

1.- El actor utilizó los recursos a que tenía derecho dándose por notificado de la resolución que se acusa de ilegal;

2.- No se aplicó una sanción disciplinaria, sino que la destitución se debió a reorganización dentro de la Institución;

3.- La Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, establece los procedimientos a seguir en los casos administrativos que se susciten en el Ministerio de Educación y sus dependencias, no necesitándose la reglamentación por parte del Ejecutivo;

4.- Los Asesores Legales en virtud de la labor que desempeñan no ostentan el derecho que otorga el principio de estabilidad de los funcionarios administrativos.

"El personal de confianza de una Institución Gubernamental, no se rige por el principio de estabilidad, precisamente por las características que revisten los mismos al momento de ser escogidos para laborar conjuntamente con los representantes legales de estas entidades". El subrayado es de la (Sala).

\*\*\*\*\*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, dieciséis (16) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993).-

#### V I S T O S:

El licenciado Pablo Hassan, en representación de **JORGE EMANUEL BROWN G.**, ha interpuesto demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula por ilegal, la Resolución No. 437 de 1 de julio de 1991, emitida por la Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), y para que se hagan otras declaraciones.

La parte actora sustenta su pretensión en los siguientes hechos:

**"PRIMERO:** La Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (I.P.H.E.), profesora **MIRTILDA V. DE CORDOBA**, profirió la Resolución No. 437 de primero (1) de julio de 1991, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento permanente que como Asesor Legal, Ministerio 92, Planilla 1, Empleado 10017, el Licenciado **JORGE EMANUEL BROWN GRIFFIN**, ejercía.

**SEGUNDO:** La Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (I.P.H.E.), previo a la Resolución censurada, expidió la Nota No. 110 D.G.-INT., también de primero (1) de julio de 1991, en la cual se le notificaba la decisión de prescindir de sus servicios, adjuntándole a la misma la Resolución de marras donde se dejaron

sin efectos sus funciones como Asesor Legal dentro de dicha institución.

.....  
.....  
**OCTAVO:** Que la Resolución atacada en esta demanda presenta varios defectos formales fundamentales que le restan eficacia, tales como la falta de una causal legalmente tipificada, la omisión en el señalamiento de los recursos que por la vía gubernativa proceden y el término dentro del cual deben interponerse los mismos, así como la ausencia del fundamento de Derecho que respalde dicha acción.  
.....  
....."

Además señala que se han violado el artículo 29 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943; el artículo 133 de la Ley No. 47 de 1946, Orgánica de Educación; artículo 851 ordinal 2 del Código Administrativo; y el artículo 127, también de la Ley No. 47 de 1946, Orgánica de Educación.

Posteriormente, el Magistrado Sustanciador solicitó a la Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), que rindiera informe de conducta, en relación a la destitución del licenciado JORGE BROWN a lo que mediante Nota No. 171 D.G.-Ext. de 15 de noviembre de 1991, señaló lo siguiente:

"1.- Que al asumir la Dirección del I.P.H.E. el 20 de mayo de 1991, tomamos como medida prioritaria una reorganización administrativa y de personal para la buena marcha de la Institución.  
.....  
.....

3.- En este sentido, no solo se despidió al LIC. JORGE E. BROWN, sino se hicieron otros cambios de indole administrativo (El subrayado es nuestro).

4.- Los cambios administrativos que se efectuaron fueron aquellos cargos de confianza de libre nombramiento y remoción, como lo señala el Artículo No. 302 de la Constitución Nacional.

5.- Hasta donde tenemos noticia y conocimiento, los Asesores Legales y cualquier otro funcionario que ejerza cualquier otro tipo de Asesoría están sometidos a libre cambio y remoción de los Ministros, Directores y Gerentes de Entidades Autónomas y Semi-Autónomas del Estado; por lo tanto no están protegidos de carrera administrativa y de estabilidad".

Del libelo de la demanda, se le corrió traslado al Procurador de la Administración quien se opuso a la pretensión incoada.

Encontrándose el proceso en este estado, los Magistrados de la Sala Tercera, entran a resolver la presente controversia.

La primera norma que se estima conculcada es el artículo 29 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, y se explica la infracción de la siguiente manera:

"La norma jurídica arriba transcrita señala expresamente en una de sus partes, que en toda resolución que ponga término a un negocio administrativo, como el que nos ocupa, deben señalarse los recursos que procedan por la vía gubernativa, además de hacer mención del período en que éstos deben interponerse.

.....  
.....

