667

REPUBLICA DE PANAMÁ

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

Panamá, veintisiete (27) de enero de dos mil veintitrés (2023).

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. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por el cual se asciende al rango de Subteniente de la Policía Nacional a Gustavo Guerrero.

Mediante Resolución 10 de febrero de 2021, es admitida la demanda presentada, ordenándose el traslado a Gustavo Guerrero, 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. 569 del expediente contencioso).

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El demandante ha impugnado de manera parcial el acto administrativo contenido en el Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, a través del cual se reconocen varios ascensos y ajustes de sueldos por ascensos en la Policía Nacional, Ministerio de Seguridad Pública y se resuelve ascender, entre

otros servidores públicos, a Gustavo Guerrero, al cargo de Subteniente de la Policía Nacional. (Cfr. fs. 53, 173 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 Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014 del Ministerio de Seguridad Pública, por medio del cual se asciende al rango de Subteniente a Gustavo Guerrero, únicamente en lo referente a dicho ascenso.

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

- Que los Guardias o Agentes, Cabo Segundo, Cabo Primero, Sargento Segundo y Sargento Primero, forman parte del nivel básico de la Carrera Policial, y **los Subtenientes, Tenientes, Capitanes y Mayores forman parte del nivel de oficiales de la Carrera Policial**, conforme a los artículos 48 y 89 de la ley 18 de 3 de junio de 1997 y 240 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999; por tanto desde sus nombramientos, toma de posesiones y juramentaciones quedan sometidos al Régimen de Carrera, de acuerdo a los artículos 49 y 92 de la misma Ley.
- Que Gustavo Guerrero, ingresó a la Policía Nacional el día 29 de abril de 1994, como Guardia; y tomó posesión del cargo el 3 de mayo de 1994.
- A través del Resuelto de Personal No. 227 de 20 de diciembre de 2013, se ascendió a Gustavo Guerrero, al rango de Sargento Primero de la Policía Nacional, tomando posesión ese mismo día.
- A través del Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, se ascendió a Gustavo Guerrero, al rango de Subteniente de la Policía Nacional, tomando posesión para la misma fecha, con solamente once (11) meses después de haber tomado posesión del rango de Sargento Primero fue ascendido al rango de Subteniente, sin cumplir con el tiempo requerido

6609

de antigüedad en el servicio en el rango inmediatamente anterior, siendo que la Ley y sus reglamentos exigían un mínimo de cuatro (4) años en el cargo anterior de Sargento Primero.

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 los artículos 34, numeral 2 del artículo 52 y 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. 20-25 del expediente contencioso).
- Los artículos 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo N° 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

670

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. 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. 32-35 del expediente contencioso).
- Los artículos 34, numeral 2 del artículo 52 y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, disposiciones que respectivamente establecen: una serie de principios y garantías que deben regir las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas; casos en los que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados y del procedimiento administrativo general, según el cual, se entiende por desviación de poder, la emisión o celebración de un acto administrativo con apariencia de estar ceñido a derecho, pero que se ha adoptado por motivos o para fines distintos a los señalados en la ley. (Cfr. 35-49 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,

671

medularmente, en virtud que el ascenso de Gustavo Guerrero al rango de Subteniente, desatiende los requisitos de antigüedad como oficial y en el rango inmediatamente anterior; además, 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.

Que en el presente caso, Gustavo Guerrero, tenía solamente once (11) meses en el rango inmediatamente anterior, siendo que la Ley y sus Reglamentos exigían un mínimo de cuatro (4) años en el cargo anterior de Sargento Primero.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Se observa a fojas 571-572 del expediente contencioso la Nota No.0103-OAL-21 Control No. 10691 de 22 de febrero de 2021, 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 Gustavo Guerrero, como miembro de la Policía Nacional, el cual detalla de la siguiente manera:

- Que Gustavo Guerrero, ingresó a la Policía Nacional como **Guardia** de la Policía Nacional de Panamá, tomando posesión de dicho cargo el 3 de mayo de 1994, mediante el Decreto Personal No. 202 de 29 de abril de 1994.
- Que a través del Resuelto de Personal No. 227 de 20 de diciembre de 2013, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, fue ascendido al rango de **Sargento Primero** de la Policía Nacional, tomando posesión ese mismo día.
- Y mediante el Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, el señor Gustavo Guerrero fue ascendido al rango de **Subteniente** de la Policía Nacional, tomando posesión de dicho cargo ese mismo día.
- Mediante el Resuelto de Personal No. 115 de 24 de abril de 2017 de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, el señor Gustavo Guerrero, fue

672

ascendido al rango de **Teniente**, tomando posesión de dicho cargo el día 28 de abril de 2017.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL TERCERO INTERESADO.

