

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El licenciado Guillermo García Rivas, actuando en representación de Roberto Roger Rodríguez Rubio, ha interpuesto formal demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 692 de 9 de diciembre de 2009, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia por conducto del Presidente de la República, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO:

La parte actora solicita mediante demanda visible a foja 2 a 11 que se declare nulo por ilegal el Decreto de Personal No. 692 de 9 de diciembre de 2009, mediante el cual el Ministerio de Gobierno y Justicia por conducto del Presidente de la República, dispuso destituir a Roberto Rodríguez Rubio, del cargo de Teniente en de la Policía Nacional. Así también, pretende la declaración de ilegalidad y consiguiente anulación del acto confirmatorio contenido en el Resuelto No. 042-R-41 de 5 de abril de 2011.

El acto demandado, literalmente, dispone lo siguiente:

DECRETO DE PERSONAL No. 692

(De 7 de diciembre de 2009)

Por el cual se realiza destituciones en la Policía Nacional, Ministerio de Gobierno y Justicia

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades legales,
DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO: Se destituye a los siguientes funcionarios así:

(...)

ROBERTO R. RODRÍGUEZ R. Cédula No. 04-705-471, Seguro Social No. 04-705-471, TENIENTE, código 8025060, Planilla No. 168, Posición No. 6551, Sueldo de B/740.00, más B/.116.00 de sobresueldo por antigüedad, con cargo a las partidas 0.04.0.7.00.01.01.001, 0.04.07.001.01.011.

(...)

PARÁGRAFO:

Este Decreto comenzará a regir a partir de la fecha de su notificación.

La parte que se considere afectada, puede hacer uso del recurso de reconsideración ante el ente que emitió el Decreto, dentro de los cinco (5) días hábiles a partir de la Notificación personal o de la fijación del edicto cuando hubiere lugar a ello.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Panamá, a los 9 días del mes de Dic. de 2010.

(fdo) RICARDO MARTINELLI B.

Presidente de la República

(fdo) ALEJANDRO GARÚZ R.

Ministro, Encargado

El proponente solicita, a consecuencia de las declaraciones anteriores, que se ordene el reintegro de su mandante al cargo que ocupaba en la Policía Nacional, así como el pago de los salarios caídos y demás prestaciones por los ascensos que están previsto en el régimen de Carrera de la Policía Nacional.

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA:

El demandante explica en los hechos y omisiones que fundamentan la demanda, que su representado ingresó a la Policía Nacional el día 11 de marzo de 1997, es decir que, se incorporó a la institución antes de la entrada en vigencia de la Ley 18 de 3 de junio de 1997. Por eso, sostiene que éste era un oficial de carrera y gozaba de estabilidad en su puesto de trabajo de conformidad con lo establecido en el artículo 107 de la Ley 18 de 1997.

Por otro lado, señala que mediante Orden General del día de 17 de noviembre de 2009 se le concedió a su representado, el derecho a disfrutar

de ciento cinco días de vacaciones acumuladas, las que hizo efectivas a partir del día 19 de noviembre de 2009.

Sin embargo, advierte que a través de la Orden General del día de 21 de diciembre de 2009, se suspendieron las vacaciones del señor Roberto Rodríguez y en el mismo acto se publicó su destitución; desconociendo así lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999.

Explica que su mandante se notificó personalmente del acto el día 4 de enero de 2010 y anunció el recurso de reconsideración, el cual sustentó oportunamente. No obstante, pone de manifiesto que mediante Resuelto No. 042-R-41 de 5 de abril de 2011 el Ministro de Seguridad Pública, decidió mantener en todas sus partes el acto que ordenó la destitución.

Finalmente, señala que dentro del expediente del señor Roberto Rodríguez Rubio, no existe señalamiento de la Junta Disciplinaria Superior que recomendará su destitución. De hecho, insiste, no existe expediente en la Policía Nacional que hubiera llamado a comparecer a su mandante; lo que en su opinión se traduce en una violación del debido proceso.

III. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS:

El apoderado legal de Roberto Rodríguez, señala que el Decreto de Personal No. 692 de 9 de diciembre de 2009 y el acto confirmatorio, viola normas legales y reglamentarias de la Policía Nacional, las cuales repasamos a continuación:

En primer término, el proponente aduce la violación directa por omisión del artículo 102 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999. En ese sentido, señala que dentro del proceso no se tomó en cuenta que su mandante era parte del régimen de carrera de la Policía Nacional, ya que ingresó a la institución antes de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 172 de 1999 y la Ley 18 de 1997. Sostiene, por tanto, que el señor Roberto

Rodríguez estaba amparado por el principio de estabilidad laboral, lo cual impedía que fuera despedido sin el cumplimiento del debido proceso.

Sobre esto último, observa que el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, por medio del cual se establece el Reglamento Disciplinario dentro de la Policía Nacional, se determina el procedimiento a seguir para la destitución de los miembros de la Policía Nacional bajo el amparo del debido proceso. Sin embargo, dicha normativa no le fue aplicada a su mandante, sino la potestad constitucional que le otorga al Órgano Ejecutivo poder discrecional; lo cual a su parecer no era viable dado el estatus de oficial de carrera de su poderdante.

Por otro lado, aduce la violación del artículo 107 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997. El demandante señala que dentro del proceso se ha desconocido la estabilidad de la cual gozan los empleados que forman parte de la Carrera de la Policía Nacional, toda vez que de acuerdo a la norma referida los funcionarios que gozan de estabilidad laboral no pueden ser privados de la misma, sino en virtud de las causales establecidas en el artículo 103 de la Ley 18 de 1997.

Por consiguiente, el proponente advierte que si bien el acto impugnado se fundamenta en la facultad consagrada en el artículo 184.2 de la Constitución Política, que faculta al Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, para nombrar y separar a los directores y demás miembros de los servicios de la Policía Nacional, no menos cierto es que tal discrecionalidad es con respecto a los miembros de los servicios de la Policía que no forman parte del régimen de Carrera Policial, como por ejemplo, el Director de la Policía y el personal no juramentado.

En cambio, señala que el personal juramentado, dentro de los cuales se encontraba su representado, no puede ser destituido sino *“previo trámite disciplinario llevado dentro de la institución y el cual puede culminar con la*

destitución del agente u oficial de policía que forma parte de la carrera de policía, por parte del Presidente de la República, en caso de falta gravísima, en este supuesto con previa recomendación de la Junta Disciplinaria Superior y siempre respetando el debido proceso de quien forma parte de la carrera de policía” (fj. 9).

Por último, alega la infracción directa por omisión del artículo 219 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999. Al respecto, indica que la autoridad demandada no sólo vulneró el derecho a estabilidad laboral de su representado sino también infringió la prohibición de suspender las vacaciones del servidor policial con propósito distinto al de prestar servicios en caso de extrema necesidad de la institución. Esto es, ya que mediante Orden General del día de 21 de diciembre de 2009, se suspendieron las vacaciones concedidas al teniente Roberto Rodríguez a través de la Orden General del día de 17 de noviembre de 2009, y en el mismo acto se publicó su destitución.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:

El Ministro de Seguridad Pública a través de la Nota No. 331-DAL-11 de 26 de agosto de 2011 (fj. 18-19)), contestó el Oficio No. 1541 de 22 de agosto de 2011, por medio del cual se le solicitaba con arreglo a lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 33 de 1946, el informe explicativo de conducta.

En el informe, la autoridad acusada se refiere en los siguientes términos:

En atención a su Oficio no. 1541 de 22 de agosto de 2011, presento a usted dentro del término establecido en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, el informe explicativo de conducta requerido, con ocasión de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Guillermo García Rivas, en representación de ROBERTO R. RODRÍGUEZ R., para que se declare nulo, por ilegal, l Decreto de Personal No. 692 de 9 de diciembre de 2009, dictado por conducto del entonces Ministerio de Gobierno y Justicia.

Mediante el citado decreto de personal, se procedió a destituir al señor ROBERTO R. RODRÍGUEZ R., del cargo que desempeñaba como Teniente en la Policía Nacional, con fundamento en el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución Política de la República.

Contrario a lo expuesto por el apoderado judicial del ahora demandante, en el sentido que el acto administrativo se realizó con prescindencia u omisión de trámites fundamentales, la destitución del señor ROBERTO R. RODRÍGUEZ R., obedeció a claras prerrogativas conferidas por el citado artículo constitucional, según el cual entre las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo, se encuentra la de nombrar y separar a los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.

