

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1640

Panamá, 23 de noviembre de 2021

**Demanda Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

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

**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 de 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 asciende al rango de Capitán de la Policía Nacional a **Pedro Ávila L.**, el que citamos, en su parte pertinente, para mejor referencia:

“RESUELTO DE PERSONAL No. 115  
(DEL 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:

**AYDA CECILIA VILLARREAL DE JAEN** CÉDULA No. 8-332-893  
 SEGURO SOCIAL No. 175-3102  
 SUB-COMISIONADO DE  
 POLICÍA, CÓDIGO 8025030,  
 PLANILLA No. 112, POSICIÓN  
 No. 10223, SUELDO  
 B/.3,100.00, MÁS B/.700.00 DE  
 GASTO DE REPRESENTACIÓN,  
 MÁS B/.532.00 DE  
 SOBRESUELDO POR  
 ANTIGÜEDAD, MÁS B/.50.00  
 DE SOBRESUELDO POR  
 TÍTULO UNIVERSITARIO A  
 COMISIONADO DE LA  
 POLICÍA, CÓDIGO 8025020,  
 POSICIÓN No. 10014, CON  
 SUELDO DE B/.4,300.00, MÁS  
 B/.532.00 DE SOBRESUELDO  
 POR ANTIGÜEDAD, MÁS  
 B/.50.00 DE SOBRESUELDO  
 POR TÍTULO UNIVERSITARIO  
 CON CARGO A LAS PARTIDAS:  
 G. 001820101.001.001, G.  
 001820101.001.011 Y G.  
 001820101.001.019.

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

...

...

**PEDRO ÁVILA L.**

CÉDULA No. 8-275-380  
 SEGURO SOCIAL No. 241-5711  
 TENIENTE CÓDIGO 8025060,  
 PLANILLA No. 126, POSICIÓN  
 No. 14169, SUELDO  
 B/.1,250.00, MÁS B/.226.40 DE  
 SOBRESUELDO POR  
 ANTIGÜEDAD. A CAPITÁN,  
 CÓDIGO 8025050, CON  
 SUELDO DE B/.1,710.00, MÁS  
 B/.226.40 DE SOBRESUELDO  
 POR ANTIGÜEDAD, CON  
 CARGO A LAS PARTIDAS:  
 G.001820101.001.001 Y  
 G.001820101.001.011.

GASTOS DE REPRESENTACIÓN  
 POR B/.350.00, 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.

**FUNDAMENTO LEGAL:**

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

(FDO.) ALEXIS BETHANCOURT YAU  
 MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Autorizado por:  
 (FDO.) Dirección de Presupuesto  
 de la Nación  
 Resolución MEF-RES-2016-0054  
 de 26 de octubre de 2016  
 Ministerio de Economía y  
 Finanzas

...". (Cfr. fojas 44-94 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 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 Capitán de la Policía Nacional a **Pedro Ávila L.** (Cfr. fojas 1-42 del expediente judicial).

Luego de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por el Doctor **José Luis Romero González**, mediante la **Providencia de veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)**, y ordenó correr traslado de la misma, por el término de cinco (5) días, al **Ministerio de Seguridad Pública**, a **Pedro Ávila L.** y a este Despacho (Cfr. foja 116 del expediente judicial).

Con arreglo a lo antes señalado, **Pedro Ávila L.**, a través de su apoderado judicial, el Licenciado José Bristán Herrera, compareció al Tribunal para contestar la acción impetrada por el Doctor **José Luis Romero González**. Por su parte, esta Procuraduría, mediante la Vista 1285 de 24 de noviembre de 2020, anunció y sustentó dentro del término legal un recurso de apelación en contra de la resolución que admitió la demanda contencioso administrativa, antes descrita, sin embargo, mediante la **Providencia de dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021)**, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera confirmaron la admisión de la misma (Cfr. fojas 120-136, 139-151 y 178-181 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.**

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

**A. Los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997**, normas que en su orden guardan relación con los ascensos que se conferirán al personal de la Policía Nacional; que sus miembros 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 las promociones y posiciones serán otorgadas por el Presidente de la República previa recomendación del Director General de la Policía Nacional y del Ministro de Seguridad Pública (Cfr. fojas 15-19 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, que de manera respectiva, señalan 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 la promoción de Oficiales, Clases y Agentes se concederá por disposición del Presidente de la República con la participación del Ministro de Seguridad Pública, basados en recomendación del Director General de la Policía Nacional; que para ser promovido será necesario, entre otras cosas, acreditar la antigüedad correspondiente; que el escalafón de los oficiales, clases y agentes para poder ascender, 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 20-25 del expediente judicial).

