

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LEONARDO PINEDA PALMA, EN REPRESENTACIÓN DE FELIPE MORENO ROJAS, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONA NO. 594 DE 7 DE JUNIO DE 2010, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE GOBIERNOS Y JUSTICIA POR CONDUCTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Víctor L. Benavides P.  
Fecha: 26 de diciembre de 2014  
Materia: Acción contenciosa administrativa  
Plena Jurisdicción  
Expediente: 1157-2010

VISTOS:

El licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en su condición de apoderado judicial de Felipe Moreno Rojas, ha interpuesto formal demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 594 de 7 de junio de 2010, 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 3 a 29 que se declare nulo por ilegal el Decreto de Personal No. 594 de 7 de junio de 2010, mediante el cual el Ministerio de Gobierno y Justicia por conducto del Presidente de la República, dispuso destituir a Felipe Moreno Rojas del cargo de Sub-comisionado de Policía. Así también, pretende la declaración de ilegalidad y consiguiente anulación del acto confirmatorio contenido en el Resuelto No. 178-R-78 de 4 de octubre de 2010.

El acto demandado, literalmente dispone lo siguiente:

DECRETO DE PERSONAL No. 594

(DEL 7 DE JUNIO DE 2010)

Por el cual se realizan destituciones en el Servicio Nacional Aeronaval, en el Ministerio de Gobierno y Justicia.

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

DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO: Destitúyase a las siguientes personas tal como se detallan a continuación:

[...]

FELIPE MORENO SUB-COMISIONADO DE POLICÍA, Código

8025030, Posición No. 27025, Planilla 106, Salario de B/.2,150.00, más Gastos de Representación de B/.700.0 y sobresueldo de B/.374.00, con cargo a las Partidas Nos. 0.04.0.7.001.04.03.001, 0.04.0.7.001.04.03.030 y 0.04.0.7.001.04.03.011.

[...]

PARÁGRAFO: Esta destitución entrará en vigencia a partir de su notificación.

FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 184, Numeral 2 de la Constitución Política de la República.

Contra el presente Decreto la parte que se considere afectada podrá presentar Recurso de Reconsideración ante el ente que emitió el Decreto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPASE

Dado en la ciudad de Panamá, a los 7 días del mes de junio de 2010.

(fdo.) RICARDO MARTINELLI B.

Presidente de la República

(fdo) JOSÉ RAÚL MULINO

Ministro

El proponente solicita, a consecuencia de las declaraciones anteriores, que se ordene el reintegro de su mandante al cargo que ocupaba en el Servicio Nacional Aeronaval, así como el pago de los salarios caídos y demás beneficios que ha dejado de percibir desde el día de ejecución de los actos administrativos demandados hasta la fecha en que se disponga su reintegro; y se decrete también el pago de las costas y gastos que se deriven de este proceso.

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA:

El demandante explica en los hechos y omisiones que fundamentan la demanda, que su representado ingresó a las Fuerzas de Defensa el 10 de diciembre de 1988, luego de concluir estudios en la Escuela Naval Militar de la República de Argentina, y al momento de sus destitución tenía más de veintiún años de servicio a la institución.

Señala que al ingresar a la institución, su mandante ocupó la posición de Sub-teniente, es decir, que ingresó como oficial miembro juramentado de la Carrera del Servicio Nacional Aeronaval (o Carrera Policial), en virtud de que cumplía con los requisitos que exige la ley para tal ingresó al régimen de carrera.

Afirma el demandante que gracias a los méritos y ejecutorias de su apoderado a lo interno de la institución, logró ascender con arreglo al sistema de méritos y desempeño profesional a la posición de Teniente en el año 1993, a Capitán en el año 1997, y a nivel de oficial superior al ser promovido a Mayor en el año 2002, mientras que el 2 de mayo de 2007 fue ascendido a Sub-comisionado de Policía.

Además, alega que la constante preocupación de superación del señor Felipe Moreno, que dicho sea de paso domina tres idiomas, lo llevo a realizar diversos estudios superiores y recibir un sinnúmero de cursos y seminarios que lo hacen especialista en materia policial, lo cual, también le ha valido para desempeñar distintos puestos administrativos y operativos dentro de la institución, así como para fungir como profesor en cátedras y cursos en la Universidad Tecnológica de Panamá y en Columbus University.