El Decreto de Personal No. 692 de 9 de diciembre de 2009, objeto de la Demanda Contencioso Administrativa que nos ocupa, fue debidamente notificado el día 4 de enero de 2010 al señor ROBERTO R. RODRÍGUEZ., quien interpuso recurso de reconsideración en contra de la medida adoptada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por el recurrente, este Despacho consideró que existían elementos que desvirtuaran el contenido del decreto de personal impugnado, y en consecuencia se dispuso mantener su contenido, mediante el Resuelto No. 042-R-41 de 5 de abril de 2011, dándose por agotada la vía gubernativa.

V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN:

El Procurador del Estado, en atención a lo dispuesto en el art. 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, contestó la demanda mediante Vista No. 822 de 2 de diciembre de 2011 (fj. 20-25); por medio de la cual, en defensa del acto acusado, se opone a los cargos de violación que argumenta el demandante.

En ese sentido, el Procurador de la Administración considera que la decisión adoptada por la autoridad demandada, encuentra pleno sustento en la facultad discrecional que el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución Política le confiere al Presidente de la República y al ministro del ramo respectivo para nombrar y separar a los directores y demás miembros de los servicios de la policía.

En su opinión, la autoridad demandada no estaba obligada a seguir un procedimiento disciplinario al señor Roberto Rodríguez antes de la expedición del decreto de personal acusado de ilegal, ya que la destitución se fundamentó en la facultad discrecional del Presidente de la República.

En ese sentido, cita un Fallo de 30 de junio de 2004 y concluye que en el caso bajo estudio no se observan infracciones al artículo 102 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999.

Por otro lado, señala que el mencionado artículo 184 de la Constitución Política no hace distinción entre servidores públicos que pertenezcan al sistema de Carrera Policial u otra carrera para el ejercicio del poder discrecional del Órgano Ejecutivo. De ahí que a su juicio carezca de asidero jurídico el cargo de infracción alegado con relación al artículo 107 de la Ley 18 de 1997.

El Procurador del Estado opina lo mismo con relación al cargo de violación del artículo 219 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999. En esa dirección señala que debe rechazarse en atención a que *“el derecho de vacaciones al que se refiere esta norma no tiene carácter absoluto, pues el mismo prevé una situación de excepción que permite su suspensión por intervención de la autoridad superior, tal como ocurrió en el proceso bajo análisis”*.

Así pues, el Procurador solicita que se declare que no es ilegal el acto demandado, así como tampoco lo es el acto confirmatorio y, por tanto, solicita se nieguen el resto de pretensiones del actor.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Formulada la pretensión contenida en la demanda y cumplido con el procedimiento establecido para estos asuntos contenciosos administrativos, procede dar respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si el acto administrativo contenido en el Decreto de Personal No. 692 de 9 de diciembre de 2009, debe ser declarado nulo por ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por el demandante en torno al artículos 102 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 2009, el artículo

107 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997 y el artículo 219 del Decreto Ejecutivo 172 de 23 de julio de 2009.

En primer término, se verifica que con fundamento en el artículo 206.2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97.1 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42.b de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción promovido.

1. Los cargos de violación que se acusan al Decreto de Personal No.692 de 9 de diciembre de 2009:

Señalado lo anterior, la Sala pasa a examinar los cargos de violación. Para tal fin, se justiprecian los argumentos de violación de manera conjunta dado que guardan íntima relación.

En lo medular el demandante señala que el acto impugnado ha violado el derecho a la estabilidad laboral del señor Roberto Rodríguez Rubio, en virtud de que fue destituido del cargo de Teniente de la Policía Nacional sin que mediera el cumplimiento de las distintas etapas del procedimiento disciplinario. Argumenta que la autoridad demandada desconoció que el funcionario estaba amparado por el régimen de Carrera de la Policía Nacional; estatus que adquirió al haber ingresado a la institución en fecha anterior a la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 172 de 1999 y la Ley 18 de 3 de junio de 1997, lo que dio lugar a que pasara a formar parte de dicho régimen de forma automática.

