

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, DECLARAN QUE NO ES ILEGAL, la Resolución N° D.G. 080-2007 de 29 de enero de 2007, expedida por el Director General de la Caja de Seguro Social, así como tampoco lo son sus actos confirmatorios; y por tanto, NIEGA el resto de las declaraciones pedidas en el líbelo de demanda.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ALEJANDRO MONCADA LUNA
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO TEÓFANES LÓPEZ ÁVILA EN REPRESENTACIÓN DE ERMILIO ALONSO MORALES, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO.329 DE 19 DE AGOSTO DE 2009, PROFERIDO POR EL MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VICTOR BENAVIDES. PANAMA, TREINTA (30) DE AGOSTO DE DOS MIL DOCE (2012).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: jueves, 30 de agosto de 2012
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 217-2010

VISTOS:

El Licenciado Teófanés López Ávila, actuando en su calidad de apoderado judicial del demandante, ERMILIO ALONSO MORALES , ha incoado formal DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.329 de 19 de agosto de 2009, proferido por el MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Previo a emitir criterio sobre el fondo de la presente demanda, éste Tribunal considera necesario efectuar un ligero recorrido al expediente de marras, a fin de determinar, si en efecto, cumple con los requisitos contenidos en el Capítulo II del Título II de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, reformada por las leyes 33 de 11 de septiembre de

1946 y 39 de 17 de noviembre de 1954, en concordancia con los artículos 625 y 665 del Código Judicial, correlacionados con el artículo 470 de la misma excerta legal.

Ahora bien, la presente demanda fue admitida mediante resolución de 11 de marzo de 2010, en la que igualmente se ordenó correr en traslado de la misma al MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA y al Procurador de la Administración.

Por medio de del Auto de pruebas No.561 de 15 de noviembre de 2010, se admitieron las pruebas presentadas por las partes, concediéndose los cinco (5) días posteriores a su ejecutoria, para que los interesados presentaran sus alegatos, término éste que conforme a las constancias, la parte actora hizo uso.

Del anterior examen, encontramos que se verifican los requerimientos exigidos por las normas valoradas frente a las pretensiones de la parte actora, por lo que, en éste estado y al absolver que se han cumplido con todas las etapas procesales inherentes a éste tipo de procesos, corresponde a ésta Sala decidir la causa.

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto que se impugna lo constituye el Decreto de Personal No.329 de 19 de agosto de 2009, proferido por el MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, cuya parte resolutive señala lo siguiente:

RESUELVE:

"ARTICULO ÚNICO: Se destituye a los siguientes funcionarios, así:

...

ERMILIO ALONSO MORALES Cédula No.10-029-844, Seguro Social No.375-9814, SARGENTO SEGUNDO, Código 8024012, Planilla No.13, Posición No.16448, Sueldo de B/.640.00. Partida No.0.04.0.7.001.01.03.001

FUNDAMENTO LEGAL: ...

PARÁGRAFO: Éste Decreto Comenzará a regir de manera inmediata a partir del 20 de agosto de 2009.

..."

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

El demandante solicita a esta Sala que se declare nulo por ilegal el acto administrativo de su destitución, contenida en el Decreto de Personal No.329 de 19 de agosto de 2009, proferido por el MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA; y confirmada por el Resuelto No.2004-R.655 de 9 de diciembre de 2009; al igual que se ordene el reintegro a sus labores y el consiguiente pago de los salarios caídos.

C. Hechos de la demanda

La actora fundamenta su demanda en ocho hechos en los que señala que laboró en Aduanas durante más de seis años, siempre desempeñándose con lealtad, moralidad y competencia en el servicio, lo que le valió el respecto de compañeros y superiores, lo que debió ser suficiente para garantizar su estabilidad según establece el artículo 300 de la Constitución Política Nacional.

