

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dieciséis (16) de diciembre del dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha recibido la demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por el Doctor José Luis Romero González, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del acto administrativo contenido en el Resuelto de Personal No.362 de 06 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, a través del cual asciende a Alfredo Pinzón al rango de Capitán de la Policía Nacional.

I. EL PETITUM DE LA DEMANDA Y SU FUNDAMENTO

Con la presente acción contenciosa, el demandante pretende que la Sala Tercera declare parcialmente nulo el Resuelto de Personal No.362 de 06 de diciembre de 2016, expedido por el Ministerio de Seguridad Pública, por cuyo conducto resuelve reconocer al Teniente Alfredo Pinzón el ascenso al cargo de Capitán, posición No.11848, con el correspondiente ajuste salarial por ascenso.

Al sustentar los hechos fundamentales de la demanda, el activador judicial destaca que Alfredo Pinzón ingresó a la Policía Nacional el 11 de mayo de 1989, como Agente, posesionándose en el cargo el día 15 de ese mismo mes y año.

Continúa explicando que, Alfredo Pinzón fue ascendido por el Ministerio de Seguridad Pública al rango de Subteniente de la Policía Nacional, a través del Resuelto de Personal No.011 de 26 de enero de 2011, el cual tomó posesión del cargo el 1 de

diciembre de 2010. De seguido, esa institución procede a la expedición del Resuelto de Personal No.253-1 de fecha 16 de diciembre de 2014, por medio del cual resuelve ascenderlo al rango de Teniente de la Policía Nacional, tomando posesión ese mismo día.

Posteriormente, dicta el Resuelto de Personal No.362 de 6 de diciembre de 2016, acusado de ilegal, por cuyo conducto lo asciende al rango de Capitán de la Policía Nacional, tomando posesión el día 15 de ese mismo mes y año.

Argumenta, igualmente, el accionante que este ascenso violenta abiertamente la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional; así como el Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, que desarrolla los Capítulos VI, VII y VIII de la Ley Orgánica de esa entidad pública, y el Manual de Ascensos de la Policía Nacional aprobado en el mes de mayo de 1997 por el otrora Ministerio de Gobierno y Justicia; ya que, tales textos normativos exigían para la promoción a otro cargo policial que el servidor contara con nueve (9) años como Oficial y cinco (5) años en el cargo previo – rango de Teniente; sin embargo, Alfredo Pinzón solamente contaba con seis (6) años formando parte del Nivel de Oficiales de la Carrera Policial, y dos (2) años en el rango inmediatamente anterior (Teniente).

Respecto a los cargos de infracción que aduce a los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, los cuales hacen referencia, de manera respectiva, a los ascensos conferidos a los miembros en servicio activo; al derecho a ser ascendidos al cargo inmediatamente superior por disposición del Órgano Ejecutivo; a que dichas promociones se consideran estímulo al mérito profesional, a la antigüedad y a la eficiencia en el servicio policial; y a quién otorga los ascensos y cargos de los miembros de la Policía Nacional.

De igual forma, el actor advierte la vulneración de los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, a través del cual se desarrollan los Capítulos VI, VII, Sección Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta, el Capítulo VIII de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, los cuales aluden respectivamente al derecho de los miembros de la Policía Nacional a ser ascendidos al rango

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

Por otra parte, el demandante considera que el acto impugnado vulnera el Capítulo VII del Manual de Ascenso de la Policía Nacional aprobado en el mes de mayo de 2007, en lo atinente a los requisitos generales para ascensos y los requisitos para ascender por rango, de Teniente a Capitán, en el Nivel de Oficiales Superiores.

Finalmente, aduce el recurrente que el acto atacado de ilegal transgrede el artículo 162 de la Ley 38 de 2000, según el cual los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder.

Cabe señalar, que los cargos de ilegalidad de estas normas han sido desarrollados de fojas 14 a 30 del expediente judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la decisión de esta Corporación de Justicia.

