

agosto de 2013, y de las que se notificó y de las que pudo rendir sus descargos.

De igual forma, la Sala concuerda con el Procurador de la Administración cuando señala que el doctor Pedro Rodríguez Toribio no fue destituido del Hospital Santo Tomás por no haberse presentado oportunamente en la Unidad de Trauma de la entidad demandada el día de los hechos, como alega el recurrente, sino por infringir el numeral 7 del artículo 102 del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás que señala: alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo”, lo que conforme al reglamento constituye una falta de máxima gravedad que conlleva la destitución, por lo que el acto acusado de ilegal, es conforme a derecho.

Por lo tanto, la Sala Tercera considera que la Resolución Administrativa No. 873 de 2 de julio de 2013, dictada por el Hospital Santo Tomás, no vulnera los artículos 40, 102 (numeral 7), 103 y 104 del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás; los artículos 13, 37 y 46 de la Ley 68 de 20 de noviembre de 2003; el artículo 67 del Decreto Ejecutivo 1458 de 6 de noviembre de 2012 que regula la Ley 68 de 20 de noviembre de 2003; los artículos 34, 139, 140, 142 y 150 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 873 de 2 de julio de 2013, dictada por el Hospital Santo Tomás, así como tampoco lo son los actos confirmatorios y, por lo tanto, NIEGA las demás pretensiones del recurrente.

Notifíquese Y CÚMPLASE,

VICTOR L. BENAVIDES P.  
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA DIXSIANA L. ACOSTA G., EN REPRESENTACIÓN DE RICARDO QUIEL C., PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO.594 DE 7 JUNIO DE 2010, EMITIDO POR EL SERVICIO NACIONAL AERONAVAL DEL MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P PANAMÁ, SIETE (7) DE ENERO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	07 de enero de 2015
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	395-11
VISTOS:	

La Licenciada Dixsiana Lorena Acosta G. actuando en virtud de poder especial otorgado por RICARDO QUIEL, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.594 de 7 de junio de 2010, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la resolución de 26 de diciembre de 2011 (f.83), se admitió la demanda de plena jurisdicción incoada, y se ordenó su traslado al Procurador de la Administración, así como al Ente demandado, para que rindiese el informe explicativo de conducta, contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

#### I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto administrativo demandado, lo es el Decreto de Personal No.594 de 7 de junio de 2010, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, en cuya parte resolutive, se dispuso lo siguiente:

"DECRETA:

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

RICARDO R. QUIEL

Cédula N° 4-147-1497

MAYOR, 8025040, Posición N° 27039, Planilla 106, Salario de B/.1,700.00, más gastos de representación de B/.400.00 y sobresueldo de B/.260.00, 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

Contra el acto administrativo demandado ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, el afectado promovió y sustentó recurso de reconsideración; mismo que fue decidido, por medio del Resuelto No.055-R-54 de 5 de abril de 2011, la cual mantuvo en todas sus partes la actuación recurrida, y en consecuencia, agotándose la vía gubernativa.

#### II. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El recurrente solicita a la Sala Tercera, que previo a los trámites de rigor, declaren lo siguiente:

1. Que se declare NULO, por ILEGAL el Decreto de Destitución No.594 de 7 de junio de 2010, por el cual se destituye a RICARDO RENE QUIEL CASTILLO del cargo que desempeñaba como Mayor de la Policía Nacional con funciones en el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN); y su acto confirmatorio contenido en el Resuelto No.055-R-54 de 5 de abril de 2011, proferido por el Ministro de Seguridad JOSE RAUL MULINO.

2. Que como consecuencia de lo anterior, ordene al Ministerio de Seguridad Pública que se reintegre a RICARDO RENE QUIEL CASTILLO, al cargo de Mayor de la Policía, con funciones en el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN, el cual desempeñaba en dicha Institución, y se le reconozcan con todos los privilegios, prerrogativas, ascensos y categorías correspondientes al rango y que sea equiparado a la antigüedad del cargo que ostenta su promoción

correspondiente de 1993.

3. Que igualmente, se le reconozcan los salarios, gastos de representación y dietas dejados de percibir desde la fecha de notificación, 9 de mayo de 2011, hasta la fecha en que se resuelva el fondo de la pretensión.