Señala entonces, que el Ministro de Gobierno y Justicia ha hecho una errada interpretación del artículo 311 de la Constitución Política patria, pues, dicha disposición señala que los servicios de policía no son deliberante y establece la prohibición de hacer manifestaciones o declaraciones políticas, en forma individual o colectiva, así como la intervención política partidista. Y una reunión de carácter social o gremial hecha con la sana intención de solicitarle al Ejecutivo el aumento del sueldo, jamás podría considerarse como manifestación o declaración política.

Aunado a lo anterior, indica que de haberse considerado la acción ejercida como un acto de insubordinación, se procedió con la sanción de la destitución, con desconocimiento de las garantías procesales para su defensa.

D. Disposiciones legales violadas y el concepto de la violación.

La parte actora considera vulneradas, la siguiente normativa legal:

Artículo 109 de la Ley No.18 de 03 de junio de 1997.

Artículo 109. El miembro de la Policía Nacional tendrá derecho a:

1. Gozar de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser retirados de servicio por los motivos señalados en esta Ley y sus reglamentos.

...

7. Reunirse pacíficamente en su tiempo libre, para tratar asuntos que no tengan relación con actividades políticas.

...

La infracción de la norma de forma directa por omisión, ya que la misma establece los derechos básicos que le corresponden a cada miembro de la Policía Nacional.

Artículo 117 de la Ley No.18 de 03 de junio de 1997

Artículo 117. El Órgano Ejecutivo, dictará un Reglamento de Disciplina, aplicable a los miembros de la Policía Nacional, que deberá estar inspirado en los principios que la Constitución y las Leyes atribuyen a esta institución.

El Reglamento Disciplinario, regulará la adecuada sanción por la infracción de los principios de conducta que recoge esta Ley y aquellos otros propios de la organización policial.

El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías procesales contenidas en el Código Judicial para el imputado, sin que, bajo ningún concepto, éste pueda quedar en estado de indefensión.

La infracción de la norma de forma directa por omisión, pues, el Ejecutivo debe dictar el reglamento disciplinario aplicable a los miembros de la Policía Nacional el cual debe estar inspirado en los principios establecidos en la Constitución y la Ley; regulando una adecuada sanción por la infracción de los principios de conducta establecidos en la Ley y otros propios de la organización policial.

Artículo 118 de la Ley No.18 de 03 de junio de 1997

Artículo 118. Salvo los casos definidos en el Reglamento de Disciplina como faltas leves o menores, no se impondrán sanciones sino en virtud de instrucción previa y conforme al procedimiento disciplinario correspondiente, que será preferentemente escrito y basado en principios de sumariidad y celeridad.

Sin embargo, en situaciones de urgencia debidamente comprobadas, el procedimiento podrá ser oral, debiendo documentarse posteriormente por escrito.

La infracción de la norma en concepto de violación directa por omisión, ya que se expresa que salvo los casos definidos en el reglamento de disciplina, como faltas leves o menores, no deben imponerse sanciones sino en virtud de instrucciones previa y conforme al procedimiento disciplinario correspondiente.

Artículo 122 de la Ley No.18 de 03 de junio de 1997.

Artículo 122. Se crean las Juntas Disciplinarias Locales y Superiores, a quienes corresponderá ventilar la comisión de faltas al reglamento disciplinario, dependiendo de la gravedad de las mismas.

Las decisiones de la Junta Disciplinaria Superior son apelables ante el Director de la institución y en segunda instancia, ante el Ministro de Gobierno y Justicia; las de la Junta Disciplinaria Local serán apelables ante la Junta Disciplinaria Superior y en segunda instancia ante el Director General de la Policía.

La infracción de la norma en concepto de violación directa por omisión. La norma indica que las Juntas disciplinarias, locales y superiores son aquellas a las que les corresponde ventilar la comisión de faltas al reglamento disciplinario, dependiendo de la gravedad.

Artículo 123 de la Ley No.18 de 03 de junio de 1997.

Artículo 123. El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías del debido proceso.