**C. Los artículos sin identificación numérica ni literal contenidos en el Capítulo VII del Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional**, publicado en el Orden General del Día No. 136 de 18 de julio de 2007, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No. 172 de 1999, que desarrolla la Ley No. 18 de 1997, que guarda relación con los requisitos generales para otorgar un ascenso; y aquellas exigencias para ascender al rango de Capitán en el Nivel de Oficiales (Cfr. fojas 26-28 del expediente judicial).

**D. Los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, los cuales se refieren, de manera individual, 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 28-40 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas ya mencionadas, el recurrente manifiesta que el ascenso a rango de Capitán de **Pedro Ávila L.** se hizo con total desconocimiento de los requisitos establecidos al efecto, como lo es el tiempo mínimo requerido en el servicio como Oficial y en el grado inmediato anterior (Teniente), para los cuales se requiere un tiempo de nueve (9) años y cinco (5) años respectivamente; y que, además, dicha promoción fue realizada mediante Resolución Ministerial por el Ministro de Seguridad Pública de turno, de forma discrecional y/o arbitraria, y no por disposición del Presidente de la República como corresponde, a través de un Decreto Ejecutivo, considerando que la promoción del rango constituye un estímulo al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia policial, evidenciándose con ello, un ostensible quebrantamiento a lo dispuesto en 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 Capítulo VII del Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional**, y en detrimento del resto de los miembros de la Policía Nacional (Cfr. fojas 15-28 del expediente judicial).

En adición, el actor sostiene que los hechos antes referidos dejan en evidencia que **Pedro Ávila L.** ingresó a la Policía Nacional como Agente el 27 de febrero de

1991, y que el día 16 de diciembre de 2015, tomó posesión del cargo como Teniente, sin embargo, mediante el Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, objeto de reparo, fue ascendido al grado de Capitán en la Policía Nacional por el Ministro de Seguridad Pública, de turno, cuando el mismo solamente contaba con cinco (5) años de antigüedad como Oficial, y un (1) año con cuatro (4) meses de haber sido nombrado en el grado inmediatamente anterior; siendo que la norma exige un mínimo de nueve (9) años y cinco (5) años, respectivamente, para los niveles antes señalados; además, manifiesta que la unidad fue promovida sin tomar en consideración su hoja de vida, así como el presupuesto de la institución y las necesidades de ésta (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

También indica, que el acto impugnado ha infringido de forma directa por omisión los **artículos 34 y 52 (numeral 2)**, y de manera directa por comisión el **artículo 162 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, ya que a su parecer la actuación de la entidad demandada se traduce en abuso de autoridad y desviación de poder, por haber sido emitido solamente por el Ministro del ramo sin la participación del Presidente de la República; además señala que se ha querido revestir con razones legales, el ascenso otorgado a **Pedro Ávila L.**, al grado de Capitán 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, de ahí que considera que esta conducta resulta en detrimento de la institución y del resto de sus miembros, y en contravención del principio de estricta legalidad del que deben estar revestidos las actuaciones administrativas de las entidades públicas (Cfr. fojas 28-40 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 Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, mediante el cual se asciende a **Pedro Ávila L.**, como Capitán de la Policía Nacional, es un acto que si bien reconoce derechos adquiridos, como señalamos en nuestra Vista 1285 de 24 de noviembre de 2020; bajo la concepción de acto condición manifestada por el Tribunal, quien señaló que no era necesario llamar al resto de los terceros interesados; este Despacho se circunscribe a la verificación de los requisitos cumplidos o no por aquel.

### **3.1. De la Nulidad Absoluta invocada por el activador judicial.**

Debemos partir de lo dicho por el actor, cuando éste en su demanda, básicamente señala que el **Ministerio de Seguridad Pública** al emitir la resolución que le otorga el ascenso al rango de Capitán de la Policía a **Pedro Ávila L.**, incumplió lo dispuesto en la Ley y los reglamentos que rigen en esa materia, ya que a su parecer dicho acto administrativo fue dictado por autoridad carente de competencia, originando un vicio de nulidad absoluta, debido a que la facultad para la promoción en el cargo es exclusiva del Presidente de la República y no sólo del Ministro de Seguridad Pública (Cfr. fojas 15-28 del expediente judicial).

Así pues, debemos verificar si tal actuación configura un vicio de nulidad conforme al **artículo 52 de la Ley No. 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).