El proponente distingue que en la entidad policial, el personal está clasificado en "personal juramentado y no juramentado". Pone de manifiesto que el personal juramentado ingresa al Servicio Nacional Aeronaval a través de escuelas o academias de formación aérea o naval organizadas o reconocidas por el Órgano Ejecutivo. En el caso de su mandante, advierte que éste ingresó como personal juramentado luego de recibir el título de Guardiamarina de la Armada Argentina y que a la fecha de su destitución formaba parte del nivel de oficiales superiores del Servicio Nacional Aeronaval; por lo que estaba amparado por la Carrera del Servicio Nacional Aeronaval.

Basado en lo anterior, sustenta que el señor Felipe Moreno no podía ser destituido libremente, sino conforme a medida disciplinaria habida por alguna falta grave o de máxima gravedad y adoptada dentro de una investigación que garantizará el derecho de defensa. No obstante, por el contrario, cuestiona que su apoderado fue removido mediante un acto que destituyó de forma masiva o colectiva a un número plural de funcionarios.

Señala que contra dicho acto, su mandante promovió el recurso de reconsideración. Por medio de este recurso, el afectado recordó sobre su condición como funcionario de carrera y advirtió que desde el 10 de junio de 2009, padece de la enfermedad crónica diabetes mellitus tipo II. A raíz de este recurso, indica, la autoridad suspendió los efectos del acto, sin embargo, mediante Resuelto No. 078-R-78 de 4 de octubre de 2010, el Ministro de Seguridad Pública, resolvió confirmar en todas sus partes el Decreto de Personal 594 de 2010.

No obstante, en contra de lo señalado en el acto confirmatorio, el demandante cuestiona que se haya mantenido la destitución bajo la consideración errónea de que su representado era un funcionario de libre nombramiento y remoción.

Observa, finalmente, que el Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008, mediante el cual se creó el Servicio Nacional Aeronaval, así como el Decreto Ejecutivo 104 de 13 de mayo de 2009, que reglamenta el Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008, definen el concepto de "destitución" como una "sanción disciplinaria que se aplica por la comisión de una falta grave o de máxima gravedad, por haber incurrido el servidor público en la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario".

No obstante lo anterior, el proponente expresa que su mandante no incurrió en ninguna falta, ni tampoco cometió acto alguno que ameritara la destitución. En su lugar, sostiene que el señor Felipe Moreno tenía derecho a la estabilidad laboral o estabilidad en el cargo, de ahí que no podía ser destituido, sino mediante previa comprobación de la comisión de una falta administrativo dentro de un proceso disciplinario.

Además, señala que su representado al momento de la emisión del acto administrativo impugnado sufría, como hasta la fecha, de diabetes mellitus tipo II, la cual es una enfermedad crónica que requiere ser supervisada y evaluada por galenos periódicamente, así como exige la ingesta de medicamentos de control. En ese sentido, destaca el demandante que la autoridad nominadora tenía conocimiento que el señor Felipe Moreno padecía de este tipo de diabetes desde el 10 de junio de 2009.

Considera el accionante que, el hecho que su representado padeciera de la enfermedad señalada, le otorgaba el derecho a mantenerse en el cargo, por lo que la "única forma que podía ser destituido es que mi mandante incurriera en conducta, motivos o razones que diera a su destitución con una justa causa", de manera que, la autoridad nominadora no podía destituir a su representado bajo el pretexto de la facultad discrecional, por no tratarse de un funcionario de libre nombramiento y remoción.

En resumen, explica que el Subcomisionado Felipe Moreno gozaba de estabilidad laboral en atención a que era un funcionario público adscrito o bajo el régimen de la carrera del Servicio Nacional Aeronaval o Carrera Policial al ser personal juramentado del Servicio Nacional Aeronaval; y dado que al momento de emitirse el acto administrativo se encontraba padeciendo de una enfermedad crónica amparada por la ley.

