



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de octubre de 2024.
Nota C-229-24

Luis A. De Gracia
Director General
del Servicio Nacional Aeronaval
Ciudad.

Ref.: Efectos de las sentencias que declaran parcialmente nulos por ilegales, algunos Resueltos de Personal, por los cuales fueron ascendidas unidades juramentadas del SENAN.

Señor Director:

Damos respuesta a la Nota N°0194-2024/SENAN/DIGE/DNRH fechada 24 de septiembre de 2024, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

1. ¿Se debe interpretar que el fallo de la nulidad parcial emitido por la Corte Suprema de Justicia implica adecuar el salario que ya percibían las unidades juramentadas?
2. ¿Si la interpretación del fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia es adecuar sobresueldos por antigüedad de servicios, tiene competencia el Servicio Nacional Aeronaval para canalizar ajustes a los mismos?
3. ¿Cuál sería el procedimiento aplicable para cumplir con estos fallos; ¿toda vez que la Ley exige que la unidad se jubile con el último sueldo devengado, que incluye el sobresueldo por antigüedad de servicios?”.

Respecto a sus interrogantes, es el criterio de este Despacho que, la sentencia que declara la nulidad parcial de un acto administrativo que, entre otras disposiciones, decreta el ascenso de determinadas unidades juramentadas del SENAN, produce efectos jurídicos hacia el futuro y “erga omnes”; pero *no implica adecuar el salario que las aludidas unidades ya percibían, toda vez que al no recaer la sentencia sobre aumento salarial, dicho derecho adquirido se mantiene intacto.* Siendo ello así, huelga pronunciamos sobre su segunda y tercera interrogantes, cuya contestación estaría condicionadas a que la respuesta ofrecida a la primera pregunta, fuese afirmativa, en cuanto a la *necesidad de adecuar el salario de las unidades juramentadas* en cuestión.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación 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 la Procuraduría de la Administración.

La presente consulta guarda relación con los efectos de las sentencias proferidas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, que declaran parcialmente nulos por ilegales algunos de los Resueltos de Personal emitidos por el Ministerio de Seguridad Pública, los cuales disponían ascender a unidades juramentadas del Servicio Nacional Aeronaval (en adelante, SENAN), fundamentando tal pronunciamiento en que los aludidos

Resueltos, no fueron suscritos por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y legales, en conjunto con el Ministerio de Seguridad Pública.

Luego de revisar los antecedentes y fundamentos jurídicos que sustentan su solicitud, resulta preciso indicar que mediante la Nota C-073-23 de 18 de mayo de 2023, este Despacho se pronunció sobre la temática objeto de sus interrogantes, señalando en esa oportunidad lo siguiente:

“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.”

La aludida Nota C-073-23, hace referencia a la naturaleza jurídica de los ascensos de personal y al efecto de la sentencia que, en caso de ser demandados, profiera la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, de la Corte Suprema de Justicia. Sobre lo primero, la mencionada opinión jurídica señala:

“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.”

Sobre el efecto de la sentencia que declara nulo un acto administrativo de efecto general o un acto condición, la opinión jurídica en comentario señala:

“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 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.”

Ahora bien, en lo referente a los efectos de la sentencia de nulidad, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia igualmente ha señalado que éste es de efecto general o “erga omnes”; en tal sentido, mediante Auto de 17 de enero de 1991, dicho alto tribunal de justicia señaló:

“Se debe precisar, ante todo que, si bien ambos tipos de demanda persiguen la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, la demanda contencioso administrativa de nulidad y la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentan diferentes características, las cuales se pueden describir en los siguientes términos:

...

j) Efectos de la sentencia: *En la demanda de nulidad la sentencia anulatoria produce efectos erga omnes, es decir, contra todos en general.* La demanda de plena jurisdicción afecta únicamente a quienes la interponen, es decir, tiene efectos inter-partes, al menos en lo que se refiere al restablecimiento del derecho.”¹ (Cursiva del Despacho)

De acuerdo a lo indicado en su nota, la opinión legal del SENAN es que la declaratoria de nulidad parcial proferida en este caso por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, únicamente produce efectos hacia el futuro, debiendo entenderse que la misma no quebranta los efectos ya surtidos del acto administrativo y por ende tampoco afecta los derechos adquiridos por las unidades juramentadas. De allí que, de acuerdo a dicho criterio el SENAN no tiene competencia para adecuar sobresueldos, a menos que exista una orden expresa emanada de autoridad competente (v.g., de la Contraloría General de la República o de la jurisdicción de cuentas).

Como es posible advertir, dicho criterio jurídico es concordante con la posición que en estos casos ha sostenido y mantiene esta Procuraduría; mismo que en el caso que nos ocupa, conduce a concluir, en respuesta a su

¹ Urbanizadora Farallón, S.A. vs. Ministerio de Hacienda y Tesoro. Registro Judicial, enero de 1991, p. 76.

primera interrogante que, la sentencia que declara la nulidad parcial de un acto administrativo que, entre otras disposiciones, decreta el ascenso de determinadas unidades juramentadas del SENAN, produce efectos jurídicos hacia el futuro y "erga omnes"; pero *no implica adecuar el salario que las aludidas unidades ya percibían*, toda vez que al no recaer la sentencia sobre aumento salarial, dicho derecho adquirido se mantiene intacto.

Dado que la contestación a su segunda y tercera interrogantes, estaría condicionada a que la respuesta ofrecida a la primera pregunta fuese afirmativa, en cuanto a la *necesidad de adecuar el salario de estas unidades juramentadas*, no habiendo sido ello así, huelga emitir pronunciamiento sobre el particular.

Esperamos de esta manera haber contestado de manera objetiva su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la respuesta vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Monteregro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-201-24