La investigación disciplinaria, estará a cargo de la Dirección de Responsabilidad Profesional, la cual tiene como finalidad velar por el profesionalismo y alto grado de responsabilidad de los miembros de la Policía Nacional.

Concluidas las investigaciones, la Dirección de Responsabilidad Profesional someterá el caso a la Junta Disciplinaria correspondiente, quien decidirá al respecto.

La infracción de la norma en concepto de violación directa por omisión ya que se expresa que el procedimiento disciplinario debe observar las garantías del debido proceso, en donde al expediente se le debe hacer una investigación disciplinaria a cargo de la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, la cual debe velar por el profesionalismo y alto grado de responsabilidad de los miembros.

Artículo 126 de la Ley No.18 de 03 de junio de 1997.

Artículo 126. El Órgano Ejecutivo, podrá imponer penas de arresto hasta de cuatro (4) meses a sus subalternos, para contener una insubordinación o un motín.

La violación se concreta en directa por omisión, ya que se contempla una pena de arresto de cuatro meses para los subalternos que incurran en una insubordinación o en motín.

Artículo 14 del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997.

Artículo 14. Los miembros de la Policía Nacional actuarán con absoluta neutralidad política. En consecuencia, no pueden deliberar sobre los asuntos de

carácter político, pertenecer a partidos políticos, ni intervenir en política partidista. Tampoco podrán efectuar manifestaciones o declaraciones políticas de forma individual o colectiva, salvo la emisión del voto. El desacato a la presente norma sería sancionado con la destitución inmediata del cargo y demás sanciones establecidas en la ley Orgánica y los Reglamentos respectivos.

Por violación directa por omisión, pues, su representado no participó ni directa ni indirectamente en ninguna reunión política, ni pertenece a partido político, ni intervino en política partidista.

Artículo 36 del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997.

Artículo 36. No se pondrá en ejecución la sanción antes de que la decisión correspondiente quede ejecutoriada, o sea, que se haya agotado todos los recursos, a excepción de las sanciones a que se refiere el artículo 117 de este Reglamento, las cuales se ejecutarán inmediatamente.

Por violación directa por omisión, ya que a su representado se le destituyó en forma contraria a lo que establece la norma.

Artículo 56 del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997.

Artículo 56. ...

...c. Destitución: La destitución implica la desvinculación definitiva de la Policía Nacional y conlleva la eliminación en el correspondiente escalafón. La misma ocurre en los siguientes casos:

1. Haber sido condenado mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que amerite pena de prisión.
2. Por decisión disciplinaria ejecutoriada, tras la violación de la Ley o sus reglamentos.

La violación se concreta de forma directa por omisión, pues no se ha condenado ni procesado a su representado.

Artículo 97 del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997.

Artículo 97. Son derechos del acusado:

1. Que se le cite oportunamente para que comparezca ante la Junta correspondiente.
2. Que se le informe el motivo de su comparecencia.
3. Que la institución le proporcione defensa técnica. En caso de renuncia a este derecho, el acusado asumirá personalmente su defensa.

La violación se concreta es directa por omisión, pues se pretermitió todo el procedimiento contemplado en esta norma.

Artículo 107 del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997.

Artículo 107. El anuncio o la presentación del recurso suspende la aplicación de la sanción.

La violación es directa por omisión ya que se interpusieron los recursos de reconsideración y de apelación, por lo que debió quedar automáticamente suspendida la decisión.

Artículo 132 del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997..

Artículo 132. Las faltas gravísimas son aquellas de competencia del Presidente de la República o de la Junta Disciplinaria Superior, según sea el caso, y podrán ser castigadas con cualquiera de las siguientes sanciones:

- a- Arresto no mayor de sesenta (60) días.
- b- Destitución.

La sanción de arresto será impuesta por la Junta Disciplinaria Superior y la destitución por el Presidente de la República.

En relación a los recursos que se interpongan en contra de estas sanciones, privará lo dispuesto en el artículo 107 de este Reglamento.

La violación se concreta en directa por omisión.