La anterior solicitud obedece, tal como lo sostiene la apoderada judicial del demandante, licenciada Dixsiana Lorena Acosta G., que los hechos y derechos con los que se fundamenta la destitución, desconocen el concepto de carrera policial, que ha sido instituido en el artículo 305 de la Constitución Política, dentro de la función pública, conforme a principios de sistema de méritos en la organización de la administración de personal del Estado.

Según expone la apoderada judicial del actor, el miembro de la policía que ha sido juramentado e ingresado a través de un sistema de méritos, proveniente de un curso de formación para agentes u oficiales, de una Escuela, Academia o Centro de Instrucción Policial, Aérea, Naval o Militar, como miembro de la carrera policial, como lo es el caso del Mayor RICARDO QUIEL CASTILLO, la presunción está dada, en que la Ley que rige el sistema de méritos, lealtad o moralidad, utilizada para nombrar a estos policías, y ascenderlo, debe ser utilizada, para destituirlos.

Agrega que el desarrollo del concepto constitucional de la carrera policial, esta contenido en le Decreto Ley No. 7 de 20 de agosto de 2008, que crea el Servicio Nacional Aeronaval y sus Reglamentos, la cual ha de ser utilizada para nombrar, ascender, jubilar, cesar o destituir a dichos miembros de carrera en dicho Servicio, misma que determina la competencia del Presidente de la República y Ministro respectivo (Seguridad Pública), para nombrar y cesar a miembros del Servicio Nacional Aeronaval, de conformidad con el artículo 31 del precitado Decreto Ley.

Señala, además, que al ser destituido el Mayor RICARDO QUIEL CASTILLO no se le siguió un proceso disciplinario, ni su destitución se dio con sujeción a lo que determina la Ley, es decir, conforme a lo instituido en el Decreto Ley No. 7 de 2008; hechos que prueban que no se siguieron los trámites fundamentales y como consecuencia del mismo, se incurrió en la violación del debido proceso, toda vez que los miembros juramentados de carrera ante hechos que ameriten una destitución el procedimiento disciplinario, debe basarse en el debido proceso. Que los hechos demuestran que se produjo una sanción de destitución de forma absoluta y discrecional por parte de la autoridad que emitió el acto, infringiendo normas vigentes para su debida ejecución, ya que no existió un juicio disciplinario, sin involucrar a las partes, ni otorga la oportunidad de defensa oportuna y racional; se produce con una total ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; la posibilidad de hacer uso de un medio de impugnación contra resoluciones disciplinarias; falta de motivación de éstas; pretermisión de una instancia y se dio una tramitación de procesos no regulados mediante ley, con prescindencia u omisión de trámites fundamentales violatorios al debido proceso.

Con la expedición del Decreto de Personal N° 594 de 7 de junio de 2010, la apoderada judicial de la parte actora, estima violadas las siguientes disposiciones legales: artículo 26, 31, 58, 46, 61, 71, del Decreto Ley No.7 de 20 de agosto de 2008; artículos 82 y 359 del Decreto Ejecutivo No.104 del 13 de mayo de 2009

### III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Mediante Nota N° 002-DAL-14 de 3 de enero de 2014, visible de fojas 85 y 86 del infolio judicial, y recibida en la Secretaría de la Sala Tercera, el día 6 de enero de 2014, tal como consta en el sello de recepción, el Ministro de Seguridad Pública, rinde informe explicativo de conducta, señalando que para la destitución del señor Ricardo Quiel, portador de la cédula No.4-147-1497, del cargo que desempeñaba como Mayor en la Policía Nacional, se procedió con fundamento en el artículo 184, numeral 2 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Asimismo, agrega el informe que la destitución del demandante obedeció a la prerrogativa conferida 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, siendo éste y no otro el sustento del acto recurrido.

Centralmente, el representante de la Entidad demandada, manifiesta que todas las instituciones públicas están obligadas a motivar los actos administrativos que profieren según la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, pero en materia laboral pública, la discrecionalidad contenida en el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá y en concordancia con el artículo 794 del Código Administrativo, es motivo suficiente para ejercer la facultad de destitución otorgada a la autoridad nominadora.

