser ascendido al grado de Teniente, y además alega que, dicho ascenso debió ser otorgado por el **Presidente de la República**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997; los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999; el Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional (Cfr. fojas 13 a 26 del expediente judicial).

También indica, que el acto impugnado ha infringido de forma directa por omisión los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ya que a su parecer la actuación de la entidad demandada se traduce en abuso de autoridad y desviación de poder, por haber sido emitido solamente por el Ministro del ramo sin la participación del Presidente de la República, lo que ocasiona un vicio de nulidad absoluta; además señala que se ha querido revestir con razones legales, el ascenso otorgado a **Oswaldo O. Oliver Morales**, al grado de Teniente a través del **Resuelto de Personal número 037 de 22 de marzo de 2019**, sin haber cumplido con los requisitos y procedimientos que al efecto establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional y sus reglamentos, de ahí que considera que esta conducta resulta en detrimento de la institución y del resto de sus miembros, en contravención del principio de estricta legalidad del que deben estar revestidos los actos administrativos de las entidades públicas (Cfr. fojas 26 a 38 del expediente judicial).

Antes de analizar los cargos de ilegalidad formulados por el Doctor **José Luis Romero González** en su demanda, la normativa que regula la materia, y las pruebas incorporadas al expediente judicial, esta Procuraduría procede a emitir su concepto, advirtiendo que, tal como se indica en los párrafos anteriores, el acto administrativo mediante el cual se asciende a **Oswaldo O. Oliver Morales**, como Teniente de la Policía Nacional, viene a ser un acto condición y conforme se demostrará, **le asiste la razón al demandante**; criterio que basamos en las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

A nuestro juicio, de la pretensión descrita en la demanda y reproducida en el párrafo previo, se colige que **el actor tiene interés en que el beneficio otorgado a Oswaldo O. Oliver Morales, por medio del acto objeto de controversia, sea declarado ilegal.**

En este contexto debemos destacar, que el acto administrativo en estudio, prevé dos (2) situaciones a saber: el nombramiento por razón del ascenso al rango de Teniente de la Policía Nacional a **Oswaldo O. Oliver Morales**; y el ajuste salarial del mismo en una nueva posición.

4.1 En cuanto a la solicitud de nulidad del ascenso debemos indicar que, este **viene a constituir un acto condición** como bien es conocido en la doctrina y la 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.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que el nuevo ascenso al rango de "Teniente" le otorga a **Oswaldo O. Oliver Morales** un status legal que le permite ejercer una actividad que trasciende sobre la sociedad, pero además de ello se ha configurado acorde a las normas legales, por lo que, si el prenombrado, no reúne los requisitos establecidos para su promoción, 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.

En un caso similar al que se analiza, estimamos oportuno citar el Auto de 26 de abril de 2006, que señaló en cuanto a la materia del "acto condición" lo siguiente:

"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, Castillero, 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 (Teófanés 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).

4.2 Sin embargo, es importante traer a colación una doctrina ampliamente desarrollada en el derecho colombiano específicamente a través del Consejo de Estado como ha sido la doctrina de los móviles y finalidades, la cual ha dado lugar posteriormente a modificaciones en el Código de Procedimiento Contencioso Administrativo Colombiano. Dicha doctrina que a su vez por mucho tiempo generó una profunda tirantez entre la Corte Constitucional colombiana y el Consejo de Estado, ha dejado en evidencia la importancia de atender otros aspectos que van más allá que el solo determinar que la demanda de nulidad pueda ser interpuesta por actos administrativos de contenido particular. Esto se ve precisamente enfocado en aquella relevancia que se le debe dar al contenido del acto administrativo de naturaleza particular, en otras palabras, resulta relevante definir las consecuencias que va a tener la declaratoria de nulidad de dicho acto en el evento que el mismo se materialice. En otras palabras, si la sola declaratoria de nulidad del acto administrativo de contenido particular o creadora de derechos representa en sí misma el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, luego entonces tendríamos que analizar hasta qué punto se podría conceder una actuación de esta naturaleza contra un acto administrativo que tiene estas características.

