



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de mayo de 2023  
Nota C-073-23

Licenciado  
**John Dornheim**  
Director General  
de la Policía Nacional  
Ciudad.

**Ref.: Efecto de las sentencias de nulidad proferidas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.**

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N.º DGPN/DNAL/LI/2386-2023, recibida en este Despacho el 21 de abril de 2023, mediante la cual consulta a esta Procuraduría: *¿Cuál es el procedimiento administrativo correcto cuando existe una sentencia que anula el último ascenso y la unidad pasa al estado de jubilación o se encuentran en el proceso, aunado al hecho que varias de estas unidades se encuentran agotando sus vacaciones para pasar al estado de personal referido como derecho adquirido?*

Sobre el tema objeto de su consulta, este Despacho opina que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la sentencia que anula el último *ascenso* únicamente afecta el período ulterior a su publicación en la Gaceta Oficial; debiendo entenderse en consecuencia, que la declaratoria de nulidad no incide en los efectos que ya surtió dicho acto administrativo ni en los derechos emanados o fundamentados en el mismo, como es el caso del ajuste salarial, las vacaciones reconocidas o las jubilaciones concedidas.

La declaratoria de nulidad, cabe agregar, tampoco alcanza a aquellas solicitudes de reconocimiento de derechos subjetivos (v.g., vacaciones, jubilaciones) cuyo cálculo deba realizarse en base al sueldo correspondiente al último ascenso, cuando la sentencia de nulidad no hubiere recaído sobre este último aspecto. Ello, toda vez que el aumento salarial resultante, se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos.

Es importante indicarle, no obstante, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

**I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:**

La consulta que nos ocupa, guarda relación con el efecto o eficacia jurídica de las sentencias de nulidad proferidas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, específicamente, aquellas que anulan el último ascenso otorgado a un miembro de la Policía Nacional; habiendo dicha unidad policial accedido a su jubilación, o bien, encontrándose en proceso de jubilarse, pudiendo inclusive encontrarse en goce de vacaciones acumuladas.

Con relación a lo indicado, es pertinente iniciar señalando que los ascensos son acciones de personal enmarcadas dentro de la categoría de acto-condición de la administración, el cual coloca a un individuo en una *situación legal o reglamentaria, de carácter general e impersonal*. Tratándose de un nombramiento que permite a un individuo ejercer un cargo o poder jurídico, el acto se materializa a través de una manifestación de voluntad de la Administración cuya finalidad es colocarlo en una situación jurídica impersonal, o regular el ejercicio del poder legal que se le confiere.<sup>1</sup>

En las acciones de nulidad, como es sabido, únicamente se pide que el acto que contempla una situación jurídica general *o un acto condición* se declare ilegal, *generando efectos para el futuro. De modo que todo lo actuado tendría efecto hasta la publicación de la sentencia en la Gaceta Oficial.*

En tal sentido se ha pronunciado la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en diversos fallos:

"...la simple declaratoria de nulidad, es decir, las que se decretan dentro de las demandas Contencioso Administrativo de Nulidad como acción popular, producen efectos ex-nunc, hacia el futuro, más no ex-tunc, hacia el pasado, por lo que sus consecuencias no se retrotraen al período o tiempo anterior a la publicación de la declaratoria de nulidad..."

(Sentencia de 14 de junio de 1995, citada en sentencia de 13 de mayo de 1999, Registro Judicial Mes de Mayo de 1999, pág. 468 y en sentencia de 12 de agosto de 2009).

"Sin embargo las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo tienen efectos hacia el futuro y no hacia el pasado, y como las Resoluciones No. 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995 fueron proferidas, fundamentándose en el Resuelto No. 397 de 1993 modificado por el Resuelto No. 153 de 1994, con anterioridad a la sentencia de 7 de mayo de 1998, entonces las situaciones jurídicas surgidas durante la eficacia del acto declarado ilegal, no pueden ser invalidadas por la declaratoria de nulidad"

(Sentencia de 23 de marzo de 1999, Registro Judicial Mes de Marzo de 1999, págs. 571-575).

"...y los trámites que la autoridad demandada siguió para otorgarla, fundamentándose ambos en el Resuelto No. 397 de 1993, fueron legales hasta tanto no fue declarada su ilegalidad por esta Corporación y los efectos que produjo en el pasado al crear

---

<sup>1</sup> Según Gastón Jéze, creador de este concepto:

"El acto – condición consiste en la aplicación a un individuo de un status legal o reglamentario, de una situación jurídica general e impersonal.

El acto – condición de ejercicio de un poder jurídico es una manifestación de voluntad que tiene por objeto colocar a un individuo en una situación jurídica impersonal, o de regular el ejercicio de un poder legal".

"El acto – condición – agrega este autor, no crea la situación jurídica de que va a ser investido el individuo. Por ejemplo: el nombramiento no crea la situación jurídica conferida el individuo nombrado. Esta función ya existía siendo las leyes, los reglamentos los que la han creado y organizado. El nombramiento no hace otra cosa que investir a un individuo determinado de los poderes y deberes generales organizados por las leyes y reglamentos, y cuyo conjunto constituye la función". (Gastón Jéze, Principios generales de derecho administrativo, trad. española, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1948, T.I., pp. 48-50) (Auto de 19 de agosto de 1991. Caso: Contraloría General de la República c/ Universidad de Panamá. Registro Judicial, agosto de 1991, pp. 24-25).

derechos subjetivos a favor de personas naturales o jurídicas, como lo es el caso de la Resolución No. 31-1 de 1995, no pueden ser revocados, sino que mantienen su validez y subsisten en el tiempo."

(Sentencia de 13 de mayo de 1999, Registro Judicial Mes de Mayo de 1999, págs. 465-470).

"Resulta adecuado reiterar que este Tribunal Colegiado se ha pronunciado en innumerables ocasiones respecto a los efectos de la declaratoria de nulidad en las demandas contencioso administrativas de nulidad, los cuales son ex nunc (hacia el futuro) mas no ex tunc ( hacia el pasado), por lo que sus resultados afectan al período ulterior a la publicación de la declaración de nulidad, a contrario sensu, la declaratoria de nulidad no incide en los efectos que ya surtió el acto administrativo ni en los derechos adquiridos de acuerdo con el mismo..."

(Sentencia de 12 de agosto de 2009.)

De la jurisprudencia citada se concluye, en respuesta a su consulta que, la sentencia que anula el último *ascenso* únicamente afecta el período ulterior a su publicación; debiendo entenderse en consecuencia, que la declaratoria de nulidad no incide en los efectos que ya surtió dicho acto administrativo de ascenso (v.g., el cobro de salarios o prestaciones laborales), ni en los derechos adquiridos de acuerdo con el mismo, como es el caso del ajuste salarial, las jubilaciones y las vacaciones ya concedidas.

La declaratoria de nulidad, cabe agregar, tampoco alcanza a aquellas solicitudes de reconocimiento de derechos subjetivos (v.g., vacaciones, jubilaciones) cuyo cálculo deba realizarse en base al sueldo correspondiente al último ascenso, cuando la sentencia de nulidad no hubiere recaído sobre este último aspecto. Ello, toda vez que el aumento salarial resultante del *último ascenso*, se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos.

Damos respuesta de este modo a sus interrogantes, reiterándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.



RGM/dc  
C-063-23

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**