#### IV. DESCARGOS DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En la Vista Fiscal número 047 de 12 de febrero de 2014 (fs.87 a 91), el Procurador de la Administración hace saber a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, luego de un estudio de la actuación surtida por la entidad demandada, que los cargos de violación a las normas consideradas vulneradas por el demandante, no se han producido, ya que, la prerrogativa otorgada al Presidente de la República, en concurso con el Ministro del Ramo, encuentra sustento constitucional en el artículo 184, numeral 2 de este Cuerpo Legal.

En base a estos planteamientos, es que el Procurador de la Administración solicita a los Magistrados de la Sala Tercera, declaren legal la actuación llevada a cabo por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, así como también lo es su acto confirmatorio, y se desestimen las demás pretensiones anexadas con la demanda de plena jurisdicción incoada.

#### V. DECISIÓN DE LA SALA

Evacuados los trámites de Ley, y encontrándose el presente negocio en estado de fallar, esta Magistratura procede a resolver la presente controversia, previo a las siguientes consideraciones.

Previo al análisis de rigor, importa subrayar que con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones de plena jurisdicción, tales como la ensayada.

Dentro de este marco de referencia, esta Judicatura se pronunciará respecto a la acción de plena jurisdicción interpuesta contra el Decreto de Personal N° 594 de 7 de junio de 2010, dictado por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Seguridad Pública.

Mediante el acto administrativo censurado, se resolvió la destitución, entre otros, del señor RICARDO QUIEL CASTILLO, cedula N° 4-147-1497, quien ocupaba el Cargo de Mayor dentro del Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), adscrito al Ministerio de Seguridad Pública, con fundamento en el artículo 184, numeral 2 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Como disposiciones invocadas en el libelo de demanda, el recurrente sostiene la vulneración de los artículos 26, 31, 58, 46, 61 y 71 del Decreto Ley No.7 de 20 de agosto de 2008; artículos 82 y 359 del Decreto Ejecutivo No.104 del 13 de mayo de 2009, argumentando que se le destituyó ignorando su calidad de miembro juramentado de la Carrera Policial, por lo que gozaba de estabilidad y de los beneficios legales que le correspondían por ser miembro de esta carrera pública, aunado al hecho de que con la medida se violó el debido proceso, en el sentido que el proceso se desarrolló con una total ausencia de bilateralidad y del derecho a aportar pruebas. Es por ello, que la Sala analizará de manera conjunta los cargos de violación aducidos en este sentido.

Luego de la revisión de la actuación administrativa llevada a cabo por el Servicio Nacional Aeronaval, se destacan dos aspectos primordiales para decidir la presente causa: el ex funcionario que se presenta en el proceso en calidad de demandante ha comprobado su estatus de funcionario de carrera del Servicio Nacional Aeronaval; así como también se evidencia con el examen del expediente administrativo remitido a este Tribunal, que pese haberse adelantado un proceso de destitución, contra éste procedimiento se interpuso una advertencia de ilegalidad, siendo resuelta por esta Corporación mediante sentencia de 4 de enero de 2011, declarando nulo por ilegal el proceso administrativo disciplinario seguido al entonces capitán de corbeta RICARDO RENÉ QUIEL CASTILLO.

Con relación al segundo aspecto, la Sala aprecia en los antecedentes del caso, que al sancionado con la destitución del cargo, RICARDO QUIEL, se le surtió con anterioridad un proceso disciplinario por haber (según la autoridad demandada), en forma reiterada, actuado irresponsable y negligentemente en su puesto (art. 117, acápite 9 del Reglamento Disciplinario Institucional)

No obstante lo anterior, la Sala Tercera de la Corte mediante Sentencia de cuatro (4) de enero de dos mil once (2011) resolvió declarar nulo, por ilegal, el proceso administrativo disciplinario seguido al entonces capitán de corbeta RICARDO RENÉ QUIEL CASTILLO, con motivo de la advertencia de ilegalidad propuesta por el apoderado judicial del demandante. Es decir, al momento de tomarse la decisión definitiva por parte de la Sala, el Presidente de la República, con el concurso del Ministro de Seguridad Pública, ya habían decidido mediante el referido Decreto de Personal No.594 de 7 de junio de 2010, destituir del cargo al demandante, fundamentándose, en esta ocasión, en una norma constitucional, como lo es el artículo 184, numeral 2. Es decir, la autoridad omitió el contenido del artículo 73 de la Ley 30 de 31 de julio de 2000 que al tenor literal dispone lo siguiente:

"Artículo 73. La autoridad que advierta o a la cual una de las partes le advierta que la norma legal o reglamentaria que debe aplicar para resolver el proceso tiene vicios de inconstitucionalidad, formulará,

dentro de los dos días siguientes, la respectiva consulta ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o reglamentaria haya sido objeto de pronunciamiento por dicho Tribunal.