Ahora bien, lo primero que la Sala precisa determinar es si el señor Roberto Rodríguez, en efecto, gozaba de estabilidad en el cargo.

En ese sentido, la Sala observa que con arreglo al artículo 49 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997 y del artículo 47 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999, están "*sometidos a la Carrera Policial los miembros de la Policía*

Nacional que, en virtud de nombramiento, tomen posesión del cargo y presten juramento de conformidad con la ley". Es decir que, forman parte de la Carrera Policial el *personal juramentado*, el cual de acuerdo con el artículo 56.1 de la Ley 18 de 1997 y el artículo 48.1 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999 *"estará constituido por los funcionarios que ingresen a través de escuelas o academias de formación policial, organizadas o reconocidas por el Órgano Ejecutivo. Los mismos se regirán por la Ley 18 de 3 de junio de 1997 y el presente reglamento"*. Mientras que el personal no juramentado estará constituido por los funcionarios que no ejercen funciones policiales y cuyas actuaciones se limitarán, única y exclusivamente, a fines administrativos y técnicos, con la idoneidad necesaria para los cuales fueron nombrados. Éstos no se encuentran amparados por la Carrera Policial sino que están sometidos a la regulación establecida en la Ley 9 de 20 de junio de 1994, de Carrera Administrativa y el Código Administrativo.

En el caso del señor Roberto Rodríguez, no se observa que al momento de ingresar a la institución éste reuniera los requisitos señalados en los referidos artículo 56.1 de la Ley 18 de 1997 y el artículo 48.1 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999. En otras palabras, en el expediente administrativo no existe documento que induzca a pensar que el señor Roberto Rodríguez ingresó al organismo de seguridad pública a través de alguna escuela o academia de formación policial, organizada o reconocida por el Órgano Ejecutivo; requisito mínimo para la incorporación del funcionario al sistema de Carrera Policial previo cumplimiento del resto de exigencias legales.

No obstante lo anterior, lo cierto es que de acuerdo con el artículo 102 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999, *"Los policías que hayan sido nombrados antes de aprobada y reglamentada esta ley, adquirirán su estatus de carrera de manera automática"*.

En ese sentido, se aprecia que el señor Roberto Rodríguez tomó posesión por primera vez en la institución el 11 de marzo de 1997 en la

posición de Guardia, es decir que, ingresó tiempo antes de la vigencia del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999 y su reglamentación.

Establecido esto último, es claro que al momento de la emisión del acto impugnado, el señor Rodríguez Rubio estaba amparado por el derecho a estabilidad en el cargo establecido en el artículo 107 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997; razón por la cual, malamente podía ser sujeto de destitución sino previo cumplimiento de proceso disciplinario en el que se demostrará la comisión de una falta administrativa que hiciera merito a dicha sanción.

Por consiguiente, la facultad de remover conferida al Presidente de la República de conformidad con el artículo 184.2 de la Constitución Política, y los artículos 60 de la Ley 18 de 1997 y 57 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, en este caso, estaba limitada al cumplimiento del procedimiento disciplinario establecido en la normativa de la Policía Nacional. Por tanto, para considerarse legal tal actuación el ejercicio de dicha facultad, a la que alude el artículo 184.2 de la Constitución Política, ha debido sujetarse al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 388 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999, y no pasar por alto el procedimiento establecido en la Ley 18 de 1997 y el Reglamento de Disciplinario, es decir, el proceso ante la Junta Disciplinaria; tal y como se desprende de la lectura del referido artículo y 388 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999:

Artículo 388. En los casos de que trata el artículo anterior, el Ejecutivo, previa recomendación de la Junta Disciplinaria Superior, podrá ordenar la destitución del cargo de la unidad investigada, por la comisión de una falta disciplinaria.

Así las cosas, la Sala constata que el acto demandado viola lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1997 y el artículo 107 de la Ley 18 de 3 de junio de 2007, toda vez que se desconoció el derecho a estabilidad laboral que gozaba el señor Rodríguez Rubio como consecuencia de su acreditación como miembro del régimen de Carrera Administrativa conforme a lo establecido en el artículo 102 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999.