### III. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS:

El apoderado legal de Felipe Moreno Rojas, señala que el Decreto de Personal No. 594 de 7 de junio de 2010 y el acto confirmatorio, violan por lo menos dieciocho normas legales y reglamentarias, las cuales pasamos a describir en compañía del concepto de violación alegado:

En primer lugar, el proponente aduce la violación directa por omisión del artículo 23 del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008, ya que considera que el acto administrativo desconoció que su mandante estaba amparado por el régimen de Carrera del Servicio Nacional Aeronaval. Señala, entonces, que su representado gozaba de estabilidad en el cargo, razón por la cual considera que no podía ser destituido sino a través de proceso disciplinario en el que se comprobara la comisión de una falta disciplinaria grave.

En segundo lugar, alega la violación directa por comisión del artículo 26 del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008. El demandante señala que el señor Felipe Moreno era personal juramento y, por tanto, servidor de la Carrera del Servicio Nacional Aeronaval. Indica que dado que el señor Moreno Rojas estaba adscrito al régimen de carrera, éste no podía ser destituido bajo el pretexto de la "desfasada facultad discrecional".

Como tercer punto, estima que se ha violado de forma directa por comisión del artículo 14 del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008. Explica que de acuerdo con la norma aducida los únicos funcionarios policiales que se erigen como funcionarios de libre nombramiento y remoción, son el Director General y el Subdirector General. Observa, por tanto, que el artículo 14 no contempla otra categoría de funcionario entre los sujetos a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, de ahí que, reitera que el señor Felipe Moreno se encontraba amparado por el régimen de carrera al momento de su destitución; de ahí que no era permisible su destitución con fundamento en la facultad discrecional.

Siguiendo con el Decreto Ley 7 de 2008, el demandante aduce la infracción de su artículo 31. Considera que la violación ha sido directa por omisión, toda vez que la disposición establece la obligación de la autoridad nominadora de cumplir con los mandatos del Decreto Ley 7 de 2008. Así pues, advierte que la destitución de Felipe Moreno debió demostrarse de manera objetiva que el funcionario había incurrido en una falta disciplinaria grave, esto es, en medio de un investigación disciplinaria con audiencia del procesado.

En ese orden de ideas, argumenta también la violación del artículo 61 y 63.1 del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008. Estima que éstas normas han sido infringidas de forma directa por omisión en virtud de que el acto administrativo se emitió sin que se cumpliera con el debido proceso y en desconocimiento del derecho a la estabilidad laboral que gozaba el señor Felipe Moreno; resalta el demandante que tal medida sólo es procedente en el caso que concurran las causales establecidas en el artículo 58 del Decreto Ley 7 de 2008.

El demandante aduce, también, la violación del artículo 58 del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008, pues, siguiendo la línea argumental anterior, indica que su poderdante no ha sido condenado por la comisión de algún delito doloso como tampoco ha sido sometido a proceso disciplinario. En consecuencia, argumenta que no se configuran las causales establecidas por el Decreto Ley para destituir y levantar el fuero que le concede o reconoce el régimen de Carrera del Servicio Nacional Aeronaval al señor Moreno Rojas. En su lugar, indica que el acto impugnado se ampara de manera ilegal en la supuesta facultad discrecional de la autoridad nominadora, alegada con base en el artículo 184.2 de la Constitución Política.

Lo mismo sostiene el demandante en su alegato de violación del artículo 46 del Decreto Ley 7 de 2008. Advierte que el señor Felipe Moreno fungía como Sub-comisionado al momento de darse la destitución y pertenecía al nivel de oficiales superiores; lo que es lo mismo, a no ser un funcionario de libre nombramiento y remoción, como sí lo son los cargos directivos en la institución (director, subdirector general) de conformidad con los artículos 14 y 20 del Decreto Ley 7 de 2008.

En línea con los argumentos anteriores, sustenta que el acto impugnado ha infringido de forma directa por omisión los artículos 35, 81, 344, 382, 398 y 439 del Decreto Ejecutivo No. 104 de 13 de mayo de 2009. Sobre estas normas argumenta que dado que su mandante era un funcionario juramentado y, por ende, sometido al régimen de la carrera aeronaval, gozaba de estabilidad en el cargo de Sub-comisionado que desempeñaba desde el año 2007. De manera que sustenta con base en el estatus de funcionario de carrera de Moreno Rojas, que éste sólo podía ser destituido previa comprobación de una falta disciplinaria y mediante procedimiento administrativo que garantizará su derecho a defensa y la totalidad de garantías del debido proceso.