En esta oportunidad, este Despacho tiene a bien citar como ejemplo una Sentencia del Consejo de Estado de Colombia, que explica las consecuencias de la declaratoria de nulidad de un acto particular, si éste ha reconocido derechos particulares. Veamos:

“Pero el Consejo de Estado, consecuentemente con la doctrina que hasta el momento ha defendido rebatió las argumentaciones de la Corte Constitucional y en lo referente a las mismas, ha dicho en pronunciamiento de Sala Plena de marzo 04 de 2003: *‘El punto de vista de la Corte Constitucional se revela frágil en sus fundamentos e incoherente en sí mismo y con el sistema normativo que regula la materia contencioso administrativa... de esta forma si se acepta esta interpretación se llegaría a manera de ejemplo, a situaciones absurdas como aquella en donde se decreta la nulidad del acto de reconocimiento de una pensión manifiestamente ilegal, pero subsiste la obligación del Estado, a pesar de que no haya sustento jurídico de seguir reconociendo los derechos que allí se generaron... se estaría desconociendo la institución del decaimiento de los actos administrativos... en igual forma se desconocería el principio de agotamiento de vía gubernativa... además se estaría legitimando las vías de hecho administrativas.’*

En ese caso el Consejo de Estado centra la defensa de su teoría en los efectos prácticos del fallo, en lo que estamos de acuerdo, pues qué pasaría con la declaratoria de nulidad de un acto particular si ha reconocido situaciones jurídicas

o derechos particulares?, quedarías sin sustento jurídico, convirtiéndose entonces en situaciones que reconocen derechos, y son declaradas contrarias al ordenamiento jurídico. Entonces vendría a presentarse una nueva modalidad de origen de los derechos que no es otra que las situaciones de ilegalidad; así, la ilegalidad fuente de derechos. Pero consideramos además que los razonamientos del Consejo de Estado tienen un alto grado de validez sobre los de la Corte Constitucional, porque los actos administrativos de carácter particular y concreto tienen un sentido de interés primordialmente particular, del cual derivan su control que no debe ser otro que el de la acción de nulidad y el restablecimiento del derecho; pues en últimas ese interés particular desdibuja los intereses generales que controlan la acción de simple nulidad cuando vela por el mantenimiento del orden jurídico. No puede ser que una decisión de anulación de un acto administrativo se convierta en simple ejercicio académico y que no surta efectos reales dentro de la actividad práctica tanto de la jurisdicción como el de la Administración." (GUECHA MEDINA, Ciro Nolberto, Contratos Administrativos. Control de Legalidad en el Procedimiento Administrativo de Contratación, Editorial Ibañez, páginas 477 a 478).

4.3 Autoridad Competente.

La demanda en estudio, tiene como propósito determinar si el Ministerio de Seguridad Pública, al reconocer el ascenso al grado de Teniente en la Policía Nacional y ajuste de sueldo a **Oswaldo O. Oliver Morales**, lo hizo en cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que rigen la materia.

En razón de ello, procedemos, a precisar en primer lugar, que el acto que motiva la presentación de la acción de nulidad, consiste en el **Resuelto de Personal número 037 de 22 de marzo de 2019**, por medio del cual, el Ministerio de Seguridad Pública, resolvió, otorgar ascenso al grado de Teniente en la Policía Nacional y ajuste de sueldo a **Oswaldo O. Oliver Morales**.

En este sentido, revelan las constancias contenidas en el expediente judicial, que **Oswaldo O. Oliver Morales**, ingresó a la Policía Nacional el día 11 de marzo de 1997, en calidad de Guardia, para después ir ascendiendo hasta alcanzar el rango de Teniente, el día 22 de marzo de 2019 (Cfr. fojas 42 y 47 del expediente judicial).

La acción de personal adoptada, que se acusa de ilegal, tuvo como fundamento legal, los artículos 77, 78, 79, 80 y 81 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997; y el artículo 274 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999, disposiciones que en su orden se refieren, a los ascensos que se conferirán a los miembros de la Policía Nacional; que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo; que dichos ascensos se considerarán estímulos al mérito profesional, a la antigüedad y a la

eficiencia en el servicio policial; que no podrán ser ascendidos los policías 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 quienes padezcan trastornos psiquiátricos debidamente comprobados; que el Órgano Ejecutivo reglamentará el sistema de evaluación, así como su periodicidad, el valor de sus resultados y demás detalles necesarios, para que dicho sistema tenga efectos correctivos y de motivación; y, que se consideran incentivos económicos, entre otros, los ascensos y promociones según la ley y el reglamento.

