

proceso. Ahora bien, añadido a lo anterior, la Sala considera que aún en el evento que no se hubiesen cumplido los procedimientos reglamentarios, es potestativo del Banco Nacional de Panamá el libre nombramiento o remoción de sus funcionarios, ya que no existen constancias en el expediente que señalen que el señor FERNANDO SOTO ingresó a dicha institución por carrera administrativa o concurso de mérito, sino que fue nombrado libremente, por lo que no goza de estabilidad. Así lo ha señalado la Sala en sentencias anteriores y dos de la cuales se citan a continuación para mayor ilustración:

Sentencia de 26 de agosto de 1996:

"Es así por cuanto es potestad discrecional de la entidad demandada el libre nombramiento y remoción de los funcionarios no amparados en cuanto a su estabilidad, por una Ley de Carrera Administrativa, o de una Ley especial en relación con funciones públicas. Es procedente entonces, reiterar que las carreras en los servicios públicos sólo pueden establecerse mediante ley conforme a los principios de sistema de méritos, tal cual lo consagra el artículo 300 de la Constitución Nacional.

En el presente caso nos encontramos que prima la potestad discrecional de la entidad demandada para proceder con el despido de un funcionario público, por cuanto se trata de un funcionario público no amparado por una Ley de carrera administrativa. Son empleados que no tienen vinculación con una carrera administrativa quienes ejercen empleo de libre nombramiento y remoción, o quienes desempeñando cargos de carrera no pertenecen a ella por no haber ingresado mediante los procedimientos previstos en la ley para ese efecto".

...

Sentencia de 19 de junio de 1995:

"Ha sido doctrina constante y reiterada de esta Corte que la estabilidad en el cargo debe estar amparada por una Ley de Carrera Administrativa, y no por un Reglamento Interno como alega la recurrente, que es una norma de rango inferior a la ley reguladora de la misma, dado que de lo establecido en el artículo 300 de la Constitución Nacional se desprende claramente, que las carreras en los servicios públicos sólo pueden establecerse mediante ley conforme a los principios de sistema de méritos. Aunado a que aún en el evento de que no se hubiesen cumplido los procedimientos reglamentarios, no le asiste razón al recurrente puesto que la destitución de los funcionarios públicos no amparados por carrera administrativa es de potestad discrecional del ente nominador ya que su condición está señalada de antemano por las leyes y los reglamentos".

En consecuencia, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARAN QUE NO ES ILEGAL el Decreto N° 95 (32010-1830)12, de 12 de septiembre de 1995, dictado por el SubGerente General Administrativo del Banco Nacional de Panamá, por lo cual se destituyó al señor FERNANDO SOTO.

Notifíquese.

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA  
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) JORGE FÁBREGA P.  
(fdo.) ANAIS B. DE GERNADO  
Secretaría Encargada

==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA NURCY PERALTA NÚÑEZ, EN REPRESENTACIÓN DE SEBASTIÁN CASTRO, PARA QUE SE DECLAREN NULOS, POR ILEGALES, LOS ARTÍCULOS 1° Y 2° DEL DECRETO N° 552 DE 31 DE OCTUBRE DE 1995, EMITIDO POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE

AGUILERA. PANAMÁ, PRIMERO (1°) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La licenciada Nurcy Peralta Núñez, actuando en nombre y representación del señor **SEBASTIÁN CASTRO**, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declaren nulos, por ilegales, el artículo 1° y el parágrafo del Decreto 552 de 31 de octubre de 1995, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia; el acta de toma de posesión del licenciado Efraín Eric Angulo como Notario del Circuito de Los Santos fechada el 13 de noviembre de 1995; y que como consecuencia de estas declaraciones se ordene al Órgano Ejecutivo restituir al licenciado **SEBASTIÁN CASTRO** en el cargo que ocupaba como Notario del Circuito de Los Santos. (Fs. 10).