Por otro lado, invoca la violación directa por omisión del artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005. En este sentido, señala que éste precepto ha sido violado de forma directa por omisión toda vez que el señor Felipe Moreno tenía derecho a mantenerse en el cargo por las razones antes anotadas, pero además, porque desde el 10 de junio de 2009 la Unidad de Medicina de la institución, por medio del galeno Arturo Nava, le diagnosticó Diabetes Mellitus tipo II; una enfermedad que está clasificada como un padecimiento crónico. Indica que éste padecimiento debió ser considerado por la autoridad nominadora al momento de emitir el acto de destitución, pues era de su pleno conocimiento.

Alega también la infracción del artículo 2 de la Ley 1 de 2005. En este sentido, señala que se viola la disposición de forma directa por omisión, básicamente, porque el acto impugnado desconoció la condición de enfermo crónico del señor Felipe Moreno, y eso a pesar de que el referido artículo 2 establece qué presupone el concepto de enfermedad crónica, y define que ésta condición comporta un tratamiento paliativo por más de tres meses que, no obstante, no curaría la enfermedad. Explica que este es el caso de la diabetes mellitus detectada a su mandante, por lo que a su juicio no hay excusa que ampare el hecho que la autoridad haya desconocido la enfermedad del señor Felipe Moreno, aun cuando ésa condición le otorga al paciente el derecho a mantenerse en el cargo.

Por último, señala que se ha lesionado directamente por omisión el artículo 4 de la Ley 59 de 2005. Considera que la norma impone, de manera enfática y categórica, la prohibición de aplicar la supuesta facultad discrecional para poner término a la relación jurídica que unía al Subcomisionado Moreno Rojas con la institución. Por tanto, sostiene que la destitución no era jurídicamente viable, ya que en ese supuesto la

autoridad debió probar que el funcionario incurrió en una falta disciplinaria grave que ameritará su destitución, previo cumplimiento de las garantías del debido proceso. Por lo anterior, concluye que, la medida adoptada en contra del señor Felipe Moreno, además de abusiva es inhumana, ya que por una parte se trata de un paciente que requiere ser evaluado clínicamente de manera frecuente e ingerir fármacos o medicamentos tendientes a paliar su mal crónico; y por la otra, ya que resulta antagónico que se le destituya, siendo que se trata de un funcionario especializado en cuya formación ha invertido el Estado.

#### IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:

El Ministro de Seguridad Pública a través de la Nota No. 341-DAL-10 de 21 de diciembre de 2010 (fs. 61-62), contestó el Oficio No. 2991 de 10 de diciembre de 2010, 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 su informe, la autoridad acusada se refiere en los siguientes términos:

En atención a su Oficio No. 2991 de 10 de diciembre de 2010, 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 Leonardo Pineda Palma, en representación de FELIPE MORENO ROJAS, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 594 de 7 de junio de 2010, dictado por conducto del entonces Ministerio de Gobierno y Justicia.

Mediante el citado decreto de personal, se procedió a destituir al señor FELIPE MORENO ROJAS, del cargo que desempeñaba como Subcomisionado de Policía en el Servicio Nacional Aeronaval, con fundamento en el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, que establece entre las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo, la de nombrar y separar a los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.

El acto administrativo, objeto de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que nos ocupa, fue debidamente notificado el día 27 de julio de 2010 al señor FELIPE MORENO ROJAS, quien interpuso recurso de reconsideración en contra la medida adoptada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por el recurrente, este Despacho consideró que no existían elementos que desvirtuaran el Decreto de Personal No. 594 de 7 de junio de 2010, por lo que se dispuso mantener su contenido, mediante el Resuelto No. 078-R-78 de 4 de octubre de 2010, dándose por agotada la vía gubernativa.

Hago del conocimiento del Señor Magistrado, que el señor FELIPE MORENO ROJAS, a través del Licenciado Alvis Santana Castillo, quien en su momento presentó el recurso de reconsideración en su nombre y representación, también introdujo un recurso de revisión administrativa ante esta Institución, el cual se mantiene en espera de ser resuelto.