De igual manera, cuando la autoridad advierta o alguna de las partes le advierta que la norma o normas reglamentarias o el acto administrativo que debería aplicar para resolver el proceso, tiene vicios de ilegalidad, dentro de los dos días siguientes, someterá la consulta respectiva ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o acto haya sido objeto de pronunciamiento de esta Sala. En uno y otro supuesto, la autoridad seguirá tramitando el proceso hasta colocarlo en estado de decisión, pero sólo proferirá ésta una vez el Pleno de la Corte Suprema de Justicia o la Sala Tercera, se hayan pronunciado sobre la consulta respectiva.

En la vía gubernativa únicamente podrán los interesados formular, por instancia, una sola advertencia o consulta de inconstitucionalidad o de ilegalidad del acto o ambas. (el subrayado es de la Sala)

De lo expuesto, queda claro que, en el negocio jurídico en cuestión, más que hacer uso de la facultad contenida en la Constitución para separar a los miembros de los servicios de policía por parte del Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo, el acto impugnado denota la clara intención arbitraria de destituir al Mayor RICARDO QUIEL. Ello es así, puesto que a pesar de la interposición de la advertencia de ilegalidad propuesta por el demandante, la autoridad administrativa demandada decidió destituir al servidor con sustento en una facultad discrecional.

Sobre el particular, la discrecionalidad no puede entenderse independientemente del principio de legalidad; y cuando así se hace se convierte en un medio favorecedor de la corrupción y la injusticia, pues es en la potestad discrecional donde la Ley se expresa como un límite relacionado con el fin, la competencia y el procedimiento. En razón de ello, con frecuencia se señala que el rasgo diferenciador de un acto discrecional (en contraposición a la arbitrariedad ajena al derecho) es la motivación; ya que en un acto discrecional la autoridad debe poder justificar los motivos de su decisión

En ese sentido, advierte la Sala que es imprescindible que la autoridad cumpla, sin excepción, con el debido proceso en cualquier tipo de actuación administrativa que desarrolla. En efecto, la autoridad debe cumplir con los elementos mínimos del debido proceso y dar lugar a que el funcionario pueda ejercer en plenitud sus derechos y garantías de procedimiento, esto es, aun cuando la remoción del funcionario esté sustentada en el ejercicio de la potestad discrecional de la autoridad nominadora.

Como vemos, si la autoridad dispone ejercitar tal poder discrecional, como en este caso, ésta debe conducirse dentro de los límites que establece la ley para el ejercicio de esta facultad. No supone hacer extensivo al ejercicio de esta potestad, el cumplimiento de los más enjundiosos rigores del procedimiento administrativo y sus distintas fases que, como ha dicho esta Sala, no son totalmente trasladables al poder discrecional, sino hacer cumplir las mínimas garantías que toda actuación pública precisa.

A tal efecto, señala Sayagues Laso, que:

Cuando la Constitución o las leyes atribuyen a un órgano de administración competencia para destituir a sus funcionarios sin establecer limitaciones o sea la situación típica de amovilidad, debe considerarse que se le ha dado una potestad discrecional, que puede ejercer no sólo por razones disciplinarias, sino por cualesquiera otros motivos referentes al servicio (economía, confianza, reorganización, etc.). Pero si ejerce dicha potestad por razones disciplinarias y se trata de funcionario comprendido en el estatuto, debe oírlo

previamente (art. 18 del estatuto), aunque no se instruya sumario, el cual no es indispensable. Además es preciso tener en cuenta que por la discrecionalidad no implica arbitrariedad, ni autoriza a actuar por motivos extraños al servicio, lo cual configuraría desviación de poder. En ambos casos el acto sería inválido y probándose los hechos podrían los jueces anularlo y declarar la responsabilidad de la administración.