Artículo 135 del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997..

Artículo 135. Se consideran faltas gravísimas de servicio:

1. Abandonar su arma en el puesto de servicio.
2. Cometer actos de insubordinación o deslealtad que originen desórdenes en el país, atentando contra la seguridad y la integridad institucional.
3. Divulgar actividades internas que afecten la seguridad de la misma.
4. Demostrar cobardía en el desempeño de sus funciones.
5. Faltar al trabajo por tres (3) días consecutivos o más sin causa justificada (deserción).
6. Disparar contra un ciudadano o vehículo en fuga sin seguir los procedimientos establecidos.

7. Hacer entrega de objetos presuntamente hurtados a la víctima o familiar sin orden de las autoridades competentes.
8. Hacer arreglos internos relacionados con casos delictivos.
9. Libar licor estando de servicio o uniformado, escenificando espectáculos indecorosos.
10. Hacer préstamo o negociación de cualquier naturaleza, con ánimo de lucro.
11. Elaborar órdenes de pago sin haber recibido la totalidad de la mercaderías señaladas.
12. Incurrir en la falsedad en la adquisición, control, y recepción de mercaderías, materiales, víveres o cualquier otro artículo de uso o de consumo en lo que respecta al peso, cantidad, naturaleza, estado y medida.
13. Incurrir o participar en motines.

La violación se concreta en directa por omisión, ya que ésta norma contempla innumerables conductas que se consideran legalmente como faltas gravísimas en el servicios, ninguna en la que se encuentra contemplado mi representado.

Artículo 102 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999.

Artículo 102. Los Policías que hayan sido nombrados antes de aprobada y reglamentada esta ley, adquirirán su status de carrera de manera automática.

La violación se concreta en directa por omisión, pues, su representado entró a laborar a la institución en 1993, es decir, antes de haberse aprobado y reglamentado ésta Ley.

Artículo 214 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999.

Artículo 214. El derecho a percibir la remuneración por vacaciones no se perderá, cualquiera sea la causa de la terminación de la relación de trabajo entre el servidor público y el Estado.

La violación se concreta en directa por omisión, pues, a su representado se le destituyó sin reconocerle ni pagársele sus vacaciones a que tiene derecho.

Artículo 272 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999.

Artículo 272. Los incentivos y beneficios forman parte de la política salarial de la Institución la cual debe ser amparada en el principio de justicia y equidad.

La violación se concreta en directa por omisión.

Artículo 388 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999.

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

La violación se concreta en directa por omisión.

INFORME DE CONDUCTA

Mediante Nota visible a foja 333 del dossier, el MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, José Raúl Mulino, rindió el informe de conducta requerido en los siguientes términos:

Que, el señor MORALES fue destituido con fundamento en el artículo 311 de la Constitución Política de la República, el cual señala que los servicios de policía no son deliberantes y sus miembros no podrán hacer manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva, como tampoco intervenir en la política partidista, salvo la emisión del voto, disponiendo que el desacato a lo establecido será sancionado con la destitución inmediata.

Sigue esgrimiendo, que el 19 de agosto de 2009, un grupo de unidades de la institución, abandonaron sus puestos de trabajo situándose en la entrada principal de la DIJ e impidieron el normal desenvolvimiento de las actividades de la institución.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Luego de haber examinado los argumentos esgrimidos por la parte actora, el Procurador de la Administración, Oscar Ceville, mediante Vista No.774 de 16 de julio de 2010 solicita a esta Corporación de Justicia que declare que no es ilegal la resolución atacada, y que en consecuencia se desestimen las pretensiones de la demandante.

Sustenta su concepto en el hecho que el demandante no estaba amparado por la carrera policial establecida en la ley 18 de 1997, y en consecuencia, tampoco gozaba de estabilidad en el cargo que desempeñaba al momento de su desvinculación con la DIJ.

Que antes de la entrada en vigencia de la ley en cuestión, éste prestó sus servicios en otra entidad de seguridad pública distinta a la Policía Nacional.