Mediante escrito observable de fojas 575 a 534 del dossier, el licenciado Temístocles Alemán Vélez, actuando en nombre y representación de Gustavo Guerrero, tercero interesado, cuyo ascenso al rango de Subteniente de la Policía Nacional es lo que se acusa de ilegal en el presente proceso, contestó la demanda de nulidad interpuesta por el Doctor **JOSÉ LUIS ROMERO GONZÁLEZ**, manifestando el letrado su oposición a la demanda, medularmente en cuanto a que el acto demandado ha sido fundamentado en un acto ilegítimo que nunca fue adoptado por el órgano Ejecutivo, tal cual lo establece el artículo 77 de la Ley 18 de 3 de junio de 1977, esto porque la norma habla taxativamente de un Reglamento de Evaluación y Ascensos, adoptado por el Órgano, pero no habla de manual, ni que sea confeccionado por alguien distinto al Órgano Ejecutivo.

De igual forma añade que todos los ascensos que se realizan en la Policía nacional, se llevan a cabo en un acto protocolar en presencia del Excelentísimo Presidente de la República, queriendo decir que todos los ascensos son avalados por el Órgano Ejecutivo.

En este sentido, indica que no se ha violado hasta la fecha ningún procedimiento, simplemente que la Policía no había confeccionado un Reglamento de Evaluación y Ascensos y mientras no se confeccione dicho reglamento, todos ascensos son legales.

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por otro lado, se observa de fojas 633 a 650 del presente expediente que el Procurador de la Administración a través de la Vista No. 056 de 8 de enero 2022, interviene en interés de la ley.

En este sentido, estima que el ascenso al grado de Subteniente otorgado a Gustavo Guerrero, no cumplió con los requisitos específicos que se exigen para el nivel de Oficiales de ese cargo, ya que ésta únicamente contaba con once meses

(11) en la posición inmediatamente anterior, es decir como Sargento Primero, cuando la normativa señala que se deben acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad, respectivamente.

De igual manera indica, que el acto demandado, debió ser emitido por el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Seguridad Pública y 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 Gustavo Guerrero, vulneró las disposiciones 77, 78, 79 y 90 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional; 395, 396, 397, 399, 402 y 409 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 1999; Capítulo VII "Requisitos Generales para Ascenso" del Manual de Ascenso de la Policía Nacional, de mayo de 2007, específicamente, y los artículos 34, numeral 2 del artículo 52 y 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

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 puntudamente el fondo del presente litigio, mismo que tiene como finalidad determinar la nulidad parcial, por ilegal o no del acto administrativo contenido en el Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, por el cual se reconocen varios ascensos y ajustes de sueldos por ascenso en la Policía Nacional, específicamente en lo que respecta al ascenso de Gustavo Guerrero al rango de Subteniente, con sueldo de B/. 840.00 más B/.125.00 de sobresueldo por antigüedad. (Cfr. 6, 7 del expediente contencioso).

En el ejercicio de esta labor, reiteramos que el demandante cuestiona la legalidad del ascenso reconocido al mencionado 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, 52 (numeral 2) y 162 de la Ley 38 de 2000.

Importante también es mencionar, que en el proceso *in examine*, 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 Gustavo Guerrero, la causa en estudio precisará de un análisis particular de dicho ascenso, orientado a determinar si a ese respecto, el referido acto ha transgredido el orden legal.

Así entonces, respecto de los cargos de ilegalidad que el demandante le endilga al ascenso de Gustavo Guerrero se concentran en dos aspectos, a saber: por una parte, el no contar con los años de antigüedad y el tiempo de servicio requerido en el rango inmediatamente anterior para ascender al de Subteniente 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

674

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).

677

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 de Gustavo Guerrero al rango de **Subteniente**, vemos que en el citado Manual de Ascensos de la Policía Nacional de mayo de 2007, se dispone que para ascender al rango de Subteniente, se deberá satisfacer estos requisitos:

1. Acreditar un mínimo de veinte (20) de antigüedad en el servicio.
2. **Acreditar un mínimo de cuatro (4) años de antigüedad en el grado (rango) inmediatamente anterior (Sargento 1ro).**
3. Acreditar un promedio de evaluación integral de desempeño, prueba de evaluación física y conducta igual o mayor a 71 %, comprendido en los cuatro (4) años anteriores.
4. Aprobar con puntaje igual o mayor a 71% el examen de admisión al curso de ascenso (opcional).
5. Haber aprobado el curso promocional de ascenso con una evaluación igual o mayor a 71%. (opcional).