Contrario a lo expresado en el libelo de la demanda, en el sentido que esta institución tenía conocimiento que el ahora demandante sufría de Diabetes Mellitus Tipo II, al igual

que ya lo informamos al Defensor del Pueblo, no fue sino luego de la expedición del decreto de personal demandando y en fecha que coincide con su notificación, cuando el señor MORENO ROJAS solicita una certificación en ese sentido, pero de ésta no existía constancia en su expediente administrativo.

#### 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 (fs. 63-71), contestó la demanda mediante Vista No. 159 de 16 de febrero de 2011; 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, el señor Felipe Moreno estaba supeditado a la potestad que tiene el Órgano Ejecutivo para removerlo del cargo y, por tal razón, éste no tenía que recurrir el agotamiento de un proceso sancionador como mecanismo idóneo para llevar a efecto la remoción.

Por otro lado, el Procurador se opone a los cargos de infracción alegados con relación a los artículos 1,2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, es decir, sobre la enfermedad crónica que aduce padecer el señor Felipe Moreno, ya que considera que la documentación en la que sustenta su afirmación fue presentada a la institución demandada el 15 de septiembre de 2010, esto es, con posterioridad a su desvinculación al cargo público. Además, señala que la documentación aportada para probar la condición de salud del actor, no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, entre otras cosas, porque el actor no solicitó la conformación de la comisión interdisciplinaria a la que hace referencia la norma, con el fin de que se evaluara su caso.

Por lo dicho, el Ministerio Público descarta que se hayan conculcado las normas alegadas, de manera que solicita se declare que no es ilegal el Decreto de Personal 594 de 7 de junio de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro del ramo.

#### VI. ALEGATO DE CONCLUSIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE:

El proponente, mediante libelo de alegatos consultable a foja 137 a 147, reitera la acusación de ilegalidad del acto impugnado y la solicitud de anulación peticionada con la demanda. En cuanto a los aspectos sustanciales del proceso, el demandante concluye que en el transcurso del proceso se ha comprobado que el señor Moreno Rojas gozaba de estabilidad en el cargo y que sólo podía ser destituido previa comprobación en un proceso disciplinario justo, que había incurrido en alguna falta disciplinaria grave. Por tanto, en contraposición señala que no podía ser removido con fundamento en el poder discrecional del Órgano Ejecutivo; esto es, dado que se trataba de un empleado amparado por el régimen de carrera aeronaval.

Finalmente, insiste en el derecho a la estabilidad en el cargo del señor Felipe Moreno, el cual, sostiene no sólo tiene origen por el hecho de haber accedido a la carrera como personal juramentado, sino por estar amparado debido a su condición de salud, esto es, porque al momento de la emisión del acto demandado, como hasta ahora, padece de una enfermedad crónica como lo es la Diabetes Mellitus Tipo II.

## VII. 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. 594 de 7 de junio de 2010, debe ser declarado nulo por ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por el demandante en torno a los artículos 23, 26, 14, 31, 63, 61, 58 y 46 del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008; los artículos 35, 81, 344, 345, 382, 398 y 439 del Decreto Ejecutivo 104 de 13 de mayo de 2009; y los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005.

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.

Establecido lo antepuesto, la Sala procede con el examen correspondiente, no sin antes advertir que el argumento central de la demanda, sustenta que el acto impugnado ha sido emitido obviando el derecho a estabilidad laboral que otorga el régimen de Carrera Aeronaval a su miembros y, por ende, en oposición al debido proceso legal y los requisitos que dentro de ésta garantía se enmarcan. Por esta razón, primero se examinan los cargos de violación alegados y seguidamente, a modo de nexo con la argumentación precedente, se verifican ciertos aspectos de angular importancia para el ejercicio del poder disciplinario y la garantía del debido proceso en materia administrativa; lo cual, servirá de apoyo conceptual a la orientación que seguidamente se planteará para la resolución de la discusión jurídica propuesta.