II. EL INFORME DE CONDUCTA

Por medio de la Nota No.0104-OAL-19 de 27 de enero de 2020, el Ministerio de Seguridad Pública remitió su Informe Explicativo de Conducta en el que expone en forma sucinta lo siguiente:

- Que el señor ALFREDO PINZÓN ingresó como **Agente** a la Policía Nacional de Panamá, el día 11 de mayo de 1989.
- Que mediante Resuelto de Personal No.011 de 26 de enero de 2011, el señor **ALFREDO PINZÓN** fue ascendido al rango de **Subteniente**, código 8025070, con sueldo B/.640.00, más B/.151.00 de sobresueldo por antigüedad, con cargo a las partidas presupuestarias No.0.18.0.2.001.01.01.001 y No.0.18.0.2.001.01.01.011, tomando posesión de dicho cargo el día 1 de diciembre de 2010, según consta en el Acta de Toma de Posesión de esa misma fecha.
- Que mediante Resuelto de Personal No.253-1 de 16 de diciembre de 2014, el señor **ALFREDO PINZÓN** fue ascendido al rango de **Teniente**, posición No.11848, con un sueldo mensual de B/.940.00, más B/.210.20 en concepto de sobresueldo por antigüedad, tomando posesión de dicho cargo el día 16 de diciembre de 2014, según consta en el Acta de Toma de Posesión de esa misma fecha.

- Que mediante Resuelto de Personal No.362 de 6 de diciembre de 2016, el señor **ALFREDO PINZÓN** fue ascendido al rango de **Capitán**, código 8025050, con sueldo de B/.1510.00, más B/.247.80, en concepto de sobresueldo por antigüedad, con cargo a las partidas presupuestarias No.G.001820101.001.001 y No.G.001820101.001.011 tomando posesión de dicho cargo el día 15 de diciembre de 2016, según consta en el Acta de Toma de Posesión; siendo este el rango que ocupa, actualmente, el señor **ALFREDO PINZÓN** en la Policía Nacional de Panamá.
- ..."

III. EL TERCERO INTERESADO

El Licenciado Santiago Santos, apoderado judicial de señor Alfredo Pinzón, en su condición de tercero interviniente, presentó escrito de contestación de la demanda, en el que expresa que no debe accederse a la nulidad del Resuelto de Personal No.362 de 6 de diciembre de 2016, puesto que no se ha vulnerado ninguna disposición que genere su nulidad.

Anota, que el Manual de Ascensos aprobado por el antiguo Ministerio de Gobierno y Justicia nunca fue publicado en la Gaceta Oficial, por lo tanto considera que éste carece de fuerza vinculante dentro del sustento de la presente demanda.

Por otro lado, señala que su representado le informó que ascendió al rango de Subteniente mediante el Resuelto No.011 de 26 de enero de 2011 y tomó posesión el día 1 de diciembre de 2010; por lo que, a su juicio, no entiende cómo toma de posesión del rango ante la Contraloría General de la República antes de ser ascendido por la Policía Nacional.

Añade que, su mandante fue Subteniente de la Policía Nacional y tomó posesión del cargo, el cual desempeñó con honores, pero al no tener acceso a la hoja de vida del Capitán jubilado Alfredo Pinzón, desconoce las fechas exactas de ascenso y toma de posesión del rango. Situación similar ocurre en lo atinente al ascenso a Teniente.

Además sostiene que éste fue ascendido legalmente como Capitán, por medio del Resuelto de Personal No.362 de 6 de diciembre de 2016, debido a su trayectoria y dedicación a la institución, mismo que contaba con 27 años, 6 meses y 25 días de servicio, sobre todo porque poseía todos los requisitos que exige la norma vigente para que fuera considerado para el ascenso; por lo que, estima que unas cantidades numéricas sobre el tiempo de su representado en los rangos de Subteniente y Teniente,

153

como también la violación de las normas que el demandante aduce infringidas, no dicen nada sobre el tiempo en el cargo para tener derecho a un ascenso de rango inmediatamente superior.

Finalmente, explica en lo referente al manual de ascenso que éste no ha dejado de ser un proyecto que jamás fue aprobado, ni publicado en gaceta oficial; por lo que, no es parte de la vida jurídica y no puede normar la vida, los actos, obligaciones, ni derechos de los miembros de la Policía Nacional.

IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

En atención a lo previsto en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 2000, el señor Procurador de la Administración emitió su concepto de ley, a través de la Vista número 592 de 24 de julio de 2020, en la que señala que las pruebas incorporadas en esa etapa del proceso no le permiten determinar de forma clara y objetiva si, en efecto, al emitir el mencionado acto administrativo se infringieron las disposiciones que se aducen en la demanda. Inclusive, ni siquiera sirven para establecer si Alfredo Pinzón al ser beneficiado con el reconocimiento del ascenso al grado de Capitán en la Policía Nacional y el consecuente ajuste de sueldo, el Ministerio de Seguridad Pública observó lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias que cita como infringidas; por lo tanto, su concepto de ley queda supeditado a lo que se determine en la etapa probatoria.

V. ETAPA PROBATORIA

Mediante el Auto de Pruebas No.77 de 23 de febrero de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador admitió pruebas documentales aportadas por el demandante, legibles a fojas 32, 33 a 35, 36, 37 a 41 y 43, mismas que dan fe del acto de toma de posesión de Alfredo Pinzón en el cargo de Capitán; el resuelto de

nombramiento a esa posición; el acto de toma de posesión al cargo de Teniente; el resuelto de nombramiento a esa posición; el acta de toma de posesión al cargo de Subteniente; y, la toma de posesión al cargo de Agente de las extintas Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

Asimismo, el Magistrado Sustanciador únicamente admite como prueba presentada por el tercero interesado, el documento visible a foja 94 y 95 del dossier, que hacer referencia a una solicitud de copia autenticadas, elevada al Jefe de la Dirección de Personal de la Policía Nacional.

Finalmente, admite en calidad de prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo de personal de Alfredo Pinzón, aducido por el demandante.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Surtida la etapa probatoria, el apoderado judicial de Alfredo Pinzón concluye señalando en su alegato que, en la presente causa, no se ha demostrado que el ascenso al rango de Capitán de Alfredo Pinzón haya sido contrario a Derecho o en violación a alguna disposición legal vigente, sobre la materia de ascensos en la Policía Nacional; por lo tanto, solicita a esta Sala que niegue la demanda interpuesta.

Por su parte, por medio de la Vista número 429 de 14 de abril de 2021, el representante del Ministerio Público procedió, a través de su alegato de conclusión, a emitir su concepto de ley el cual había quedado supeditado a lo que se demostrara en la etapa probatoria, en el cual expone fundamentalmente que los documentos allegados al proceso le permitieron determinar que el ascenso otorgado a Alfredo Pinzón, al grado de Capitán, no cumplió con los requisitos específicos que se exigen para el nivel de Oficiales de ese rango; por lo que, considera que, al emitir el acto impugnado el Ministerio de Seguridad Pública violentó los principios del debido proceso legal y de legalidad que deben imperar en todos los actos que expida la Administración Pública, lo que da lugar a que tal actuación sea anulable, pues, se incurrió en desviación de poder.

En consecuencia, solicita a esta Corporación de Justicia se sirva declarar PARCIALMENTE ILEGAL el Resuelto de Personal número 362 de 6 de diciembre de

2016, solo en lo que respecta al ascenso al rango de Capitán de la Policía Nacional de Alfredo Pinzón.

De igual forma, el demandante al presentar su alegato concluye manifestando que ha quedado probada su pretensión.

Además, señala que los hechos aducidos en su demanda también se encuentran probados con las pruebas incorporadas al proceso; e, igualmente, está dilucidada la calificación jurídica de estos hechos. Por lo tanto, reitera su pretensión para que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del acto administrativo impugnado, solo en lo atinente al ascenso de Alfredo Pinzón, al rango de Capitán de la Policía Nacional.

VII. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA.

Evacuadas todas las etapas procesales establecidas por la Ley, esta Superioridad pasa a dirimir la controversia en estudio, no sin antes hacer algunas consideraciones previas.

Importa subrayar que, por mandato del artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones contencioso administrativas de nulidad, como la ensayada.

La demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal No.362 de 6 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, únicamente en lo referente al ascenso de Alfredo Pinzón al rango de Capitán de la Policía Nacional.

Como antecedente al análisis de rigor, resulta de importancia pronunciarnos en torno a las cuestiones previas que enunció la Procuraduría de la Administración en su Vista Número 429 de 14 de abril de 2021, en la que hace ciertos señalamientos que considera deben ser ponderados por esta Sala en cuanto a la viabilidad de la presente demanda; la teoría de los medios y finalidades; y, la falta de competencia de quien emitió el acto administrativo.

En ese sentido, debemos indicar que en un caso similar al que ocupa nuestra atención, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, en su condición de Tribunal de Apelaciones, dictaminó lo siguiente:

"Al punto, surge la necesidad de desarrollar doctrinalmente lo concerniente a la Naturaleza de los Actos Administrativos, y como parte de ellos, el Acto Condición. En ese sentido, señala el distinguido jurista colombiano Libardo Rodríguez que existen distintos criterios que llevan a determinar la Naturaleza de los Actos dictados por las diferentes autoridades. Uno de estos es el *material*, planteado por León Duguít y la escuela de Burdeos.

De acuerdo con este criterio, los Actos y las funciones se clasifican según su naturaleza interna, en otras palabras, según el contenido del Acto en cuanto a su carácter, ya sea General o Individual.

Según este punto de vista, existen dos (2) clases de situaciones jurídicas: 1. Las situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas o estatutarias, cuyo contenido es igual para todos los individuos titulares de ellas; y 2. Las situaciones jurídicas individuales o subjetivas, cuyo contenido es fijado de forma individualizada, para una persona determinada, y varía de un titular a otro.

A su vez, esta teoría establece que en relación con las situaciones jurídicas anterior citadas, se presentan tres (3) clases de Actos jurídicos: a. Actos Regla, que crean, modifican o suprimen situaciones generales e impersonales; b. Actos Subjetivos, que crean, modifican o suprimen situaciones jurídicas individuales o subjetivas; y, c. Actos Condición, que se ubica en un punto intermedio entre los dos anteriores, pues *'...hacen posible que un individuo determinado quede cobijado por una situación general que antes no lo alcanzaba'*.¹

Por su parte, el Doctor Gustavo Penagos, incluye en su obra El Acto Administrativo, un capítulo denominado El Acto Condición, donde desarrolla doctrinal y jurisprudencialmente todo lo concerniente a su formación, perfeccionamiento, aplicación, clasificación y efectos; y en ese contexto cita al profesor Enrique Sayagués Laso, quien se refiere al tema de la siguiente manera:

'Los actos-condición, es decir, los que tienen por objeto colocar a una persona en una situación jurídica general preexistente. La situación jurídica general existe desde antes y con prescindencia del acto-condición; pero éste la hace aplicable al interesado. La designación de los funcionarios públicos es un acto condición típico. El régimen legal y reglamentario que regula la función pública está ya creado unilateralmente por la administración; la designación solamente incorpora al interesado a la función pública, con lo cual automáticamente, aquel régimen lo comprende en todas sus partes.'²

Sobre lo expuesto, contrario al punto de vista del recurrente, observa el Tribunal de Alzada que el Acto Administrativo impugnado si es un Acto susceptible de ser demandado mediante una Acción Contencioso Administrativa de Nulidad, toda vez que nos encontramos ante un Acto Condición que ubica a (...) –persona determinada- en una situación general ya creada por una Ley o Reglamento.

A través del Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, el Ministerio de Seguridad Pública, de manera unilateral, pero con el

¹ Rodríguez R., Libardo. "Derecho Administrativo General y colombiano", Décimosexta edición, Bogotá, Editorial Temis, 2008, págs. 268-269.

