



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, trece (13) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).**

**VISTOS:**

El licenciado Justino González (apoderado principal) y el Magister Edwin Jesús Sanjur (apoderado sustituto), actuando en representación de **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUINEZ**, presentan demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, para que se declare la nula, por ilegal, la Resolución N° 16 de 17 de mayo de 2021, emitida por la Comisión Evaluadora de Ascenso para Oficiales Subalternos y Superiores del Servicio Nacional Aeronaval del Ministerio de Seguridad Pública, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**I. DEL ACTO IMPUGNADO Y FUNDAMENTO DEL LIBELO.**

Por medio de la acción administrativa, cuya nulidad se procura, la entidad demandada desestima la solicitud de inclusión en el Listado Preliminar de Ascenso del señor **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUINEZ**, de Capitán a Mayor, por no cumplir con el requisito contemplado en el numeral 1 del artículo 40 de Decreto Ejecutivo No.900 de 2 de marzo de 2020. Habiéndose recurrido contra la decisión primigenia, la Junta Revisora de Ascenso 2021, mediante Resolución N°18 de 30 de junio de 2021, confirma en todas sus partes la Resolución N°16 de 17 de mayo de 2021 (fs. 23-27, 29-30 expdte. contencioso).

A juicio del demandante, esta desestimación, es contraria al ordenamiento jurídico, ya que al no basarse en los hechos que generaron la petición de ascenso

y, aplicarse para su adopción normas que no corresponden al tiempo y espacio generador de la solicitud administrativa de ascenso, carece de una debida motivación legal. En este sentido, puntualiza que le asiste el derecho al beneficio que se adquiere por antigüedad, por contar con veintiséis (26) años y tres (3) meses de servicios continuos y, en el rango de Capitán, cuatro (4) años y ocho (8) meses, sin embargo, en el mes de agosto alcanzaría cinco (5) años como Capitán.

El apoderado judicial añade que, su representada cuenta con horas de vuelo como piloto Huges Md- 500 y Bell-407 aeronaves livianas de tipos Monomotor, Bell-412 y Bell-212; además, en helicópteros medianos de tipos Bimotor, Augusta AW-139 helicóptero pesado, en su modalidad Tipo ATP, por poseer un peso por encima de las 12,500 libras. Sobre estas horas destaca, que se han desconocido por el acto impugnado y con ello el derecho a ascenso ante una trayectoria laboral, que la Comisión Evaluadora de Ascenso debió considerar, y en uso de su potestad facultativa y dentro de los límites de Ley, "resolver de la mejor manera los intereses" de quien es merecedor del ascenso a Mayor solicitado (Cfr. f. 11, último párrafo, expdte. contencioso).

Como corolario de lo expuesto, el recurrente estima que cumple con los requisitos para ascender al rango de Mayor, pero se ha aplicado de manera ilegal y retroactiva una norma en detrimento de su derecho y del debido proceso administrativo. Por tanto, sostiene que el acto administrativo demandado, incluso se ha expedido con desviación de poder, e infringe los artículos 90 (ordinal 6) y 91 del Decreto Ejecutivo No.219 de 13 de mayo de 2014, "Que desarrolla la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval"; 40 del Decreto Ejecutivo No. 900 de 2 de diciembre de 2020, "Que expide el Reglamento del Proceso de Ascenso de los Miembros Juramentados del Servicio Nacional Aeronaval y dicta otras disposiciones"; 34, 36, 155 (numeral 1) y, 162 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Sobre Procedimiento Administrativo General"; 5 y 15 del Código Civil (fs. 2-22 expdte. contencioso).

Examinado el contenido del libelo y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 1943 –y sus modificaciones–, se admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 31 de marzo de 2022, y se remite copia de la demanda al Director General del Servicio Nacional Aeronaval. Además, se corre traslado a la Procuraduría de la Administración, y, abre la presente causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (f. 49 del expdte. contencioso).

Incorporadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

## II. INFORME DE CONDUCTA.

Por medio de la Nota No.0646/DENAN/DIGE/DAL-22 de 19 de abril de 2022, el Director General del Servicio Nacional Aeronaval, compendia su informe explicativo de conducta, en la remisión de las copias autenticadas de la actuación que integra el expediente administrativo –de 45 fojas útiles– de la Oficina Institucional de Ascensos, perteneciente al Capitán 70595 **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA** (f. 51 expdte. contencioso).

## III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Número 990 de 1 de junio de 2022, el Colaborador de la Instancia, en observancia a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, contesta la demanda negando todos los hechos que la fundamentan, para luego detallar las normas que la parte actora estima infringidas, los antecedentes del proceso junto a los argumentos que respaldan la argüida ilegalidad, y, por último, emitir su concepto.

En lo medular de su contestación, asevera que las constancias procesales, no acreditan que **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUINEZ**, tuviese un mínimo de catorce (14) años de antigüedad, contados desde la fecha de su toma de posesión del cargo de Subteniente, según se exige para su inclusión en la lista

preliminar para concursar por una vacante al rango de Mayor, a través del artículo 40 (numeral 1) del Decreto Ejecutivo No.900 de 2 de diciembre de 2020.

Seguidamente, el señor Procurador de la Administración dictamina que la Comisión Evaluadora de Ascensos aplica en debida forma, el Reglamento de Ascenso de los miembros juramentados del Servicio Nacional Aeronaval y emite la acción de personal demandada con una motivación que expone los elementos fácticos jurídicos necesarios para respaldar su legitimidad y validez, e inclusive, observando los parámetros establecidos en la ley especial. De ahí, que concluya que no es ilegal la Resolución N°16 de 17 de mayo de 2021 y pida que se desestimen las pretensiones del demandante (fs. 53-62 expdte. contencioso).

Contestada la demanda, quien Sustancia emite el Auto de Pruebas No. 720 de 12 de octubre de 2022 (fs. 68-70 expdte. contencioso), cuyo contenido es confirmado por el resto de la Sala, mediante Resolución de 2 de marzo de 2023 (fs. 73-80, 86-93 expdte. contencioso). Una vez concluido el período de su práctica, quienes representan a ambas partes, en cumplimiento del artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, presentaron sus alegatos, reiterando su postura en cuanto al acto impugnado y su vulneración o sujeción al ordenamiento jurídico que regula la materia (fs. 125-136, 137-141 ibídem).

#### V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Dada la observancia de las etapas del proceso que anteceden, éste ha quedado en estado de resolver, por lo que a ello se procede previa las siguientes acotaciones.

La iniciativa contencioso-administrativa en estudio, tiene como finalidad la declaratoria de nulidad de la Resolución N°16 de 17 de mayo de 2021, que desestima la solicitud de inclusión del Capitán 70595 **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUINEZ**, en el Listado de Ascenso Preliminar, al rango de Mayor. En lo medular del libelo, expone el demandante que tiene veintiséis (26) años y tres (3) meses de servicios continuos para la entidad aeronaval y, además, cuatro

(4) años y ocho (8) meses en el rango de Capitán por lo que, en el mes de agosto de 2021, alcanzaría cinco (5) años en el mismo. Con base en este argumento, pide se ordene su ascenso al rango de Mayor así como el pago de los salarios y demás derechos adquiridos dejados de percibir (fs. 2-7 expdte. de personal).

Una vez puntualizados, el objeto de la demanda y la antigüedad en que se sustenta, nos adentramos a puntualizar que, **EDUARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUINEZ**, plantea de manera palmaria ante esta Corporación de Justicia que, el acto impugnado que, desestima su inclusión en la lista preliminar de ascensos, se ha expedido en desviación de poder e **inobservando los aspectos que a continuación detallamos:**

- a. El tiempo o antigüedad de servicios continuos en la institución y, en el rango inmediatamente anterior, el mérito profesional y eficiencia en el servicio policial.
- b. El principio de estricta legalidad y el debido proceso legal.