1. Los cargos de violación que se acusan al Decreto de Personal No. 594 de 7 de junio de 2010:

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 Felipe Moreno, pues, argumenta que la autoridad demandada desconoció que el funcionario estaba amparado por el régimen de Carrera del Servicio Aeronaval y tenía el derecho legal a mantenerse en el cargo en atención a la enfermedad crónica que padece.

De acuerdo a lo anterior, entonces, lo primero que debe verificarse es si el Subcomisionado Felipe Moreno, ciertamente, formaba parte del régimen de la Carrera Aeronaval, esto es, a efectos de establecer si la destitución procedía dada su adopción dentro del marco de la facultad discrecional del poder ejecutivo o si en cambio, debió cumplirse con el procedimiento sancionador en virtud del estatus jurídico del funcionario.

En ese sentido, cabe señalar para empezar que el artículo 2 del Decreto Ley 7 de 2008 establece que el "Servicio Nacional Aeronaval es una institución policial, componente de la Fuerza Pública, [...] con carrera profesional y régimen disciplinario especial".

De acuerdo con la norma, el régimen de carrera del Servicio Nacional Aeronaval es de "carácter especial", más en concreto, de "carácter policial" tal y como lo dispone además el artículo 23 *lex citti*, en cuyo texto se lee lo siguiente:



Se crea la Carrera del Servicio Nacional Aeronaval, que será de carácter policial, a la cual ingresarán los miembros de la institución que, en virtud del nombramiento, tomen posesión del cargo, presten juramento y cumplan el respectivo periodo de prueba, de conformidad con el presente Decreto Ley y sus reglamentos (El subrayado es de la Sala).

El carácter especial de este régimen singulariza, por tanto, ciertos aspectos que la diferencian del régimen de carrera administrativa general, ya que de acuerdo con el referido artículo 23 *lex cit* y el artículo 35 del Decreto Ejecutivo 104 de 2009 el método de ingreso al régimen de carrera está dirigido a los miembros de la institución que, en virtud del nombramiento, tomen posesión del cargo, presten juramento y cumplan el respectivo periodo de prueba de conformidad con la ley.

En particular, pertenecen a la carrera conforme a la clasificación establecida en la normativa del servicio aeronaval (artículo 36 del Decreto Ejecutivo 104 de 2009) el "personal juramentado", es decir, los servidores que presten juramento y cumplan el respectivo periodo de prueba. Así lo establece con claridad el artículo 26 del Decreto Ley 7 de 2008 al distinguir que el "personal juramentado" está compuesto por los servidores públicos de Carrera del Servicio Nacional Aeronaval, mientras que el "personal no juramentado" se diferencia de aquél porque se conforma "por los servidores públicos que no ejerzan funciones propias de la Carrera del Servicio Nacional Aeronaval y cuyas actuaciones se limitan, única y exclusivamente, a fines administrativos y técnicos, para los cuales fueron nombrados. Este personal no portará uniformes, armas e insignias propias de la institución, y se regirá por las normas de la Carrera Administrativa".

En otras palabras, conforme a la normativa señalada, no forman parte del régimen de carrera los servidores que no ejercen funciones aeronavales, ya que éstos con arreglo a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 36 del Decreto Ejecutivo 104 de 2009, están regidos por la ley de carrera administrativa general. En cambio, los servidores que poseen la condición de "personal juramentado", conforme al segundo párrafo del artículo 36 *lex cit*, ingresan al régimen a través de escuelas o academias de formación aérea o naval, organizadas o reconocidas por el Órgano Ejecutivo.

A mayor abundamiento, se aprecia que el carácter especial de ingreso a la carrera de los servidores que ejercen funciones aeronavales, esencialmente, obedece a que, como hemos señalado, el artículo 23 del Decreto Ley 7 de 2008 establece como principio rector que la Carrera del Servicio Nacional Aeronaval es de "carácter policial". De ahí que el ingreso al régimen de carrera esté supeditado a un proceso de reclutamiento y selección de los aspirantes (artículo 69 y 75.2 del Decreto Ejecutivo 104 de 2009) que, como ya se dijo, provengan de las escuelas o academias de formación aérea o naval y, por lo tanto, cumplan con los requisitos de ingreso dispuestos en el artículo 71 *lex cit*, esto es, la "formación policial básica según el cargo, el agente sea Agente o Subteniente, además de los requisitos establecidos en el artículo 27 del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008".