² Penagos, Gustavo. "El Acto Administrativo", Quinta Edición, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1992, págs. 227 y ss. Cita a Sayagués Laso, Enrique. "Tratado de derecho administrativo", Tomo I, Montevideo, 1963.

consentimiento de la servidora pública (...), invistió a la funcionaria de una condición distinta a la que tenía antes. Como consecuencia, se origina un cambio de '*status*', por disposición legal o reglamentaria, que le otorga una serie de prerrogativas, derechos y deberes objetivamente creados por ley, y que por razón de éstos transcende a la colectividad.

Cabe señalar que la Sala Tercera en reiteradas ocasiones ha admitido Acciones de Nulidad contra este especial tipo de Acto, tomando en consideración que para que la situación jurídica general alcance a un individuo determinado, es esencial que a través de un Acto Administrativo se coloque al individuo en la circunstancia o condición instaurada con anterioridad por la Ley o el Reglamento; por lo que cualquier persona, en defensa del orden legal, puede impugnar un Acto Condición a través de la Acción antes mencionada.

En ese orden de ideas, sostiene el Licenciado Antonio Moreno Correa que nuestra jurisprudencia ha admitido que los Actos Condición puedan ser impugnados por medio de una Acción de Nulidad, pues coloca al favorecido en una situación jurídica dentro de la cual puede ejercer una actividad que repercute sobre un número indeterminado de individuos; y en ese sentido, cita la siguiente pieza jurisprudencial.

'Mediante auto de 17 de febrero de 1947, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se refirió a los actos condición en los términos siguientes: 'Los actos que en el Derecho Administrativo se conocen con el nombre de 'Actos-Condición', colocan a un individuo en una situación general y reglamentaria o le inviste de un poder determinado. Por ejemplo, es un acto-condición aquel por virtud del cual se concede a una persona un certificado de idoneidad profesional; lo es también el nombramiento de un juez, que atribuye al nombrado la facultad de administrar justicia, etc. Como tales actos colocan a las personas a favor de las cuales se profieren en una situación jurídica dentro de la cual puede ejercer una actividad que repercute sobre número indeterminado de individuos, es decir, sobre la generalidad de las personas, esos actos son susceptibles del recurso contencioso-administrativo por medio de acción pública o popular, como sucede con aquellos actos creadores de situaciones jurídicas impersonales, porque se advierte, con relación a unos y otros, la existencia de un interés jurídico, de parte de todo individuo, en mantener el derecho positivo superior, para no hallarse frente a la posibilidad de que le alcancen los efectos de actos ilegales.' (Cfr. Goytía, Víctor F. Op. cit. página 8.)'³

Quedando establecido pues, que el Acto bajo análisis es un Acto Condición que es susceptible de ser impugnado ante la Sala Tercera por medio de una Acción Contencioso Administrativa de Nulidad; procedemos a revisar el argumento de la Firma recurrente por el cual afirma que el demandante solo está atacando la falta de competencia del Ministerio de Seguridad Pública para el ascenso (...), empero contradictoriamente deja entrever que la Autoridad si es competente para el ascenso del resto de los miembros de la Policía Nacional nombrados en el mismo Acto Administrativo.

En atención a la revisión doctrinal previamente desarrollada tenemos a bien esclarecer que es dable que el activador jurisdiccional accione ante la Sala individualizando la situación jurídica que considera vulnera el ordenamiento legal. A ese respecto, observamos que la pretensión del actor es que se declare la nulidad parcial del Acto Administrativo, únicamente en lo que respecta a (...).

Si bien es cierto, a través del Resuelto de Personal N°145-1 de 30 de abril de 2015, se ordenan ascensos y sus respectivos ajustes de sueldos en la Policía Nacional, cabe señalar que, por su naturaleza, cada uno de estos ascensos

³ Moreno Correa, Antonio E., "Nociones generales sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa", Panamá, Litho Editorial, Chen, 2013, págs. 78-79. Cita a Goytía, Víctor Florencio. "Bases y Doctrinas de Derecho Público", Imprenta Nacional, Panamá, 1948.

conlleve un análisis fáctico-jurídico que ocasiona la necesidad de individualizar cada causa.”⁴

El razonamiento proferido por el Tribunal de Apelación permite puntualizar que nos encontramos ante un Acto Condición y que, atendiendo a que el demandante ha individualizado con toda precisión tanto el acto acusado, como su pretensión – únicamente en lo que respecta al ascenso de Alfredo Pinzón-, la causa en estudio precisa un análisis particular de dicho ascenso, orientado a determinar si a ese respecto, el referido acto ha transgredido el orden legal.