Ante la ponderación de estas particularidades, recalcamos que la argumentación sostenida por el apoderado judicial del señor **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUÍNEZ**, no fue rebatida de manera perceptible por el funcionario acusado, quien solo se limita a enviar el expediente de personal contentivo de la actuación que respalda la acción administrativa demandada, así como el material probatorio requerido en la etapa correspondiente, en aras de que este Tribunal resuelva la pretensión.

Ahora bien, en torno al **ascenso de un miembro juramentado del Servicio Nacional Aeronaval** es pertinente indicar que, constituye una acción administrativa basada en criterios de profesionalismo, antigüedad y eficiencia en el ejercicio de funciones. El mismo es conferido **al personal del servicio activo que cumplan los requerimientos de orden jerárquico y clasificación, establecidos en el reglamento de evaluación y ascensos que apruebe el Órgano Ejecutivo** (Cfr. Arts. 22, 40 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013. G.O.27411. Págs. 10-11). En este sentido, la norma reglamentaria de esta acción

de personal destaca que su finalidad es “fortalecer el espíritu profesional, incentivar el rendimiento eficiente en la prestación de servicio, **estimular la antigüedad de los miembros juramentados de la Carrera Aeronaval...**” (Art. 3. Decreto Ejecutivo No.900 de 2 de diciembre de 2020. f. 105 expdte. contencioso)

Resulta importante señalar que, este reconocimiento según lo preceptuado en el referido artículo 40, ha de ajustarse a los parámetros dispuestos tanto en la Ley como en el Reglamento de Ascensos de la entidad nacional aeronaval. En este sentido, el artículo 36 (numeral 2) del Decreto Ejecutivo No. 900 de 2020, **estipula que los miembros juramentados en servicio activo, para ser incluidos en la lista de convocados al ascenso han de cumplir, entre otros, con el siguiente requisito: “que acrediten la antigüedad en tiempo de servicio en la institución y en el rango”**. De seguido, específicamente, en su artículo 37, estipula que el cómputo de la antigüedad **el tiempo de servicio como oficial**, “se acredita con la totalidad del tiempo de servicio activo prestado como oficial” y, en lo que respecta al **tiempo de servicio en el rango**, “se acredita con la totalidad del tiempo de servicio establecido en el reglamento, contado a partir de la fecha de toma de posesión del cargo, de este último ascenso”. Es oportuno indicar que, por otro lado, el **tiempo de servicio en la institución**, se define como la totalidad del tiempo de servicio activo en la institución (f. 111, expdte. contencioso).

Examinados algunos de los tiempos instituidos para acreditar la antigüedad por ascenso, resulta trascendente expresar que el Reglamento del Proceso de Ascensos de los Miembros Juramentados del Servicio Nacional Aeronaval, establece, a través de su artículo 40 que para la inclusión en la lista preliminar de convocados para concursar a vacantes por el rango de Mayor, el Capitán ha de acreditar lo siguiente: 1) **Mínimo de catorce (14) años de antigüedad como oficial, contado desde la fecha de toma de posesión del cargo de subteniente.** 2) **Mínimo de cinco (5) años de antigüedad en el rango**, contado

desde la fecha de toma de posesión del cargo de capitán, y, 3) **Mínimo de cinco (5) hojas de evaluación anual, servicio, conducta y prueba de evaluación física** que, promediadas sus calificaciones durante el periodo de ascenso obtenga como resultado un puntaje igual o superior a setenta y un (71) puntos (f. 112, expdte. contencioso).

En virtud de lo expresado, es importante indicar, que el **nivel de oficiales subalternos** dentro del Servicio Nacional Aeronaval del Ministerio de Seguridad Pública, lo conforman: el Subteniente, Teniente y Capitán. Por su parte, **el nivel de oficiales superiores** lo integran: el Mayor, Subcomisionada y Comisionado. Con antelación a estos rangos están los niveles de Suboficiales (sargento segundo y sargento primero) y Básico (agente, cabo segundo y cabo primero) el nivel básico, cuya estructura detallamos así: Agente, Cabo Segundo, Cabo Primero, Sargento Segundo y Sargento Primero (Cfr. Art. 46. Ley 93 de 2013).