Señalados los hechos anteriores, este Despacho advierte, que el procedimiento para lograr el ascenso al grado de Teniente, del cual se hizo acreedor **Oswaldo O. Oliver Morales**, se encuentra comprendido, además de las normas citadas en el párrafo anterior, en las **condiciones preestablecidas en el artículo 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997**, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 90. Los ascensos y cargos serán otorgados por el Presidente de la República, previa recomendación del Director General de la Policía Nacional y del Ministro de Gobierno y Justicia, de acuerdo con la hoja de vida del miembro de la Policía Nacional.”
(El subrayado es nuestro).

4.3.1 Ley Orgánica de la Policía Nacional.

Los artículos 4 y 60 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997 Orgánica de la Policía Nacional, reconocen al Presidente de la República, como jefe máximo de esa institución, quien con la participación del Ministro de Seguridad Pública, ascenderá a los miembros de dicho estamento, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezca la referida Ley. Estas normas son del tenor siguiente:

“Artículo 4. El Presidente de la República, jefe máximo de la Policía Nacional dispondrá de su uso conforme a la Constitución Política y las leyes, y ejercerá su autoridad mediante órdenes, instrucciones o reglamentos y resoluciones, dictados directamente por él. Para los propósitos del fiel cumplimiento de sus objetivos, la Policía Nacional queda adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia siendo su superior jerárquico Inmediato el respectivo ministro.” (El subrayado es nuestro).

“Artículo 60. El presidente de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia nombrará, cesará y ascenderá a los miembros de la Policía Nacional, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan esta Ley y los reglamentos.” (La subraya es de este Despacho).

4.3.2 Norma Reglamentaria.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 397 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999, señala que: *"El ascenso de Oficiales, Clases y Agentes, se concederá por disposición del señor Presidente de la República con la participación del señor Ministro de Gobierno y Justicia, basados en recomendaciones efectuadas por el Director General de la policía Nacional, una vez cumplidos los requisitos establecidos"*.

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 número 037 de 22 de marzo de 2019, 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.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que, el artículo 89 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, establece los niveles y cargos en ese ente de seguridad pública, norma que citamos a continuación:

"Artículo 89. La Policía Nacional consta de los siguientes niveles y cargos:

1. Nivel básico: agente, cabo segundo, cabo primero, sargento segundo, y sargento primero.
2. Nivel de oficiales: subteniente, teniente, capitán y mayor.
3. Nivel superior: subcomisionado y comisionado.
4. Nivel directivo: director y subdirector general."
(El destacado es de este Despacho).

4.3.3 Manual de Ascenso de 2007 de la Policía Nacional.

Dentro del contexto anteriormente expresado, observamos que, el Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional, publicado en la Orden General del Día número 136 de 18 de julio de 2007, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No.172 de 1999, que desarrolla la Ley 18 de 1997, que contiene la Ley Orgánica de la Policía Nacional, establece que para recibir los beneficios de

ascensos al cargo inmediatamente superior al que tienen, se tomarán en cuenta una serie de elementos.

Concretamente, el mencionado Manual de Ascenso 2007, indica los requisitos generales para el ascenso de una unidad de policía, así como los requerimientos para optar por el rango de Teniente, los que detallamos a continuación:

"CAPITULO 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." (El subrayado es de la Procuraduría).

"REQUISITOS POR RANGO:

Nivel Oficiales Superior:

...

Teniente

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

1. Acreditar un mínimo de cuatro años de antigüedad en el servicio como Oficial.
2. Acreditar un mínimo de cuatro años de antigüedad en el grado (rango) 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 cinco 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)."
(La subraya es de la Procuraduría).

4.4 Conclusiones.

En este contexto debemos destacar, que **Oswaldo O. Oliver Morales**, ingresó al nivel de oficiales superior, en calidad de Sub-Teniente el día 24 de enero de 2018, para después ir ascendiendo hasta alcanzar el rango de Teniente, que se le reconoció a través del acto que se acusa de ilegal, situación que se encuentra acreditada a través de los actos que detallamos:

1. El Resuelto de Personal 289-1 de 7 de diciembre de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de Sub-Teniente de la Policía Nacional a Oswaldo O. Oliver Morales, y toma de posesión el 24 de enero de 2018, mediante Acta de Toma de Posesión 594;
2. El Resuelto de Personal 037 de 22 de marzo de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de Teniente de la Policía Nacional a Oswaldo O. Oliver Morales, y toma de posesión el 22 de marzo de 2019, por medio del Acta de Toma de Posesión sin número;