Ahora bien, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta de manera directa por comisión, los artículos 77 y 78 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, y de manera directa por omisión, los artículos 79 y 90 de dicha excerpta legal, toda vez que el ascenso de Alfredo Pinzón al rango de Capitán en la Policía Nacional, no tomó en consideración los requisitos de antigüedad para el Nivel de Oficiales y en el rango inmediatamente anterior, establecidos en la Ley y sus Reglamentos; así como tampoco que la promoción de un miembro de la Policía Nacional se debe hacer por disposición del Órgano Ejecutivo –otorgado por el Presidente de la República de acuerdo con la hoja de vida del servidor público- y cumpliendo con lo dispuesto en el Reglamento de Evaluación y Ascensos.

De igual manera, el demandante alega la supuesta infracción, directa por omisión, de los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, aduciendo que la promoción de rango llevada a cabo por el Ministerio de Seguridad Pública, sí solo, y sin tomar en cuenta los parámetros de antigüedad que se exigen para cada ascenso dentro del Nivel de Oficiales y del rango inmediatamente anterior, así como las necesidades de la institución, no cumplió con las exigencias previstas en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, el Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999 y el Manual de Ascenso de la institución, contraviniendo la finalidad que conllevan los mismos, es decir, el fortalecimiento del espíritu policial.

⁴ Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Resolución de 22 de febrero de 2021.

161

Sobre la alegada inobservancia del Capítulo VII del Manual de Ascenso de la Policía Nacional, la parte actora resalta que no se acató lo ahí establecido, en cuanto a los requisitos generales para el ascenso y por rango en el Nivel de Oficiales, pues, no se acreditó la antigüedad en el rango, puntualmente en lo referente a la acreditación de un mínimo de catorce (14) años en el servicio como Oficial y de cinco (5) años en el grado inmediato anterior.

Por último, alega la transgresión por comisión del artículo 162 de la Ley 38 de 2000, pues, a su juicio, el Acto acusado "...fue dictado con apariencia de estar ceñido a derecho, pero realmente su finalidad es contraria a la Ley, con el propósito de favorecer a un miembro de la Policía Nacional, que no cumplía con el requisito de antigüedad como oficial y en el rango inmediatamente anterior al que fue ascendida (sic)."

De todas estas argumentaciones vertidas por el accionante, podemos colegir que su inconformidad radica principalmente en el hecho que el Ministerio de Seguridad Pública no cumplió con los procedimientos y requisitos de ascenso de los miembros de la Policía Nacional en servicio activo, establecidos en la Ley Orgánica de 1997, su Reglamento y el Manual de Ascenso aprobado en el año 2007, por dicha institución.

Un rápido examen del contenido del Informe de Conducta, nos permitió determinar que la entidad demandada hizo un recuento detallado de la fecha de ingreso de Alfredo Pinzón a la institución; así como un desglose de aquellos actos administrativos por medio de los cuales fue ascendido de rango, hasta colocarlo en el nivel de Capitán de la Policía Nacional.

Por su parte, vemos que el tercero interesado manifiesta en su escrito de contestación de la demanda que el Manual de Ascensos aprobado por el antiguo Ministerio de Gobierno y Justicia, nunca fue publicado en la Gaceta Oficial; por lo que carece de vinculación, ni es oponible a terceros; de ahí que, no puede ser considerado por la Sala Tercera al momento de valorar la presente causa. Además, sostiene que el acto impugnado no presenta ningún vicio que conduzca a una nulidad, pues, fue expedido de acuerdo con las facultades administrativas propias del cargo de Ministro de Seguridad Pública.