Si bien es cierto que mi representado efectivamente recurrió en forma oportuna contra la resolución atacada, interponiendo Recurso de Reconsideración con Apelación en Subsidio, no es menos cierto que el omiso que tales formalidades, nos facultan para invocar que dicha disposición (Artículo 29) ha sido violada directamente, por omisión".

No compartimos lo expresado por el actor, dado que si bien es cierto que la Resolución No. 437 del 1 de julio de 1991, no fue notificada personalmente tal y como lo ordena el artículo 29 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, sino que se le envió al señor BROWN, la Nota 110 D.G. INT de 1 de julio de 1991, la cual señalaba que lo dejaban sin función como Asesor Legal en esa Institución, el actor utilizó los recursos a que tenía derecho tal y como lo establece el artículo 32 de la Ley 33 de 1946 dándose por notificado de la Resolución que se acusa de ilegal, no prosperando la acusación incoada.

Otra norma que considera el licenciado BROWN, mediante su apoderado judicial, que ha sido vulnerada, es el artículo 133 de la Ley Orgánica de Educación (Ley No. 47 de 1946), señalando la violación así:

"Pues bien, la resolución censurada no señala los fundamentos de derecho que sirvieron de apoyo a la acción tomada, requisito de mucha importancia en toda resolución de despido, y que omitió la parte demandada.

No cabe la menor duda que toda causal de despido que sea invocada por cualquier autoridad, debe estar legalmente tipificada, lo cual le daría a la misma asidero jurídico.

El motivo o la causal invocada por la parte demandada dentro de la resolución redarguida de ilegal, no tiene ninguna tipificación legal, y en consecuencia, tampoco tiene soporte jurídico".

No coincidimos con el argumento esgrimido por el demandante, ya que al señor **JORGE MANUEL BROWN G.**, no se le aplicó una sanción disciplinaria, sino que fue destituido por reorganización dentro de la Institución, tal y como se estableció en la Resolución No. 437 de 1 de julio de 1991, que dice:

"Que la Dirección General del Instituto Panameño de Habilitación Especial, se ha visto precisada a tomar medidas de reorganización administrativa y en el caso especial de Asesoría Legal, no existe 'en estos momentos' volumen de trabajo como para justificar dos asesores legales".

Es por lo anterior que el artículo que se estima impugnado, no es aplicable al presente caso, no aceptándose el cargo impetrado.

También se considera conculcado el artículo 851, ordinal 2 del Código Administrativo, de la manera siguiente:

"Esta norma también fue violada en forma directa, por omisión.

Todas las resoluciones que pongan término a una actuación que sean expedidas por la Administración, deben ser el fiel resultado de una investigación previa, que evidencia en forma potable y lúcida los hechos que impulsaron a tomar la decisión; sobre todo, en aquellos casos que implique la pérdida del trabajo y la consiguiente insolvencia del asociado sobre quien caerá dicha decisión.

Decisiones de esa naturaleza, necesariamente obligan a la consecución de todos los procedimientos, trámites de investigación y acopio de las experticias legales correspondientes, tendientes a lograr la debida justificación de la medida a adoptar, teniendo siempre como norte, evitar en lo posible lesionar los derechos del investigado.

La Dirección General del Instituto Panameño de Habilitación Espacial (I.P.H.E.), no realizó ningún tipo de investigación para llegar a tal decisión".....

Lo argüido por la parte demandante, carece de fundamento, dado que la norma precitada hace referencia a la facultad del Poder Ejecutivo de reglamentar el procedimiento en los asuntos administrativos, en los casos que por su naturaleza lo requiera, y para que se lleven a cabo las investigaciones de manera minuciosa, dirigidas a que las decisiones de la administración no lastimen los derechos legítimos de los asociados, siendo este precepto inaplicable al presente caso, dado que la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, establece claramente los procedimientos a seguir en los casos administrativos que se susciten en el Ministerio de Educación y sus dependencias, no necesitándose la reglamentación por parte del Ejecutivo. Esto nos conduce a concluir que no prospera el cargo endilgado.

Por último se considera infringido el artículo 127 de la Ley No. 47 de 1946 de la siguiente manera:

"Este artículo hace referencia a la estabilidad de que goza en su empleo todo personal docente o administrativo del Ramo Educativo.

La disposición ut supra señalada expresa que estos funcionarios "continuarán prestando servicio durante todo el tiempo que dure su eficiencia y buena conducta". (Énfasis suplido)

Definitivamente que a nuestro representado se le ha separado de su cargo mediante la Resolución 437 del primero de julio de 1991, pasando por encima del principio de estabilidad consagrado en el Artículo 127 de marras.