Previo desglose de los niveles de oficiales y análisis de las piezas procesales incorporadas al presente proceso –Formato Único de Historial Laboral–, esta Sala determina que el señor **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUINEZ**, tiene como fecha de ingreso al Servicio Nacional Aeronaval, en el cargo de Agente, el 4 de enero de 1995, para posteriormente ascender a Cabo 2° (21 de enero de 2002), Cabo 1° (2 de septiembre de 2004), Sargento 2° (20 de abril de 2005), Sargento 1° (4 de enero de 2010). Después de quince (15) años de servicios en la institución, asciende al nivel de oficiales, así: Subteniente (17 de enero de 2012), Teniente (20 de agosto de 2013) y Capitán (5 de agosto de 2016) (fs. 45 expdte. de personal).

En suma, ciñéndonos al rango que sustenta la nulidad y demás pretensiones del libelo, expresamos que el señor **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUINEZ** estuvo en el cargo de Subteniente por el término de un (1) año, siete (7) meses y tres (3) días. Siendo ascendido a Teniente, permanece en este rango por un período de dos (2) años, once (11) meses y dieciséis (16) días, para ser ascendido a Capitán. En este último cargo, a la fecha considerarse

su inclusión en la Lista Preliminar de Convocados para concursar al rango de Mayor, contaba con cinco (5) años, cuatro (4) meses y veintiséis (26) días. Siendo esto así, el material probatorio incorporado al proceso acredita de manera **palmaria que, el término de antigüedad de catorce (14) años como oficial para optar por rango de Mayor no lo cumplía el prenombrado miembro juramentado**, pues desde el año 2012 en que es nombrado Subteniente hasta el año 2021, en que como Capitán aspira ascender a Mayor, solo han transcurrido nueve (9) años, once (11) meses y catorce (14) días, tal como precisa la Junta Revisora de Ascenso 2021 (Cfr. f. 45, último párrafo, 46 primer párrafo, expdte. contencioso).

En virtud del desglose de las acciones de personal que anteceden, corroboramos el tiempo en el escalafón por parte del Capitán 7095 **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUINEZ**, y a su vez, determinamos que no cumplía con el requisito de antigüedad como oficial -contado desde la fecha en que toma posesión del cargo de subteniente-, dispuesto en el numeral 1 del artículo 40 del Decreto Ejecutivo No.900 de 2020, (Capitán a Mayor) para todo miembro juramentado que labore en el Servicio Nacional Aeronaval.

De igual manera, conviene subrayar, que el tiempo de antigüedad contenido en el numeral 2 del decreto reglamentario en mención, no sustentó la decisión de desestimar la inclusión del demandante en el Listado de Ascenso Preliminar. Ante ello, se le advierte al recurrente que esta antigüedad no es la única a acreditar para ingresar al concurso, sino también la correspondiente a catorce (14) años de servicios como oficial.

Con base en esta realidad procesal, reseñamos que, en casos similares, esta Sala previo examen de los requerimientos legales y reglamentarios de los ascensos de los oficiales que integran un organismo de seguridad en el país, ha reconocido la preponderancia del cumplimiento de la antigüedad para sostener la nulidad o no de estas acciones de personal. En el extracto de la siguiente Sentencia, queda plasmado este criterio, así:

Resolución de 17 de diciembre de 2021

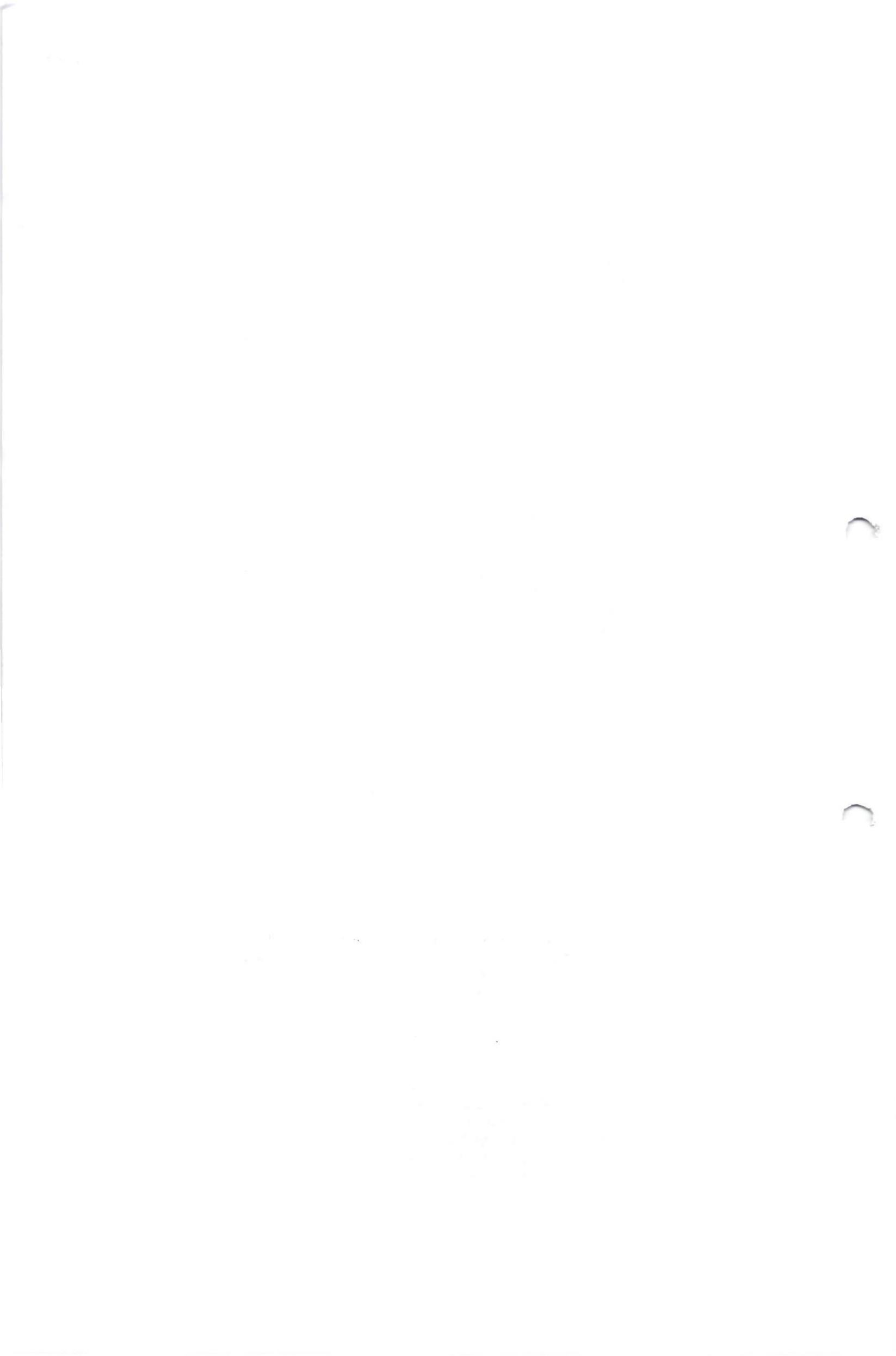
“...En lo que nos atañe, observamos que **el demandante fue ascendido al rango de Capitán de la Policía Nacional, a través del Resuelto de Personal N°119-1 de 6 de junio de 2014, y tomó posesión del cargo en fecha seis (6) de junio de 2014. De seguido, nos percatamos que al prenombrado se le otorgó ascenso al rango de Mayor de la Policía Nacional, por medio del Resuelto de Personal N°106 de 14 de abril de 2016, tomando posesión el veinte (20) de mayo de 2016.**