Y que, si bien, las leyes 16 de 1991 y 69 de 2007, contemplan en sus artículo 49 y 21, respectivamente, el reconocimiento de este derecho a favor de parte del personal que

laboró en las mismas, lo cierto es que ERMILIO ALONSO MORALES AYARZA no llegó a gozar de estabilidad en el cargo.

DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Ante ésta Sala, se somete al estudio de legalidad del Decreto de Personal No.329 de 19 de agosto de 2009, proferido por el MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, por medio del cual se destituye al señor ERMILIO ALONSO MORALES AYARZA, del cargo de Sargento Segundo que ostentaba en dicha institución gubernamental.

Luego de analizadas las violaciones alegadas y los argumentos en que se fundamentan, la Sala estima que no se han configurado las mismas en los términos alegados, lo que procede a explicar previa las siguientes consideraciones.

Los funcionarios públicos son todas las personas incorporadas al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están relacionadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

En este concepto general de servidor entran, tanto los servidores de nombramiento, como los que ascienden a los cargos públicos por la vía de elección popular; así como abarca, tanto las personas que prestan sus servicios al gobierno central, como a las entidades descentralizadas.

Tenemos entonces que, el señor MORALES laboraba en la extinta Policía Técnica Judicial la cual a través de la Ley No.69 de 27 de diciembre de 2007 se tornó en la actual Dirección de Investigaciones Judiciales (DIJ) dependencia adscrita a la Policía Nacional.

Que luego de una detenida lectura del contenido normativo de dicha Ley, salta a la vista que, a contrario de lo argumentado por el actor, no se contempla su adscripción a la carrera policial por la simple incorporación de éste a la Policía Nacional.

Que si bien es cierto, el artículo 102 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, establece la incorporación automática a la carrera policial a aquellos Policías que hayan sido nombrados antes de aprobada y reglamentada la Ley No.18 de 1997, no es menos cierto, que el señor MORALES, para esa fecha, no formaba parte del cuerpo de funcionarios pertenecientes a la Policía Nacional.

Lo anterior se pone de manifiesto, a través de la lectura del expediente personal del señor MORALES, del cual se desprende que para el año 1993 ingresó en calidad de

Detective I a la extinta Policía Técnica Judicial, la cual formaba parte del Ministerio Público.

Por otro lado, de la lectura del artículo 21 de la Ley No.69 de 27 de diciembre de 2007, únicamente se aprecia el reconocimiento a los servidores públicos transferidos, de aquellas derechos adquiridos, tales como estabilidad en el cargo y continuidad en el servicio, para efectos de vacaciones, licencias, sobresueldos, ascensos, jubilación y cualesquiera otros beneficios que se deriven de su antigüedad en el cargo.

Del contenido de ésta norma se desprende, que para aquellos funcionarios transferidos, se les mantendrá las prerrogativas y derechos adquiridos. Es decir, solamente se le reconocerá estabilidad en el cargo a los funcionarios que se hayan ganado o adquirido ese beneficio antes de la fusión de las entidades, y por los mecanismos internos propios de la respectiva institución.

Siendo así, podemos concluir que el señor MORALES era efectivamente, al momento de su destitución, un funcionario de libre nombramiento y remoción; y en consecuencia, coincidimos con el planteamiento esgrimido por la Procuraduría de la Administración, respecto a que la emisión del decreto de personal demandado, tiene su sustento en la facultad discrecional que otorga el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá; y por la cual se confiere al Presidente de la República junto con el Ministro del ramo respectivo, la potestad de nombrar y separar a los directivos y demás miembros de los servicios de policía.