162

De igual manera, apreciamos que el representante del Ministerio Público solicita a esta Augusta Sala que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del acto administrativo impugnado, en virtud que Alfredo Pinzón no cumple con los requisitos de antigüedad requeridos para ser promovido al rango de Capitán. Además, sostiene, entre otras cosas, que al incumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica y el estatuto reglamentario, el resuelto de personal demandado vulnera los principios del debido proceso legal y de legalidad, los cuales deben imperar en la expedición de todo acto administrativo.

Expuestos todos los antecedentes del proceso, este Tribunal procede al examen de ilegalidad sometido a consideración por el Doctor José Luis Romero González.

Esta Superioridad advierte que el activador jurisdiccional aduce que la vulneración surge, por el incumplimiento de las normas que rigen la materia en lo atinente a la antigüedad en el Nivel de Oficiales y en el rango inmediatamente anterior; es decir, el grado de Teniente; e igualmente, sobre la base de que un ascenso debe hacerse por disposición del Órgano Ejecutivo, tomando en consideración que la finalidad de todo ascenso es fortalecer el espíritu policial.

Desde esa línea de pensamiento, la Sala estima necesario hacer un breve recorrido por los textos legales y reglamentarios que regulan la materia, lo que nos ha permitido observar que la Policía Nacional fue creada por medio de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, que regula su organización y funcionamiento, como una dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia – hoy día Ministerio de Seguridad Pública – teniendo como jefe máximo el Presidente de la República, tal como lo prescribe su artículo primero.

De igual forma, esta ley consagra en los Capítulos VI, VII y VIII todo lo referente a la organización, carrera y enseñanza policial de la institución; cuyos capítulos han sido desarrollados a través del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, siendo en el Título II donde se perfecciona lo concerniente a la Carrera Policial y específicamente lo relacionado a nombramientos, formación, evaluaciones, niveles y cargos, así como ascensos.

162

Advertimos que, con fundamento en ese texto reglamentario se publica en la Orden General No.136 de 18 de julio de 2007, el Manual de Ascensos de la Policía Nacional ⁵ que contiene los requerimientos que debe cumplir todo miembro del servicio activo de la Policía Nacional para ser ascendido en la institución; y, en ese contexto, el instrumento destaca que el propósito de los requisitos de ascenso "... se enmarca en la aplicación de un proceso de evaluación integral (...) respetando el Escalafón Policial, descartando cualquier medio ilícito e influencias, sino en base a los postulados señalados en los principios éticos de los servidores públicos."

Bajo ese marco conceptual, esta Magistratura observa que el referido Manual estipula en su Capítulo VII los requisitos generales de ascenso, e igualmente detalla aquellos por rango, según los niveles y cargos contenidos en el artículo 89 de la Ley Orgánica. ⁶ Veamos:

"Los Requisitos Generales de Ascenso que se describen a continuación, están enmarcados dentro de las normas que establecen el artículo 409 del Decreto Ejecutivo No.172 de 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).

⁵ El artículo 256 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, dispone: "El régimen de personal de la Policía Nacional incorporará la escala salarial correspondiente a los respectivos cargos y contemplará los procedimientos de ascensos". Por su parte, el artículo 410 de dicha ordenanza indica: "Las vacantes serán llenadas de acuerdo al Escalafón Policial, Orden General de Méritos y a los procedimientos previstos en el manual respectivo."

⁶ Para el caso en estudio, interesa distinguir que, de conformidad con lo establecido en el artículo 89 de la Ley 18 de 1997, el Nivel de Oficiales comprende en orden ascendente los cargos de subteniente, teniente, capitán y mayor.

e.- Aprobar el examen de admisión, en los Rangos establecidos en este manual.

f.- Aprobar examen o Curso de Ascenso.

REQUISITOS POR RANGO

Nivel Oficiales Superior: (...)

Nivel de Oficiales:

(...)

Capitán

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

1. Acreditar un mínimo de nueve años de antigüedad en el servicio como Oficial.
2. Acreditar un mínimo de cinco años de antigüedad en el grado (rango) 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).

(...)"

Al respecto, cabe indicar que, en cuanto a los requisitos por rango, solo las acreditaciones de antigüedad y la Evaluación Integral son de obligatorio cumplimiento.