Advertido lo que antecede, sólo hace falta examinar el cargo de infracción del artículo 219 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999, sin embargo, la Sala considera innecesaria tal tarea, toda vez que, como ha expuesto, la constatación de la ilegalidad del acto demandado ha sido clara y manifiesta en lo que respecta a la violación del derecho a estabilidad, del debido proceso y por ende del principio de legalidad.

VII. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo anteriormente expuesto, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara ILEGAL el Decreto de Personal No. 692 de 9 de diciembre de 2009 emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia por conducto del Presidente de la República, y su acto confirmatorio, y por consiguiente, ORDENA el reintegro al señor ROBERTO ROGER RODRÍGUEZ RUBIO, al cargo que ocupaba en la Policía Nacional, con el correspondiente pago de salarios y el reconocimiento de los demás derechos dejados de percibir desde el momento de su destitución.

Notifíquese,

Víctor L. Benauides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO

Luis Ramón Fábrega S.
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

Abel Augusto Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

CON SALVAMENTO DE VOTO

Katia Rosas
KATIA ROSAS II de la Corte Suprema de Justicia
SECRETARIA

QUESE HOY 25 DE febrero
DE 2015 A LAS 9:00

DE LA reunión A Procurador de la
Administración

[Firma]
FIRMA

Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Magíster Guillermo García Rivas, en representación de ROBERTO R. RODRÍGUEZ RUBIO, para que se declare nula por ilegal, el Decreto de Personal no. 692 de 9 de diciembre de 2009, emitida por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

SALVAMENTO DE VOTO

De la manera más respetuosa, manifiesto mi disconformidad con la decisión que concluye que el acto impugnado infringe el ordenamiento jurídico. En este sentido, advierto que la acción de personal ejercida sobre el demandante tiene como fundamento de derecho el contenido del artículo 184 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, cuyo texto dice así: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: **“nombrar y separar a los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de los servicios”**. En este sentido, los artículos 4 y 60 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, “Orgánica de la Policía Nacional”, respectivamente, preceptúan lo siguiente:

“Artículo 4. El presidente de la República, jefe máximo de la Policía Nacional, dispondrá de su uso conforme la Constitución y las leyes, y ejercerá su autoridad mediante órdenes, instrucciones, reglamentos y resoluciones dictados directamente por él.

Para los propósitos del fiel cumplimiento de sus objetivos, la Policía Nacional queda adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, siendo su superior jerárquico inmediato el respectivo ministro”.

“Artículo 60. El presidente de la República con la participación del ministro de Gobierno y Justicia, nombrará, cesará y ascenderá a los miembros de la Policía Nacional, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan esta Ley y los reglamentos”.

Previo conocimiento de las normas anteriores, resulta palmario que el hecho de que el actor ingresara a la institución policial antes de la entrada en vigencia de la referida Ley 18 de 1997, y el Decreto Ejecutivo No. 172 de 29 de julio de 1999, “Por el cual se desarrollan los Capítulos VI, VII, Sección Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta, el Capítulo VIII de la Ley 18 de 3 de junio de 1997”; no coarta la facultad constitucional del Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Seguridad Pública (antes Gobierno y Justicia), de

remover al personal de policía, sin necesidad de agotar un procedimiento disciplinario previo.

El ejercicio de la atribución presidencial consagrada no solo en el citado texto constitucional, sino en el artículo 60 de la Ley 18 de 1997, permanece incólume; aun cuando a través del artículo 102 del Decreto Ejecutivo No. 172 de 1999, es decir, una mera norma reglamentaria, se haya instituido el ingreso a la carrera policial de manera automática, o sea, sin concurso de méritos.

Previo conocimiento que el acto de despido fue emitido con fundamento en las normas constitucionales y legales que rigen la materia; destaco que después de habersele notificado la decisión al administrado, éste tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, a través del recurso de reconsideración que fuese dirimido por medio del Resuelto No. 042-R-41 de 5 de abril de 2011.

En virtud de los argumentos anteriores, lo procedente es declarar la no ilegalidad del Decreto de Personal No. 692 de 9 de diciembre de 2009 ni su acto confirmatorio. Como esta posición no es compartida por el resto de los Honorables Colegas de la Sala, **SALVO MI VOTO.**

Fecha, ut supra.



LUIS R. FÁBREGA S.
Magistrado



LCDA. KATIA ROSAS
Secretaria