Pero con frecuencia la situación de amovilidad está limitada. Las leyes o los reglamentos establecen cierta protección para los funcionarios amovibles, restringiendo así la amplia discrecionalidad que de otro modo tendría la administración, esto se logra exigiendo causales determinadas para las destituciones, o mayorías especiales en los cuerpos colegiados, o el previo sumario. en esos casos la violación de cualesquiera dichas reglas afecta la validez de la destitución y apareja responsabilidad. Pero las limitaciones deben siempre constar expresamente o hallarse claramente implícitas. (Subrayado es nuestro) (Vid. SAYAGÜES LASO, E., Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2002, pp. 372-373).

Desde esta perspectiva, es evidente que los límites al ejercicio del poder discrecional se encuentran establecidos en la misma ley y la Constitución, y uno de ellos es el cumplimiento de un proceso justo que asegure las garantías de procedimiento al funcionario, tal y como tiene señalado esta Sala en fallo de 28 de enero 2014:

Es importante acotar, que el derecho a recurrir contra las relaciones que afectan un derecho subjetivo constituye, precisamente, un elemento integrador de la garantía fundamental del debido proceso, que en nuestro medio tiene rango de derecho fundamental. La jurisprudencia de la Sala Tercera ha sostenido reiteradamente, que “Esta garantía instrumental incluye la oportunidad de conocer los cargos deducidos en su contra y poder hacer los descargos correspondientes: aportar pruebas y participar en su práctica: derecho de alegar; así como a una decisión acto administrativo (sic) debidamente motivado; y a impugnar a través de los recursos legales previstos.

En efecto, el debido proceso constituye una garantía esencial para el desarrollo de cualquier actuación administrativa, así como presupone límites a la Administración en el ejercicio de los poderes que la ley le atribuye. Así lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al puntualizar 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).

Las consideraciones anteriores, nos llevan a concluir que si bien, en el asunto bajo estudio, la destitución acusada fue concebida con fundamento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora. No

menos cierto, es que ésta adolece de un elemento indispensable para la garantía del debido proceso, como lo es la motivación del acto.

En efecto, la motivación del acto administrativo es una garantía prevista en el artículo 155 y 200 numeral 1 párrafo 2 de la Ley 38 de 2000, que se encuentra inserta en el derecho al debido proceso (artículo 32 de la Constitución Política, artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y artículos 34 y 201 numeral 31 de la Ley 38 de 2000). Así lo deja ver la doctrina especializada, al sostenerse que:

Desde esta perspectiva, la motivación de los actos administrativos constituye un plus respecto a la justificación. Un acto administrativo, aun sin ser arbitrario –porque ha sido dictado con una justificación verdadera y suficientes-, puede ser contrario a derecho, por cuanto no ha sido motivado. Y de ello no puede extraerse, sin más, la consecuencia de que la falta de motivación constituya un vicio formal –ergo sancionable por la vía de la anulabilidad-, porque fácilmente puede detectarse en la falta de motivación una vulneración del derecho fundamental del artículo 24.1 de la Constitución y causante de un vicio de nulidad al amparo del art. 62.1.a) de la Ley 30/1992.

La declaración de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por falta de motivación es realizada de forma muy restrictiva por los Tribunales. Normalmente, exigen que se haya ocasionado indefensión y declaran, como regla general, que ésta no existe en tanto que el interesado dispone de la posibilidad de acudir a los Tribunales a defender sus derechos. (Vid. GARCÍA PÉREZ, Marta, «La Motivación de los Actos Administrativos», en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, et al (eds.), *Visión Actual del Acto Administrativo (Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, República Dominicana, 2012, p. 504).*

En particular, debe tenerse en cuenta que el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, claramente establece que todas las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso, lo cual exige para los efectos del acto discrecional, entre otras cosas, la motivación del acto administrativo que resulta del cumplimiento del debido trámite (artículo 200 numeral 1 párrafo 2 de la Ley 38 de 2000).

De acuerdo con el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, los actos “que afecten derechos subjetivos” deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho. Por tanto, a la vista de las normas aludidas, no puede dársele validez al acto administrativo que adolece de la debida motivación y mucho menos cuando dicho acto afecta derechos subjetivos (como es el caso que nos ocupa). Como decimos, esta garantía prevalece indistintamente de que se trate de un acto discrecional; así se deduce no solo de la normativa constitucional y legal señalada, sino que también lo expresa la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (viva manifestación de la voluntad de los países firmantes, entre ellos Panamá).