Ésta Sala ha sido sistemática al señalar que los funcionarios públicos que no estén amparados por una Ley especial o por un régimen de carrera administrativa, están sujetos al principio de libre nombramiento y remoción de sus cargos. A manera de ejemplo, citamos un extracto de los siguientes fallos:

Sentencia de 14 de junio de 2000

A..los funcionarios públicos que no gozan de estabilidad, como es el caso del señor MONTENEGRO, pueden ser removidos de sus cargos discrecionalmente por parte de la autoridad nominadora o de quien en su momento tenga la atribución legal para ello. Tal decisión no tiene que ser necesariamente motivada y sólo basta que se considere su conveniencia y oportunidad. Al respecto son consultables las Sentencias de 11 y 30 de agosto de 1999 (Registro Judicial, págs. 270-274 y 334-338, respectivamente) y de 24 de noviembre de 1998 (Registro Judicial, págs. 351-353), entre muchas otras.(Sentencia de 14 de junio de 2000. Caso: Narciso Montenegro Vs. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Magistrada Ponente: Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera).

En virtud del citado principio, reiteramos que las acciones de remoción o destitución, son potestad discrecional de la respectiva autoridad nominadora, es decir, de aquella que tiene la competencia para nombrar o proveer el cargo.

Así las cosas, esta Sala advierte que en el presente asunto, el actor no ha demostrado que está protegido por un régimen de carrera o Ley especial que le conceda estabilidad y le exija a la autoridad nominadora el seguimiento de un previo procedimiento administrativo sancionador (disciplinario) contenido en la Ley o desarrollado por el Reglamento, que le brinde al funcionario las garantías procesales propias de la defensa, concretadas en la oportunidad de ser oído y redargüir los cargos que se le imputan aportando e interviniendo en la práctica de pruebas, a fin de que se dicte una decisión debidamente motivada sobre su causa, impugnables a través de los recursos establecidos en la vía gubernativa.

En consecuencia, a juicio de este Tribunal, le asiste razón a la entidad pública demandada, ya que su decisión de destituir al recurrente fue producto del ejercicio de una potestad discrecional o atribución que la Ley concede expresamente al Administrador General de la Institución en el numeral 6, artículo 18 de la Ley 5 de 1993, sin necesidad de que medie invocación de causal de destitución alguna...

Sentencia de 29 de diciembre de 2009

Con base a los antecedentes expuestos le corresponde a la Sala, a fin de determinar la legalidad del acto demandado, examinar si el acto administrativo que contiene la destitución de la demandante fue emitido en contradicción de las normas legales aplicables al caso concreto, en atención a los cargos de ilegalidad planteados por el apoderado legal de la actora.

Para abordar el estudio del problema, se analizará si estatus de la funcionaria con referencia a la carrera administrativa para determinar si gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo que ocupaba, la jurisprudencia sentada por la Sala con respecto al tema de la estabilidad en los cargos públicos y la aplicabilidad de las normas invocadas como vulneradas.

Estatus de la funcionaria

Luego de observado el expediente que obra como prueba en el presente proceso, la Sala advierte que DENISE MARGARITA ESCUDERO DE VELARDE ostentaba el cargo de Jefe de Departamento de Servicios Técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas, no era funcionaria de carrera administrativa, ni con carácter de permanente, al momento cuando fue destituida.

El artículo 2 de la Ley 9 de 1994, define quienes ostentan el estado de servidor público de carrera y servidor público de carrera administrativa, definiéndolo de la siguiente manera:

"Servidores públicos de carrera. Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.

Servidores públicos de carrera administrativa. Son los que han ingresado a la carrera administrativa según los procedimientos establecidos en la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la carrera administrativa la Constitución Política o las leyes."(El subrayado es nuestro)

En la foja 35-36 de dicho expediente, se deja constancia del historial de la funcionaria dentro de la institución, donde queda sentado que la señora Escudero de Velarde inició a laborar desde 7 de enero de 1993, en distintas posiciones hasta el 23 de abril de 2008, cuando se le notificó de su destitución.