En el caso en estudio, revelan las constancias procesales que Alfredo Pinzón, miembro activo de la Policía Nacional, fue ascendido al rango de Subteniente de la Policía Nacional a través del Resuelto de Personal No.011 de 26 de enero de 2011, y tomó posesión del cargo el uno (01) de diciembre de 2010. Conforme a esto, la Sala puede determinar que Alfredo Pinzón inició su servicio en el Nivel de Oficiales a partir de esa fecha; es decir el 01 de diciembre de 2010.

105

Luego de ello, el mencionado oficial fue ascendido por la autoridad nominadora al rango de Teniente, por medio del Resuelto de Personal No.253-1 de 16 de diciembre de 2014, y tomó posesión de ese cargo el dieciséis (16) de diciembre de 2014.

En lo que atañe a la pretensión del demandante, observamos que, a través del Resuelto de Personal No.362 de 6 de diciembre de 2016, Alfredo Pinzón fue ascendido al rango de Capitán de la Policía Nacional, mismo que es juramentado y toma posesión de ese cargo el quince (15) de diciembre de 2016, por medio del Acta de Toma de Posesión No.148.

Lo expuesto permite establecer que, si bien, el artículo 109 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, regula lo referente a los derechos de los miembros del cuerpo policial, señalando en el numeral 12, el de recibir los ascensos que les correspondieren, esta Magistratura no puede dejar desapercibido el hecho que en el ascenso al rango de Capitán conferido a Alfredo Pinzón no se vislumbra el cumplimiento de los requisitos generales y especiales, por rango, puntualizados en líneas anteriores.

Esto es así, toda vez que, contrario a lo normado, se evidencia de los actos administrativos que constan de fojas 32 a 43 del expediente judicial, y del Informe Explicativo de Conducta rendido por la entidad demandada, que Alfredo Pinzón tenía **cinco (5) años, once (11) meses y catorce (14) días** en el Nivel de Oficiales Superiores de la Carrera Policial, y **dos (2) años de antigüedad en el rango inmediatamente anterior –Teniente –** al momento de su promoción al grado de Capitán; cuando lo estipulado en las normas que rigen la materia era la acreditación de nueve (9) años de antigüedad en el servicio como Oficial y de un mínimo de cinco (5) años de antigüedad en el grado inmediato anterior (Teniente); por lo tanto, es evidente que Alfredo Pinzón no reunía uno de los requisitos generales de ascenso, contemplado en el Capítulo VII del Manual de Ascensos de la Policía Nacional, que ordena "*acreditar la antigüedad en el rango*", mismo que era necesario para optar al grado de Capitán en la Policía Nacional.

Valora esta Superioridad que, comprobados los cargos de ilegalidad comprendidos en los artículos 77 y 79 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, los artículos 396, 399, 402 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, y el Manual de

164

Ascenso de la Policía Nacional, relacionados con los aspectos de veteranía en el servicio activo en la Policía Nacional, dentro del Nivel de Oficiales y en el rango inmediatamente anterior, en aplicación del Principio de Economía Procesal, resulta innecesario confrontar el resto de las disposiciones presuntamente transgredidas.

Por tal razón, atendiendo al Principio de Congruencia Procesal, por la cual la Sentencia debe estar en consonancia con las pretensiones aducidas en la demanda (artículo 991 del Código Judicial), y tomando en consideración que en la acción de nulidad no puede demandarse nada distinto a la nulidad del acto, bien en su integridad o parcialmente, procede la Sala a delimitar su decisión a la pretensión del activador jurisdiccional, la cual está dirigida a la declaratoria de nulidad parcial del acto acusado solo en lo que respecta al ascenso de Alfredo Pinzón, al rango de Capitán de la Policía Nacional.

VIII. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de todo lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAN QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL**, el Resuelto de Personal No.362 de 06 de diciembre de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de Capitán de la Policía Nacional a Alfredo Pinzón.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 28 DE Diciembre 2021

A LAS 8:50 DE LA mañana

A. Procurador de la Administración

[Signature]
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 3814 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 23 de Diciembre de 2021

[Signature]
Señalada