Por medio del acto impugnado se nombró al licenciado Efraín Erick Angulo, como Notario del Circuito de Los Santos, en reemplazo del licenciado SEBASTIÁN CASTRO, cuyo nombramiento se dejó sin efecto; y se dispuso en el parágrafo, que dicho acto entraría a regir a partir de la fecha de toma de posesión del interesado. (Fs. 1).

Al admitirse la presente demanda se corrió en traslado a la señora Procuradora de la Administración quien, mediante la Vista Fiscal N° 105 de 8 de marzo de 1996, solicitó a esta Sala declarar legal el impedimento que manifestó (fs. 184-186), lo que se hizo mediante resolución dictada el 22 de marzo de 1996, por la que se le separó del conocimiento del presente negocio y se llamó a su Suplente, quien contestó la demanda solicitando denegar las pretensiones del demandante (fs. 191-208).

Además, se solicitó al funcionario demandado que rindiera el informe de conducta a que se refiere el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, lo que hizo oportunamente (fs. 173-174).

#### I. NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

A juicio del apoderado judicial de la parte actora, el acto que se impugna expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia es nulo, dado que vulnera el numeral 18 del artículo 629 y los artículos 794 y 2119 (modificado por el artículo 1° de la Ley 53 de 1961) del Código Administrativo; los artículos 12 y 36 del Código Civil; y el artículo 1°, el artículo 2 (los párrafos donde se definen los términos "destitución", "competencia", "lealtad" y "moralidad") y los artículos 5 y 197 todos de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 (G. O. 22,562 de 21 de junio de 1994).

El demandante considera que el numeral 18 del artículo 629 y el artículo 794 del Código Administrativo fueron violados por aplicación indebida, por cuanto dichas normas contradicen lo dispuesto en la Constitución y la administración debió preferir lo dispuesto en esta última, con base en lo dispuesto en el artículo 12 del Código Civil. Las normas que se alega violadas son del siguiente tenor literal:

"ARTÍCULO 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.

..."

"ARTÍCULO 794. La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley".

Agrega el demandante que el numeral 18 del artículo 629 y el artículo 794 arriba transcritos no están vigentes, por cuanto los mismos fueron subrogados por

el Decreto Ley 11 de 1955, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de dicho Decreto Ley y la subrogatoria posterior de este Decreto Ley en virtud de lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley 4 de 1961, no restableció la vigencia de dichas normas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 del Código Civil. Aunado a lo anterior, el apoderado judicial del demandante considera que aun cuando las normas que se alegan infringidas no hubiesen sido subrogadas por el Decreto Ley N° 11 de 1955, las mismas fueron en todo caso derogadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley 9 de 1994, por ser contrarias a lo dispuesto en esa Ley, que regula íntegramente la materia a la cual se refiere el numeral 18 del artículo 629 y el artículo 794 del Código Administrativo, los cuales también fueron derogados en virtud de la derogatoria orgánica establecida por el artículo 36 del Código Civil. Las disposiciones derogadas, señala el demandante, pueden ser invocadas como violadas en el concepto de aplicación indebida, según jurisprudencia sentada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

El demandante considera que se ha violado directamente por falta de aplicación el artículo 2119 del Código Administrativo, modificado por el artículo 1° de la Ley 53 de 1961, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 2119: Los Notarios de Circuito, principales y suplentes, los nombrará el Órgano Ejecutivo, por un período de cuatro años, a partir del 1° de enero de 1962".

La violación se produce, a juicio del demandante, por cuanto el artículo antes aludido, al ser reformado por el artículo 1° de la Ley 53 de 1961, dispuso que los Notarios de Circuito serían nombrados por un período de tiempo determinado, es decir por cuatro años, pero al mismo tiempo dispuso que el nombramiento sería por períodos fijos contados a partir del 1° de enero de 1962, y siendo así, el primer período sería del 1° de enero de 1962 al 31 de diciembre de 1965, hasta llegar secuencialmente al período del 1° de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1997, período que debía terminar el licenciado SEBASTIÁN CASTRO, quien fue nombrado Notario Público del Circuito de Los Santos en reemplazo de Edgar Agustín Medina, según consta en el Decreto de nombramiento N° 336 de 20 de julio de 1994, que reposa a foja 3 del expediente contencioso. De modo que, mientras no se hubiese vencido el tiempo determinado y el período fijo por el cual se hizo el nombramiento del licenciado SEBASTIÁN CASTRO como Notario de Circuito, el Órgano Ejecutivo no tenía discrecionalidad para nombrar un nuevo Notario de Circuito, ni para remover al designado en el cargo por ese tiempo determinado y período fijo.