Aunado a lo anterior, resulta oportuno señalar que el procedimiento para lograr el ascenso al grado de Capitán, del cual se hizo acreedor **Pedro Ávila L.**, se encuentra comprendido, en las condiciones preestablecidas en el **artículo 90 de la Ley No. 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.” (La negrita es nuestra).

### **3.1.1. Ley Orgánica de la Policía Nacional.**

Los artículos 4 y 60 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, 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 destacado 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.”** (Énfasis suplido).

Conforme a lo expresado, si bien la falta de competencia constituye una nulidad absoluta; lo cierto es que declararla, vulneraría los derechos adquiridos de terceros que no fueron llamados al proceso, por tal razón, **nos circunscribimos a emitir nuestra opinión a la pretensión del demandante que atiende a la nulidad parcial del acto acusado.**

Aclaremos lo anterior, puesto que al no llamar al resto de los servidores públicos como hemos insistido, estamos ante una nulidad absoluta tal como lo advierte el **artículo 52 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, ello producto de la falta de competencia invocada por el demandante.

### 3.2. De la anulación de los actos administrativos.

Desde la óptica doctrinal, el "Acto Administrativo" es el principal mecanismo jurídico por medio del cual la administración del Estado actúa. En ese contexto, cobra relevancia advertir que el **artículo 200 (numeral 1) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, lo define de la siguiente manera:

**"Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. **Acto administrativo.** Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, **conforme a derecho**, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo. **Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia**, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; **finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico** y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; **procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión**; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite" (El resaltado es nuestro).

De la lectura anterior, se advierte que el acto administrativo, entre otras cosas, permite que **conforme a derecho, una autoridad u organismo público en ejercicio de la función administrativa del Estado, configure una relación jurídica que queda regida por el Derecho Administrativo**; no obstante, este acto requiere cumplir con una serie de elementos esenciales que constituyen su legalidad.

Ahora bien, esa relación jurídica puede ser extinguida como resultado de la vulneración de los presupuestos jurídicos necesarios para su validez; por consiguiente, **la facultad de anular un acto administrativo es viable siempre que aquél se haya configurado en contravención de los presupuestos de legalidad o la transgresión a la norma jurídica, ello, de conformidad con el principio de estricta legalidad, consagrado en el artículo 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000,** que transcribimos a continuación:

**“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”**  
(Lo destacado es del Despacho).

De las normas citadas, queda claro que **la emisión de un acto administrativo en contravención con las disposiciones legales, conlleva la invalidez de aquél; lo que en efecto, ocurrió con el Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de Capitán de la Policía Nacional a Pedro Ávila L., por lo tanto, se puede pedir la anulación únicamente en lo referente a dicho ascenso, del mencionado acto administrativo, por inobservancias de las formalidades establecidas, en el procedimiento para ascender a los miembros de la institución policial, situación que se analizará más adelante.**

En el marco de lo expuesto, estimamos oportuno precisar los razonamientos del jurista Abilio Batista, en su obra ‘La Revocación de los Actos Administrativos’, quien señala lo siguiente:

**“El fundamento de la revocación lo encontramos en que en un Estado de derecho, la administración debe **observar el cumplimiento de la ley** con el objeto de satisfacer el interés público, por lo que **debe eliminar del mundo jurídico los actos que no reúnan las condiciones necesarias para su existencia** que puedan lesionar los intereses generales.**”

La revocación se fundamenta en el principio de que la acción de la Administración Pública debe presentar siempre **el máximo de coherencia con los intereses públicos y no sólo cuando el acto nace, sino a lo largo de toda su vida**, siendo procedente **cuando se demuestre que el acto ya dictado es inadecuado al fin para el cual fue dictado**, sea porque fueron mal estimadas las circunstancias y las necesidades generales en el momento en el que fue dictado, sea porque al momento posterior tales circunstancias y necesidades sufrieron una modificación que hace que el acto resulte contrario a los interés públicos.

...

Por su parte **Roberto Dromi, distingue entre revocación por razones de oportunidad y revocación por razones de ilegitimidad**, refiriéndose la primera aquellos casos en que un acto administrativo puede ser revocado para satisfacer exigencias de interés público, procediendo siempre de cualquier tipo de acto, reglado o discrecional; y la **segunda a los casos en que el acto nace viciado o se torna luego viciado por cambios en el ordenamiento jurídico o la desaparición de un presupuesto de hecho que altera la relación entre las normas y el acto**" (BATISTA, Abilio (2004). 'La Revocación de los Actos Administrativos'. Panamá. Editorial Portobelo. Pág. 5). (El destacado es nuestro).