Sentado lo anterior, se confirma que el señor Felipe Moreno gozaba de los derechos y prerrogativas que resultan del amparo de la carrera administrativa aeronaval, ya que éste accedió a la institución después de haber obtenido el título de Guardiamarina en la República de Argentina en el año 1988 (fj. 122 del expediente judicial) y, en virtud del cumplimiento del resto de requerimientos exigidos por la ley (artículo 85 del Decreto Ley 7 de 2008 y el artículo 81 del Decreto Ejecutivo 104 de 2009). Lo dicho, además, se corrobora a través de la certificación de fecha de 25 de noviembre de 2010 y de 18 de junio de 2012 (fj. 53 y 124 del expediente judicial), por medio de las cuales el Director Nacional de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad

Pública, en resumen, suscribe: "Que el señor FELIPE MORENO, pertenecía a la Carrera del Servicio Nacional Aeronaval, en conformidad con el Artículo 26 del Decreto Ley No. 7, del 20 de agosto de 2008".

Ahora bien, ya que el estudio normativo realizado y la documentación que reposa en el proceso permiten constatar que el Subcomisionado Moreno Rojas, formaba parte del régimen de Carrera del Servicio Nacional Aeronaval, resulta obligatorio advertir tal y como ha tenido ocasión de señalar la doctrina de esta Sala Tercera y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que el derecho a estabilidad que demanda el actor, supone entre otras cosas que la destitución como sanción disciplinaria sólo opera por causa justificada debidamente establecida en el ordenamiento jurídico y previo cumplimiento del debido proceso disciplinario; garantía que además, está claramente dispuesta en el artículo 71 del Decreto Ley 7 de 2008 del Servicio Nacional Aeronaval, el cual pasamos a transcribir:

Las sanciones que se apliquen a los miembros del Servicio Nacional Aeronaval, con base en el reglamento disciplinario, consistirán en sanciones administrativas, amonestación, reprensión, arresto, separación del cargo y destitución, sin perjuicio de las acciones a que hubiera lugar conforme lo dispone el Código Penal.

El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías del debido proceso.

Así las cosas, la Sala considera oportuno hacer algunas precisiones con relación al alcance y efectos del proceso disciplinario y la garantía del debido proceso; lo cual se verifica en el epígrafe siguiente.

## 2. Potestad Sancionadora del Estado en materia Disciplinaria y Debido Proceso Legal:

Para la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado, es decir, del derecho sancionatorio. Esto es, básicamente, porque como ha dicho esta Sala en Sentencia de 27 de noviembre de 2008, la facultad "derivada del "ius punendi" se ha extendido al ámbito administrativo a efecto de fiscalizar los comportamientos de los administrados y de los funcionarios de la administración adscritos a este ente, así como para la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe" (Cfr. Sala 3ª, PCA de Plena Jurisdicción, María de Carmen Lezcano vs. PTJ. M.P. Adán Arnulfo Arjona).

El ejercicio de esta potestad administrativa adquiere vigencia a través del cumplimiento de los principios y garantías que componen el debido proceso. De ahí que el proceso disciplinario tenga como fundamento supremo lo dispuesto en el artículo 32 y 31 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977. De acuerdo con éstas disposiciones los denominados procesos "sancionadores o disciplinarios, [...] deben estar precedidos del debido trámite, y por ende de ciertas garantías procesales, en procura del derecho de defensa" (Cfr. Sala 3ª, Eusebia Calderón vs. Ministerio de Salud, Fallo de 14 de agosto de 2003. M.P. Adán Arnulfo Arjona).

Ahora bien, esta garantía, al mismo tiempo, como su naturaleza lo indica, presupone límites a los excesos de la Administración, tal y como lo ha puesto de manifiesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el conocido caso Caso Baena y otros, al señalar que:

En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos

humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso (Cfr. Corte IDH, Caso Baena y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costos, párr. 126) (Subrayado es de la Sala).

