



REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

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

VISTOS:

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

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

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

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

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

II. LA PRETENSIONES Y SU FUNDAMENTO

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

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

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

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

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

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

Entre las disposiciones legales y reglamentarias que han sido alegadas como infringidas, la parte actora adujo los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997; los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999; el Capítulo VII del Manual de Ascensos de la Policía Nacional del mes mayo de 2007, en cuanto a los requisitos para ascensos y los requisitos por rango y el artículo 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; disposiciones estas que disponen lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

Que en este caso, el ascenso se hizo con total desconocimiento del tiempo requerido en el rango inmediatamente anterior, que es de cuatro (4) años, razón por la que se vulneran los artículos 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997; los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999 y el Manual de Ascensos de la Policía Nacional del mes mayo de 2007, publicado en la Orden General del Día, del 18 de julio de 2007, emitida por el Director General de la Policía Nacional de Panamá, que establece todo lo concerniente a los requisitos y procedimientos de ascensos de los miembros de la Policía Nacional, dado que fue concedido por el Ministro de Seguridad Pública, cuando dichas normas señalan de forma clara, que los ascensos a los miembros de los servicios de policía deben ser conferidos por el Presidente de la República, junto con el Ministro de Seguridad Pública, con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondiente.

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

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

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

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

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

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL TERCERO INTERESADO.

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

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

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

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

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

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

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

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

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si bien el artículo 109 de la Ley N° 18 de 1997, establece los derechos de los miembros del cuerpo policial, especificando en su numeral 12, el de recibir los ascensos que le correspondieren, y el artículo 243 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999 indica que, el grado adquirido será de carácter permanente y sólo se pierde por destitución y/o renuncia, de este breve recorrido esta Corporación de Justicia no percibe, respecto al ascenso de rango de Saldaña Castillo, el cumplimiento de las normas que rigen la materia, específicamente aquellas que establecen la necesidad de observar las formalidades de acreditación de la antigüedad, indispensables para que prospere el ascenso al cargo inmediatamente superior.

Esto es así toda vez que, contrario a lo normado, se evidencia de los Actos Administrativos que constan de fojas 38 a 82 del Expediente Judicial, que Luis Alberto Saldaña Castillo tenía once (11) años y tres (3) meses en el Servicio como Oficial y un (1) año y once (11) meses de antigüedad en el rango inmediatamente anterior -Capitán- al momento de su promoción al grado de Comisionado; cuando lo estipulado en las normas que rigen la materia era la acreditación de catorce (14) años de antigüedad en el servicio como Oficial y de un mínimo de cinco (5) años de antigüedad en el grado inmediato anterior; por lo que no se cumplió con el requisito general de ascenso que ordena "*acreditar la antigüedad en el Rango*".

Valora esta Superioridad que, comprobados los cargos de ilegalidad comprendidos en los artículos 77 y 79 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, los artículos 396, 399, 402 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999, y el Manual de Ascenso de la Policía Nacional, relacionados con los aspectos de veteranía en el servicio activo de la Policía Nacional, dentro del Nivel de Oficiales y en el rango inmediatamente anterior, y en aplicación del Principio de Economía Procesal, resulta innecesario confrontar el resto de las disposiciones presuntamente transgredidas.

Por ello, y en atención al Principio de Congruencia Procesal, por la cual la Sentencia debe estar en consonancia con las pretensiones aducidas en la demanda (artículo 991 del Código Judicial), y tomando en consideración que en la Acción de Nulidad no puede demandarse nada distinto a la nulidad del Acto, bien en su integridad o parcialmente, procede la Sala a delimitar su decisión a la pretensión del activador jurisdiccional, la cual está dirigida a la declaración de nulidad parcial del Acto acusado, únicamente en lo que respecta al ascenso de Luis Alberto Saldaña Castillo al rango de Comisionado de la Policía Nacional.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, el Resuelto de Personal N°106 de 14 de abril de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solo en lo que respecta al ascenso al rango de Comisionado de la Policía Nacional de Luis Alberto Saldaña Castillo".

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

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

PARTE RESOLUTIVA

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 29 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:50 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

[Faint handwritten text]

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede
se ha fijado el Edicto No. 2623 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 20 de agosto de 20 22


SECRETARÍA

[Faint handwritten notes]