La causal utilizada en la resolución recurrida está bastante lejos de los preceptos arriba subraya-

dos, ya que su remoción no se debió ni a ineficiencia en su trabajo y mucho menos a una conducta inadecuada".

Disentimos de lo expresado por el afectado, dado que si bien es cierto que la norma establece el principio de estabilidad de los funcionarios administrativos, entre otros del Ministerio de Educación y sus dependencias, los Asesores legales en virtud de la labor que desempeñan, no ostentan este derecho. Los mismos prestan un servicio profesional especializado y además, lo principal, es que su posición es de confianza dentro de la Institución.

El personal de confianza de una Institución Gubernamental, no se rige por el principio de estabilidad, precisamente por las características que revisten los mismos al momento de ser escogidos para laborar conjuntamente con los representantes legales de estas entidades. El Título XI de la Constitución Nacional, regula lo relativo a los servidores públicos y en su Capítulo 3o., se refiere a la organización de la administración de personal. Pues bien, el artículo 302, numerales 3 y 5, contiene normas constitucionales de tipo administrativo, que establecen claramente que el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos, no forman parte de ninguna carrera; y lo mismo se dice de los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales.

Histórica y tradicionalmente los asesores legales son puestos de confianza y por tanto, excluidos del régimen de estabilidad. Dicho cargo es esencialmente de libre nombramiento y remoción del funcionario que requiere el asesoramiento técnico. Esta es la razón fundamental por lo que no puede prosperar esta demanda, que carece de fundamento legal de manera manifiesta.

A este punto cabe también agregar lo dicho por la Corte en cuanto al principio de hermenéutica jurídica denominado "el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico". En su fallo del 1 de febrero de 1991 dijo la Sala Tercera (de lo Contencioso Administrativo):

"Al ejercer el control de legalidad sobre los actos administrativos la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entiende que las normas legales frente a las cuales ha de evaluar la legalidad de un acto administrativo deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este principio de hermenéutica jurídica ha sido denominado el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico.

El principio antes mencionado ha sido desarrollado en los países democráticos a través de la jurisprudencia. El catedrático de la Universidad de Madrid, Eduardo García de Enterría, explica este principio en los siguientes términos: 'la supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate.'

El licenciado BROWN, entra dentro de esta categoría de personal de confianza en el I.P.H.E., ya que su posición era la de Asesor Jurídico de esta Institución.

Es por lo anterior que consideramos que no se ha violentado el artículo 127 de la Ley No. 47 de 1946, por lo que se rechaza el cargo impetrado.

Por las anteriores consideraciones, los Magistrados de 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 NO ES ILEGAL** la Resolución No. 437 de 1 de julio de 1991, emitida por la Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE).

NOTIFIQUESE!

(FDO) EDGARDO MOLINO MOLA (FDO) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA (FDO) DIDIMO RIOS VASQUEZ (FDO) ANAIS DE GERNADO, SECRETARIA Encargada.-

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA ALEMAN, CORDERO, GALINDO Y LEE, EN REPRESENTACION DE **COMPANIA DE PRODUCTOS DE ARCILLA, S.A.**, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL OFICIO No. **DGI-174-91** DE 16 DE ABRIL DE 1991, SUSCRITO POR LA DIRECTORA GENERAL DE INDUSTRIA DEL MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA.

\*\*\*\*\*  
**SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO  
IMPUGNADO**  
\*\*\*\*\*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, dieciséis (16) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993).-

V I S T O S:

La firma forense ALEMAN, CORDERO, GALINDO Y LEE, actuando en nombre y representación de la **COMPANIA DE PRODUCTOS DE ARCILLA, S.A.**, ha solicitado la suspensión del oficio número DGI-174-91 de 16 de abril de 1991, dirigido por la Directora General de Industrias del Ministerio de Comercio e Industrias Arquitecta MARISIN BIERBARACH, al Director General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro, Licenciado RODRIGO AROSEMENA, así como del oficio No. 121-91 de 7 de junio de 1991 dirigido por el Viceministro de Comercio e Industrias, Licenciado RICARDO FABREGA, al Director General de Aduanas antes citado.

El demandante sustenta su petición basado en criterios de carácter pecuniarios y jurídicos, considerando básicamente que es ostensible la transgresión del Artículo tercero del Decreto de Gabinete No. 2 de 23 de enero de 1991, por parte de las notas impetradas de ilegales en este proceso.