No obra en el expediente ningún documento de la Dirección de carrera administrativa que acredite el ingreso de la funcionaria al cargo a través de los procedimientos ordinario y especial de ingreso para que el servidor público adquiera el estatus de servidor público de carrera administrativa, según lo contemplado en la Ley 9 de 1994, pese a que el Ministerio de Economía y Finanzas se incorporó al sistema de carrera administrativa cuando adoptó su Reglamento Interno basados en esta normativa, según lo establecido artículo 34 de la Resolución No. DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000.

Derecho a la estabilidad (formas de ingreso a la carrera administrativa)

En cuanto al tema del derecho a la estabilidad de los servidores públicos, la jurisprudencia reiterada de la Sala, expone que este derecho está comprendido como un principio básico inherente a un funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo es de libre nombramiento y remoción y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

El sustento de lo anotado se encuentra en la norma en los artículos 300 (antes artículo 295), 302 (antes artículo 297) y 305 (antes artículo 300) de la Constitución Nacional que señalan lo siguiente:

"ARTICULO 300: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio."(el subrayado es nuestro)

"ARTICULO 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (el subrayado es nuestro)

"ARTICULO 305: Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera administrativa
2. La Carrera judicial.
3. La Carrera Docente
4. La Carrera Diplomática y Consular
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración." (el subrayado es nuestro)

De la misma forma el artículo 138, numeral 1, de la Ley 9 de 1994, texto único, establece el derecho a la estabilidad en el cargo a los servidores públicos de carrera administrativa, los cuales debe ejercer de acuerdo con lo estipulado en la ley y los reglamentos.

El mismo artículo, en el último párrafo, condiciona este derecho al desempeño eficaz, productivo, honesto, ágil, responsable, y a la atención igualitaria, imparcial y respetuosa a los usuarios y ciudadanos.

Ahora bien, respecto a aquellas normas estimadas como violadas, contenidas en el Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997, tales como los artículos 135, 97, 56, 107, entre otros; es preciso indicar, que no son aplicables al caso en cuestión, pues, tal como se desprende de su artículo 4, ésta norma busca regular la conducta de aquellos miembros de la Policía Nacional de carrera policial. Es decir, que sólo es aplicable a los miembros juramentados de la Policía Nacional.

Que tal como ya hemos señalado, previo análisis debidamente motivado, el señor ERMILIO ALONSO MORALES no constituía un funcionario adscrito a la carrera policial.

Finalmente, en cuanto a las violaciones de los artículos 214 y 272 del Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999, es preciso indicar que el contenido de dichas normas resulta irrelevante a la cuestión de fondo de la presente demanda.

En tales condiciones, la Sala concluye que han sido desvirtuados los cargos de ilegalidad señalados por la demandante en contra la Resolución impugnada, lo que pasará a declarar a continuación.

Antes de finalizar, debemos recalcar que las relaciones de trabajo en el sector público se rigen por normas jurídicas más rígidas que crean un sistema aparte del que rige las relaciones laborales en el sector privado.

Que tratándose de relaciones de empleo público, rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública (como por ejemplo, el de legalidad), que no necesariamente compaginan con los del Derecho Laboral del sector privado; y que se fundamentan en las necesidades del servicio público.

En consecuencia, las posiciones laborales en el sector público están regidas -en su mayoría- por el poder administrativo del Estado.

Y si bien es cierto, todas las instituciones públicas están obligadas a motivar los actos administrativos que profieren (Ley No.38 de 31 de julio de 2000), no es menos cierto, que en materia laboral pública, la discrecionalidad contenida en el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución Política patria (caso específico) y en concordancia con el artículo 794 del Código Administrativo, es motivo suficiente para ejercer la facultad de destitución otorgada a la autoridad nominadora, siempre y cuando no contravenga alguna otra norma legal.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.329 de 19 de agosto de 2009, proferido por el MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, su acto confirmatorio y niega las otras declaraciones solicitadas por ERMILIO ALONSO MORALES AYARZA.

Notifíquese.

VICTOR L. BENAVIDES P.
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ALEJANDRO MONCADA LUNA

KATIA ROSAS (Secretaria)