En ese sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado que el “derecho al debido proceso busca confirmar la legalidad y correcta aplicación de las leyes dentro de un marco de respeto mínimo a la dignidad humana dentro de cualquier tipo de proceso, entendido este como “aquella actividad compleja, progresiva y metódica, que se realiza de acuerdo con las reglas preestablecidas, cuyo resultado será el dictado de la norma individual de conducta (sentencia), con la finalidad de declarar el derecho material aplicable” (Cfr. Pleno de la CSJ, Acción de Amparo, Leslie Samudio Patiño vs. INAC, Fallo de 29 de marzo de 2011, M.P. Harley J. Mitchell D.).

Lo anterior se encuentra establecido de forma general en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, el cual, siguiendo lo establecido en el artículo 32 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana, determina que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas se efectuarán sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Y en concreto, lo establece y desarrolla el artículo 200.31 de la Ley 38 de 2000, al supeditar al cumplimiento de ciertos requisitos de procedimiento, como lo son “el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa”.

### 3. Consideraciones finales:

Teniendo en cuenta lo anotado, la Sala colige que en el asunto que nos ocupa, el correcto cumplimiento del proceso disciplinario a través de la satisfacción de la garantía del debido proceso, no podía excepcionarse toda vez que el señor Felipe Moreno era un funcionario juramentado adscrito a la Carrera del Servicio Nacional Aeronaval. Por tanto, se infiere que su permanencia en la institución estaba amparada por el derecho a estabilidad laboral que dispone el artículo 63 del Decreto Ley 7 de 2008.

Así pues, para su remoción la administración estaba sometida por imperio de la ley al cumplimiento de lo previsto en el artículo 61 *lex cit*, el cual, preceptúa que “Los miembros del Servicio Nacional Aeronaval que pertenezcan a la Carrera gozarán de estabilidad en su cargo, y solo podrán ser privados de ella conforme lo establece el artículo 58”; es decir, bajo la concurrencia de dos presupuestos específicos:

1. Haber sido condenados mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que conlleve pena de prisión;
2. Por decisión disciplinaria ejecutoriada, por la violación de los preceptos establecidos en el presente Decreto Ley o en sus reglamentos.

Como puede deducirse de la revisión de las actuaciones de la autoridad demandada, ninguna de las dos causales se han configurado ni mucho menos han servido de fundamento para la emisión del acto administrativo. En su lugar, tal omisión y la fundamentación equívoca del acto administrativo con base en la

potestad discrecional de la autoridad nominadora, no hace más que ratificar la ilegalidad de la actuación demandada, esto es, ya que el afectado le asistía el derecho a estabilidad laboral y, por consiguiente, se tornaba obligatorio para la administración cumplir con el procedimiento necesario para la constatación objetiva de la comisión de alguna falta, si la hubiera, que hiciera mérito a la destitución (artículo 382 del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008).

Siendo así, es claro que prosperan los cargos de violación de los artículos 23, 26, 31, 63, 61, 58 y 46 del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008 y de los artículos 35, 81, 344, 345, 382, 398 y 439 del Decreto Ejecutivo 104 de 13 de mayo de 2009. En tanto que con relación a la acusación de violación de los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, concernientes al alegado derecho a mantenerse en el cargo en virtud de la enfermedad crónica del actor, la Sala considera que no es necesario hacer tal examen, toda vez que, como se ha venido exponiendo, 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.

Así entonces, y ante el cúmulo de infracciones que hemos anotado, la Sala procede a declarar ilegal el acto administrativo comprendido en el Decreto No. 161 de 8 de octubre de 2010, y decretar su anulación así como reconocer, por tanto, los derechos subjetivos reclamados por la parte actora.

#### VIII. 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. 594 de 7 de junio de 2010 emitido por el Ministro de Gobierno y Justicia, y su acto confirmatorio, y por consiguiente, ORDENA el reintegro al señor FELIPE MORENO ROJAS, al cargo que ocupaba en el Servicio Nacional Aeronaval, con el correspondiente pago de salarios y el reconocimiento de los demás derechos dejados de percibir desde el momento de su destitución.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.

LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JOAQUÍN ROGER PÉREZ EN REPRESENTACIÓN DE REY ALBERTO SALAMIN CARRANZA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.0001-2010 DE 5 DE ENERO DE 2010, EMITIDA POR EL ADMINISTRADOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Víctor L. Benavides P.