Dice la Carta en su Capítulo Segundo, numeral 4:

El principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas actuaciones administrativas, especialmente en el marco de las potestades discrecionales (Capítulo Segundo, numeral 4).

Así las cosas, en cumplimiento del debido proceso legal el acto administrativo (discrecional o no) debe

estar compuesto por:

(...) un razonamiento o una explicación o una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte tras inclusión de éstos en una norma jurídica.

(...)

La suficiencia o insuficiencia de la explicación deberá determinarse a la vista del caso concreto. En este sentido, la motivación ha de ser “suficientemente indicativa”, lo que significa para nuestra jurisprudencia que “su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, lo que implica que puede ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no son precisas ante la simplicidad de la cuestión que se plantea y que se resuelve. (Op. cit., p. 513).

Por otro lado, en el presente asunto y como un elemento adicional, se advierte que el Servicio Nacional Aeronaval es una institución policial, componente de la Fuerza Pública, de carácter permanente, de naturaleza civil, con carrera profesional y régimen disciplinario especial, según el Decreto Ley No.7 de 20 de agosto de 2008. Asimismo, establece este cuerpo normativo que el Servicio Nacional Aeronaval deberá cumplir y observar la Constitución Política de la República y demás leyes, y estará subordinado al poder público legítimamente constituido.

Dentro de este contexto, establece la normativa que “Quedan sometidos a la Carrera del Servicio Nacional Aeronaval, los miembros de la institución que, en virtud de nombramiento, tomen posesión del cargo y presten juramento de conformidad con la Ley”

Así las cosas, consta en el expediente administrativo que RICARDO QUIEL C. ha efectuado por más de 17 años una carrera de ascenso en el Servicio Marítimo Nacional (hoy SENAN) desde Sub-Teniente hasta ocupar el cargo de Mayor en ese engranaje oficial. Así, en el expediente reposa el Resuelto de Personal y Acta de Toma de Posesión de 18 y 30 de julio de 2007, respectivamente, (cfr. f 48 y 49 del expediente) a través de los cuales se le asciende al demandante en el cargo de Mayor del Servicio Marítimo Nacional (hoy Servicio Nacional Aeronaval).

Como queda visto, el acto de destitución acusado está fundamentado en el artículo 184 de la Constitución Política, cuyo numeral 2 faculta al Presidente de la República en conjunto con el Ministro del ramo para “Nombrar y separar los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.” Aunado a ello, también se señala en el informe de conducta que rindiera la autoridad demandada, que si bien todas las instituciones públicas están obligadas a motivar los actos administrativos que profieren según la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en materia laboral pública, la discrecionalidad contenida en la norma constitucional en concordancia con el artículo 794 del Código Administrativo, es motivo suficiente para ejercer la facultad de destitución otorgada a la autoridad nominadora.

En desarrollo de la norma constitucional citada y para el caso que nos ocupa, tenemos lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto Ley No.7 de 2008, el que establece claramente que el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia (hoy Ministerio de Seguridad Pública), “nombrará, cesará y ascenderá a los miembros del Servicio Nacional Aeronaval, con sujeción a las disposiciones que establezcan este Decreto Ley y sus reglamentos.” (subraya la Sala)

En tales circunstancias, debemos reiterar nuestra postura expresada en casos similares, con la que se ha establecido que para aquellos funcionarios amparados por un régimen de carrera, ya sea que su estatus haya sido adquirido por ley especial o por concurso de méritos, sólo es posible su separación del cargo si ha sido comprobado que han incurrido en una causal de destitución y para ello, previo a la aplicación de la sanción, deben ser sometidos al debido proceso sancionatorio en el que la autoridad nominadora está obligada a garantizar su derecho a defensa.

En tal sentido, en autos aparece demostrado que al tiempo de su remoción RICARDO QUIEL era miembro del Servicio Nacional Aeronaval perteneciente al régimen de Carrera de la referida institución, puesto que de conformidad con el artículo 81 del Decreto Ejecutivo No.104 de 2009 “Los miembros juramentados que hayan sido nombrados antes de aprobado el Decreto Ley No.7 de 20 de agosto de 2008, adquirirán sus estatus de Carrera de manera automática. A foja 48 reposa copia del Acta de Toma de Posesión por medio de la cual el demandante RICARDO QUIEL tomó posesión del cargo de Mayor, el 30 de julio del año 2007, por tanto, al tiempo de su destitución ya formaba parte del régimen de carrera del SENAN. De otro modo, se ha probado en el caso que nos ocupa que el demandante pertenecía al personal juramentado del SENAN, por tanto para proceder con su destitución se requería que la Administración invocara una justa causa de despido que posteriormente pudiera acreditar, lo cual no se cumplió en este caso.