Agrega el demandante que mediante el artículo 1° del Decreto de Personal N° 552 de 31 de octubre de 1995, acto que se impugna en esta demanda, se nombró en el cargo de Notario Público del Circuito Notarial de Los Santos al licenciado EFRAÍN ERICK ANGULO ESPINO, en reemplazo del señor SEBASTIÁN CASTRO, dejando sin efecto, en el mismo artículo, el nombramiento de este último; y mediante el párrafo del artículo 2° se dispuso que el mismo entraría en vigencia a partir de la fecha de toma de posesión del nuevo notario, infringiendo de esta manera el artículo 2119 del Código Administrativo.

También se señala como violado, en concepto de violación directa, por falta de aplicación, el artículo 12 del Código Civil que a la letra dice:

"Artículo 12: Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquella".

La infracción de la norma antes citada se da, a juicio del demandante, al aplicar el texto de lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 629 y el artículo 794 del Código Administrativo, con preferencia a lo dispuesto por varias disposiciones de la Constitución, pese a ser incompatibles con estas últimas. Señala el demandante que el nombramiento de los Notarios de Circuito debe hacerse conforme al Título XI de la Constitución, tal como lo dispone el numeral 6 del artículo 179 de la Constitución y por consiguiente, conforme al tiempo determinado y el período fijo establecido en la Ley para el nombramiento de Notarios de Circuito. Agrega el demandante, que la remoción que le corresponde hacer a la entidad nominadora no puede ser discrecional, sino que tiene que

hacerse de acuerdo con lo establecido en la Ley (inciso primero del artículo 297 de la Constitución) y sin ignorar que la estabilidad en los cargos de esos servidores públicos sólo está condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio, tal como lo señala el inciso segundo del artículo 295 de la Constitución. Concluye el demandante afirmando, que de estar vigente lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 629 y el artículo 794 del Código Administrativo, contraviene en su totalidad lo dispuesto sobre la materia por la Constitución y por consiguiente no puede ser aplicado conforme al principio que expresamente consagra el artículo 12 del Código Civil.

Otra norma que se alega infringida en concepto de violación directa, por falta de aplicación, es el artículo 1 de la Ley 9 de 1994, que dice textualmente lo siguiente:

"Artículo 1: La presente Ley desarrolla los Capítulos 1°, 2°, 3° y 4° del Título XI de la Constitución de la República de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos".

La violación se produce, a juicio de la parte actora, porque el acto impugnado desconoce los derechos que a favor de los servidores públicos, consagra la Ley 9 de 1994 en desarrollo de los Capítulos 1°, 2°, 3° y 4° del Título XI de la Constitución, con lo cual se ha dejado de aplicar lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 9 de 1994. En este sentido, señala el demandante, que al dejar sin efecto el nombramiento del licenciado SEBASTIÁN CASTRO, no se invocó en el acto impugnado fundamento de derecho alguno, ni se alegó circunstancia de hecho para dejar sin efecto dicho nombramiento.

También se señala violado directamente, por falta de aplicación, el artículo 5 de la Ley 9 de 1994 cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 5. La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derechos para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales".

A juicio de la parte actora el acto acusado ignoró lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 9 de 1994, por cuanto de conformidad con este artículo la carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado, a lo cual no escapa el Órgano Ejecutivo y además es fuente supletoria de derechos para el resto de los servidores públicos no incorporados a la carrera administrativa, disposición a favor de los Notarios de Circuito, quienes son designados en sus cargos mediante lo establecido por las leyes especiales y conforme a lo que dispone el numeral 2 del artículo 302 de la Constitución Nacional.