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el ascenso al grado de Teniente, otorgado a Oswaldo O. Oliver Morales, no cumplió con los requisitos específicos que se exigen para el nivel de Oficiales de ese rango, ya que éste únicamente contaba con un (1) año y tres (3) meses en el rango de Oficial, y además sólo tenía un (1) año y tres (3) meses en la posición de Subteniente, que es la inmediatamente anterior al rango de Teniente, en ese sentido, las disposiciones que rigen la materia señalan un mínimo de cuatro (4) años que se establece para el nivel de Oficial, y cuatro (4) años en el cargo de Subteniente, para ser ascendido al grado de Teniente.

Por otro lado, al argumentar a favor de su pretensión, el recurrente aduce que al emitirse el acto acusado de ilegal, el Ministerio de Seguridad Pública desconoció los requisitos establecidos en la Ley 18 de 1997, el Decreto Ejecutivo No.172 de 1999 y el Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional, publicado en la Orden General del Día número 136 de 18 de julio de 2007, lo que constituye un acto de desviación de poder, puesto que, se debieron seguir los procedimientos y ofrecer condiciones de igualdad a los miembros de la Policía Nacional que

tuvieran derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior, con la finalidad que se permitiera seleccionar objetivamente a las unidades de ese estamento de seguridad, fundamentado los mismos en razones que atiendan al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial, basándose para ello en los requisitos contenidos en las disposiciones jurídicas que rigen la materia (Cfr. fojas 26 a 38 del expediente judicial).

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 Osvaldo O. Oliver Morales, incumplió lo dispuesto en la Ley y los reglamentos que rigen en 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 este sentido, vale acotar, que si bien a **Osvaldo O. Oliver Morales**, se le reconoció el grado de Teniente en la Policía Nacional y ajuste de sueldo; lo cierto es, que al momento de dictarse el **Resuelto de Personal número 037 de 22 de marzo de 2019** y el Acta de Toma de Posesión sin número de 22 de marzo de 2019, éste no había cumplido con el mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el nivel de oficial, y cuatro (4) años de antigüedad en el cargo inmediatamente anterior; es decir, como Subteniente, para ser ascendido al grado de Teniente, lo que nos lleva a la conclusión, que aquél no podía ser beneficiado con dicho ascenso y mucho menos tomar posesión del cargo de Teniente, de ahí que tal actuación configura un vicio de nulidad conforme al artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 52: Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;

4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;

5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado." (Lo resaltado es nuestro).

Ahora bien, la doctrina también destaca los planteamientos del jurista Olguín Juárez, de quien el Doctor Santofimio hace referencia en su obra y señala que: *"Los actos son válidos cuando han sido emitidos en conformidad a las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que les son esenciales... es decir la validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico."* (OLGUIN JUÁREZ, Hugo A., Extinción de los actos administrativos; revocación, invalidación y decaimiento. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, pág. 21).

En el marco de lo antes expuesto, podemos colegir con meridiana claridad que el acto acusado de ilegal fue emitido al margen del principio de debido proceso y del principio 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 número 037 de 22 de marzo de 2019, 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 **Oswaldo O. Oliver Morales**, vulneró 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 172 de 29 de julio de 1999; el Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional; y, el artículo 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, puesto que el mismo se llevó a cabo sin atender las disposiciones legales sobre la materia.

Por otra parte, con relación al ajuste de sueldo que se le otorgó a **Oswaldo O. Oliver Morales**, después de haber sido ascendido 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 sobreviene en ilegal.

Por todo lo expuesto, este Despacho es de la opinión que la infracción de las normas descritas en el párrafo precedente, así como las circunstancias de hecho y de Derecho a las que ya nos hemos referido, son suficientes para solicitar respetuosamente a los Magistrados que integran la Sala Tercera, que se sirvan declarar **PARCIALMENTE ILEGAL** el Resuelto de Personal 106 de 14 de abril de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, únicamente en lo que respecta al ascenso al rango de Teniente de la Policía Nacional de Osvaldo O. Oliver Morales.

Del Honorable Magistrado Presidente



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 471712020