Los artículos 31, 61 y 71 del Decreto Ley No.7 de 20 de agosto de 2008, aplicable al Servicio Nacional Aeronaval, y el artículo 82 del Decreto Ejecutivo No.104 de 13 de mayo de 2009, mediante el cual se reglamenta el Decreto Ley 7 de 2008, a juicio de la Sala, han sido violados, toda vez que los Decretos mencionados habilitan a que por vía reglamentaria se establezcan las disposiciones que en materia disciplinaria o de conducta pública ceñida a las normas legales que deben observar los miembros del Servicio Nacional Aeronaval y, consecuentemente, las sanciones o correcciones que corresponde aplicar en caso de violación de los preceptos disciplinarios.

La Sala coincide con lo afirmado por el demandante, lo que a su vez está constatado con las pruebas allegadas al proceso y considera que, en efecto, RICARDO RENE QUIEL CASTILLO es miembro juramentado de la institución, reconocido por la Dirección de Recursos Humanos, la cual mediante certificación visible a foja 59 certifica que el demandante ingresó el 19 de abril de 1993 “de manera permanente en las filas uniformadas,” considerando como razón suficiente para que la destitución del demandante se surtiera acorde a los procedimientos disciplinarios contenidos en los Decretos ya citados.

Por el contrario, no se observa la existencia previa de un proceso administrativo disciplinario, violándose el debido proceso, se tomó la decisión de destituir al señor RICARDO QUIEL, sin que a través de ese omitido proceso se comprobara que, en efecto, era el demandante quien incurría en una causal de despido.

Respecto a lo expresado, la Sala ha de enfatizar que no ha observado en el caudal probatorio que se haya cumplido este requisito procesal, lo que en efecto vicia de nulidad el acto impugnado.

Acerca de la pretensión contenida en el libelo de demanda sobre el pago de salarios caídos, la Sala accede a la misma, toda vez que de conformidad con el artículo 45 del Decreto Ley 7 de 2008 “El miembro del Servicio Nacional Aeronaval perteneciente al régimen de Carrera, reintegrado por orden judicial, tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su destitución o separación, hasta que se haga efectivo su reintegro y vuelva a ocupar el mismo cargo, salvo que él acepte otro equivalente en jerarquía, funciones y remuneración”

Por consiguiente, todo el caudal probatorio examinado demuestra que el demandante estaba amparado por las disposiciones que se dicen infringidas y que no se le siguió el debido proceso legal que establece el Decreto Ley No.7 de 20 de agosto de 2008 y su reglamentación por medio del Decreto Ejecutivo No.104 de 13 de mayo de 2009, por lo que se estiman fundados los cargos expuestos por la parte demandante.

En virtud de lo expresado, la Sala Tercera (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 Decreto de Personal No. 594 de 7 de junio de 2010, decretado por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia (hoy Ministerio de Seguridad Pública, así como su acto confirmatorio; y, por tanto, ORDENA EL REINTEGRO de RICARDO RENE QUIEL CASTILLO al cargo, grado y posición que ocupaba antes del acto de destitución, y el pago de los salarios caídos desde la fecha de su destitución y hasta que se haga efectivo el reintegro.

Notifíquese.

VICTOR L. BENAVIDES P.  
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ (Con Salvamento De Voto) -- ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICDO. JOSÉ ANTONIO CARRASCO EN REPRESENTACIÓN DE ALEXIS BATISTA, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN QUE INCURRIÓ LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, AL NO DAR RESPUESTA A LA SOLICITUD DE 24 DE ENERO DE 2012 Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P PANAMÁ, SIETE (7) DE ENERO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	07 de enero de 2015
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	232-2012

VISTOS:

ALEXIS BATISTA, a través de la representación legal del Licenciado José Antonio Carrasco, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la Autoridad Marítima de Panamá, al no dar respuesta a la Solicitud de 24 de enero de 2012, y para que se hagan otras declaraciones.