### 3.3. Norma Reglamentaria.

En ese mismo orden de ideas, tenemos que **el artículo 397 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999**, señala lo que a seguidas se copia:

**"Artículo 397:** 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 No. 115 de 24 de abril de 2017, 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 No. 18 de 3 de junio 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).

#### **3.4. Manual de Ascenso de 2007 de la Policía Nacional.**

Dentro del contexto anteriormente expresado, observamos que, el Capítulo VII del Manual de Ascenso 2007, de la Policía Nacional, publicado en la Orden General del Día No. 136 de 18 de julio de 2007, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, que desarrolla la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, 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 Capitán, 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." (La negrita es de la Procuraduría).

**"REQUISITOS POR RANGO:**

**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) inmediatamente 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). (Énfasis suplido).

**3.5. Conclusiones.**

En este contexto debemos destacar, que **Pedro Ávila L.**, ingresó a la carrera policial, en calidad de Agente el día 27 de febrero de 1991, para después ir ascendiendo hasta alcanzar el rango de Capitán, que se le reconoció a través del Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, que se acusa de ilegal, situación que se encuentra acreditada a través de los actos que detallamos:

1. Copia autenticada de la hoja de vida laboral de **Pedro Ávila L.**, emitida por el Departamento de Recursos Humanos de la Policía Nacional (Cfr. foja 43 del expediente judicial);

2. Copia autenticada del Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Capitán de la Policía Nacional a **Pedro Ávila L.** (Cfr. fojas 44-94 del expediente judicial).

3. Copia autenticada del Acta de Toma de Posesión No. 49 de 2 de mayo de 2017, en el cargo de Capitán (Cfr. foja 95 del expediente judicial);
  4. Copia autenticada del Resuelto de Personal No. 503 de 3 de diciembre de 2015, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Teniente de la Policía Nacional a **Pedro Ávila L.** (Cfr. fojas 96-98 del expediente judicial);
  5. Copia autenticada del Acta de Toma de Posesión No. 368 de 16 de diciembre de 2015, en el cargo de Teniente (Cfr. foja 99 del expediente judicial);
  6. Copia autenticada del Resuelto de Personal No. 008 de 16 de enero de 2012, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se asciende al rango de Subteniente de la Policía Nacional a **Pedro Ávila L.** (Cfr. fojas 100-102 del expediente judicial);
  7. Copia autenticada del Acta de Toma de Posesión No. 444 de 3 de febrero de 2012, en el cargo de Subteniente (Cfr. foja 103 del expediente judicial);
  8. Copia autenticada de hoja de vida expedida por la Dirección de Personal del entonces Ministerio de Gobierno y Justicia, donde se indica que el 27 de febrero de 1991, **Pedro Ávila L.** tomó posesión del cargo como Agente en la Policía Nacional (Cfr. foja 104 del expediente judicial); y
  9. Copia autenticada de la Orden General del Día No. 136 de 18 de julio de 2007, emitida por el entonces Ministerio de Gobierno y Justicia – Policía Nacional, por la cual se expide el nuevo Manual de Ascenso de la Policía Nacional (Cfr. fojas 105-115 del expediente judicial).
- Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que **el ascenso al grado de Capitán, otorgado a Pedro Ávila L., no cumplió 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 cinco (5) años y cuatro (4) meses en el rango de Oficial y un (1) año y cuatro (4) meses en la posición inmediatamente anterior, es decir, como Teniente; cuando la normativa señala que se deben acreditar un mínimo de nueve (9) años y cinco (5) años de antigüedad, respectivamente (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Por otro lado, al sustentar 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 No. 18 de 3 de junio de 1997; en el Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999; en el Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional, publicado en la Orden General del Día No. 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, fundamentando 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 antes enunciadas (Cfr. fojas 39-40 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 Capitán de la Policía a Pedro Ávila L., incumplió lo dispuesto en la Ley y los reglamentos que rigen en esa materia, lo que denota una vulneración a los principios del debido proceso y 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.

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 de los principios del debido proceso y de legalidad, al reconocerle el grado de Capitán en la Policía Nacional y ajuste de sueldo a una persona que carecía de las condiciones y requisitos para ser ascendido 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. 115 de 24 de abril de 2017, 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 **Pedro Ávila L.**, vulneró 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; el Capítulo VII del Manual de Ascenso 2007 de la Policía Nacional; y, los artículos 34, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley No. 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 **Pedro Ávila L.**, después de haber sido ascendido al rango de Capitán 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 de oficial 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 No. 115 de 24 de abril de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solo en lo que respecta al ascenso al rango de Capitán de la Policía Nacional de Pedro Ávila L.**

**Del Honorable Magistrado Presidente**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**

Expediente 471862020