Si bien el artículo 109 de la Ley N° 18 de 1997, establece los derechos de los miembros del cuerpo policial, especificando en su numeral 12, el de recibir los ascensos que le correspondieren, y el artículo 243 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999 indica que, el grado adquirido será de carácter permanente y sólo se pierde por destitución y/o renuncia, de este breve recorrido **esta Corporación de Justicia no percibe, respecto al ascenso de rango de Saldaña Castillo, el cumplimiento de las normas que rigen la materia, específicamente aquellas que establecen la necesidad de observar las formalidades de acreditación de la antigüedad, indispensables para que prospere el ascenso al cargo inmediatamente superior.**

Esto es así toda vez que, contrario a lo normado, se evidencia de los Actos Administrativos que constan de fojas 38 a 82 del Expediente Judicial, que Luis Alberto Saldaña Castillo tenía once (11) años y tres (3) meses en el Servicio como Oficial y un (1) año y once (11) meses de antigüedad en el rango inmediatamente anterior - Capitán- al momento de su promoción al grado de Mayor; cuando lo estipulado en las normas que rigen la materia era la acreditación de catorce (14) años de antigüedad en el servicio como Oficial y de un mínimo de cinco (5) años de antigüedad en el grado inmediato anterior; por lo que no se cumplió con el requisito general de ascenso que ordena “acreditar la antigüedad en el Rango”.

... procede la Sala a delimitar su decisión a la pretensión del activador jurisdiccional, la cual está dirigida a la declaración de nulidad parcial del Acto acusado, únicamente en lo que respecta al ascenso de Luis Alberto Saldaña Castillo al rango de Mayor de la Policía Nacional.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo 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 Resuelto de Personal N°106 de 14 de abril de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, solo en lo que respecta al ascenso al rango de Mayor de la Policía Nacional de Luis Alberto Saldaña Castillo.**  
(Resalta La Sala)



A la postre, en el caso en estudio, hemos corroborado que el señor **EDGARDO ABRAHAM GUARDIA MARQUINEZ** no cumplía con el requisito de antigüedad como oficial para ser ascendido al rango de Mayor del Servicio Nacional Aeronaval del Ministerio de Seguridad Pública. Siendo esto así, descartamos que el acto que desestima su inclusión en el Listado Preliminar de Ascenso en el Orden General del Día N°041 de 2 de marzo de 2021, quebrante los artículos 90 (ordinal 6) y 91 del Decreto Ejecutivo No.219 de 2014; 40 del Decreto Ejecutivo No. 900 de 2020; 34, 36, 155 (numeral 1) y, 162 de la Ley 38 de 2000; 5 y 15 del Código Civil.

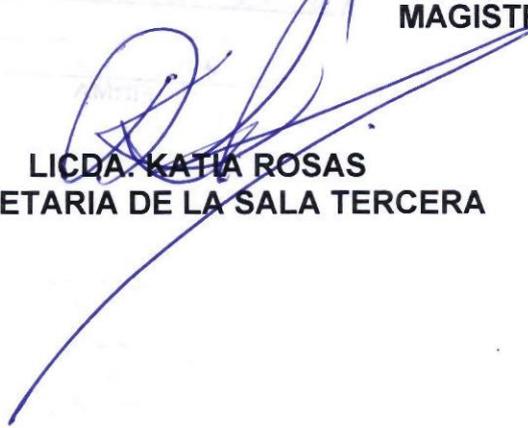
Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución N° 16 de 17 de mayo de 2021, emitida por la Comisión Evaluadora de Ascenso para Oficiales Subalternos y Superiores del Servicio Nacional Aeronaval del Ministerio de Seguridad Pública ni su acto confirmatorio. Se **NIEGAN** las demás declaraciones pedidas.

**NOTIFÍQUESE,**

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**LICDA. KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 21 DE Diciembre

DE 20 23 A LAS 8:14 DE LA Mañana

A Presidencia de la Administración

  
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 3767 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de tarde

de hoy 14 de dic. de 20 23

  
SECRETARIA