En relación con los anteriores requisitos para el ascenso al rango de Subteniente, se advierte que es en el incumplimiento del mínimo de años de antigüedad en el grado de anterior, donde gravita una de las disconformidades del demandante con el ascenso de Gustavo Guerrero al rango de Subteniente, acto materializado a través del Decreto de Personal No. Resuelto Personal No. 253 -1 de 16 de diciembre de 2014, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, acusado de ilegal.

En ilación con lo anterior, es válido destacar que el nivel de oficiales incluye los siguientes cargos: Subteniente, Teniente, Capitán y Mayor. Y el Nivel Básico: Sargento Primero, Sargento Segundo, Cabo 1ro, Cabo 2do. Por consiguiente, tomando en consideración que el ascenso de Gustavo Guerrero es del rango de Sargento Primero al rango de Subteniente, corresponde entonces determinar

678

cuántos años de antigüedad tenía en el servicio y adicionalmente, cuántos años de antigüedad tenía en el rango anterior.

A fin de comprobar dicho cuestionamiento, nos remitimos a las pruebas documentales admitidas mediante el Auto de Pruebas No.557 de 12 de agosto de 2022 y constatamos lo siguiente:

1. Que mediante el Acta de Toma de Posesión del 3 de mayo de 1994, Gustavo Guerrero, ingresa como **Guardia** a la Policía Nacional, tal como queda consignado mediante el Decreto No.202 de 29 de abril de 1994. (Cfr. fs. 550-553 del expediente contencioso).
2. Mediante el **Resuelto de Personal No. 227 de 20 de diciembre de 2013,** Gustavo Guerrero es ascendido al rango *de* **Sargento Primero**, tomando posesión del cargo el 20 de diciembre de 2013. (Cfr. fs. 546-549 del expediente contencioso).
3. Mediante el **Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014**, Gustavo Guerrero es ascendido al rango *de* **Subteniente**, tomando posesión del cargo el 16 de diciembre de 2014. (Cfr. fs. 53-544, 545 del expediente contencioso).
4. A través del **Resuelto de Personal No, 115 de 2 de mayo de 2017**, Gustavo Guerrero es ascendido al rango de **Teniente**, tomando posesión del cargo el 15 de diciembre de 2016. (Cfr. fs.554-557 del expediente contencioso).

A partir del análisis de la información plasmada, podemos concluir que en efecto, el ascenso al grado de Subteniente otorgado a Gustavo Guerrero (que es el acto demandado en la presente demanda) no ha cumplido con los requisitos requeridos para los Oficiales de ese cargo, puesto que contaba únicamente con once (11) meses de haber tomado posesión del rango de Sargento Primero, cuando fue ascendido a Subteniente, **cuando la norma dice que debe acreditar cuatro (4) años mínimos de antigüedad en el rango anterior**, no cumpliendo con el mínimo de años de antigüedad en el grado inmediatamente anterior.

Así también coincidimos con lo externado por la Procuraduría de la Administración en cuanto a que el acto impugnado, el Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, debió ser emitido por el Presidente de la República, junto con el Ministro de Seguridad, con sujeción a las disposiciones establecidas en la ley y los reglamentos y no así como se efectuó en el presente caso, en donde el resuelto de personal objeto de reparo, es emitido sólo por el Ministerio de Seguridad Pública, cuando éste no tiene la prerrogativa para ascender a los miembros de la Policía Nacional, sin la aprobación del Presidente de la República, requisito que claramente no se cumplió en el presente caso.

Con esta contravención de requisitos para el ascenso de la funcionaria, se comprueban los cargos de ilegalidad atribuidos al Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, 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**, no acreditándose la antigüedad correspondiente, siendo esto esencial para el otorgamiento de un ascenso a los miembros de la Policía Nacional, en este caso en el grado de Subteniente.**

Consideramos oportuno acotar, que 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.

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 Gustavo Guerrero , al rango de Subteniente, puesto que, reiteramos, 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 Gustavo Guerrero al rango de Subteniente, 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 Resuelto de Personal No. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública**, solamente en lo que respecta al ascenso de Gustavo Guerrero al rango de Subteniente 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°336 de 13 de diciembre de 2016, 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 Subteniente 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 Subteniente; 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 Subteniente 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 Subteniente 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. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, mediante el cual el entonces Ministro de Seguridad Pública ascendió al rango de Subteniente de la Policía Nacional a Gustavo Guerrero

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. 253-1 de 16 de diciembre de 2014, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solamente en lo que respecta al ascenso al rango de Subteniente de la Policía Nacional de Gustavo Guerrero.

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 6 DE febrero DE 20 23

A LAS 8:30 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 247 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 30 de Enero de 20 23

SECRETARIA