El apoderado judicial de los demandantes considera que se ha infringido directamente, por omisión, el artículo 2 de la Ley 9 de 1994 en aquellos párrafos en donde se determina lo que debe entenderse por los términos "destitución", "competencia", "lealtad" y "moralidad". Dicha norma señala en su texto lo siguiente:

"ARTÍCULO 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

**Competencia:** Es la continua demostración de poseer la aptitud requerida para ejercer eficiente y eficazmente un puesto público, de acuerdo a las características de éste, contenidas en el manual descriptivo de cargos.

...

**Destitución:** Es la desvinculación definitiva y permanente de un servidor público de carrera administrativa por las causales

establecidas en el régimen disciplinario, o por incapacidad o incompetencia en el desempeño del cargo, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley.

...

**Lealtad:** Es el cumplimiento exacto de la Constitución, la ley y los reglamentos por parte del servidor público en el ejercicio de las funciones de su cargo.

...

**Moralidad:** Es la conducta por parte del servidor público, ceñida a la ética de su profesión u oficio. ..."

El apoderado judicial del demandante señala que su representado fue destituido, porque el acto de dejar sin efecto el nombramiento del demandante, constituye una desvinculación definitiva y permanente del cargo de notario, para el cual fue debidamente designado, y sin que se hubiese cumplido el tiempo determinado ni el período fijo de su nombramiento de conformidad con la Ley. Por otro lado, alega la parte actora, con fundamento en los artículos 295 y 302 constitucionales, que el demandante gozaba de estabilidad en el cargo de notario durante el período fijo para el cual fue nombrado, estabilidad que sólo está condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio. Por lo tanto, mientras no se hubiese vencido el tiempo determinado y el período fijo para el cual se hizo el nombramiento, el Órgano Ejecutivo no podía discrecionalmente nombrar un nuevo Notario de Circuito ni remover a aquel designado en el cargo.

La parte actora sostiene que se ha violado directamente por omisión, el artículo 197 de la Ley 9 de 1994, mediante el cual se "deroga en todas sus partes el Decreto de Gabinete N° 1 de 26 de diciembre de 1989, el Decreto de Gabinete N° 20 de 1° de febrero de 1990, el Decreto de Gabinete N° 48 de 20 de febrero de 1990 y todas aquellas normas que le sean contrarias", pues la incompatibilidad existente entre lo regulado por la Ley 9 de 1994 y el texto del numeral 18 del artículo 629 y del artículo 794 del Código Administrativo, hace que la derogatoria dispuesta por el artículo 197 de la Ley 9 de 1994 tenga esos efectos sobre las mencionadas disposiciones del Código Administrativo, las cuales al ser aplicadas infringieron lo dispuesto en el artículo 197.

Por último, se señala como violado el artículo 36 del Código Civil, el cual preceptúa lo siguiente:

**"Artículo 36.** Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería".

El apoderado judicial de la parte actora señala que el artículo 36 del Código Civil produce la derogatoria orgánica del numeral 18 del artículo 629 y del artículo 794 del Código Administrativo, por cuanto la Ley 9 de 1994 regula íntegramente la materia a la cual se refieren las disposiciones mencionadas, ya que desarrolla el Título XI de la Constitución.

## II. OPINIÓN DEL SEÑOR PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

A los cargos expuestos se opuso el señor Procurador de la Administración, Suplente, señalando lo siguiente:

1. Que todas las leyes que dan estabilidad a los servidores públicos, consagran un procedimiento a seguir y las causales por las cuales se puede destituir a dichos funcionarios, lo que no ocurre con los notarios, quienes no gozan de una ley que les otorgue estabilidad (fs. 198);

2. Que sostener la tesis de que los notarios sólo pueden ser removidos después de vencido el tiempo para el cual fueron designados, implica defender la tesis de su inamovilidad absoluta, de que no importa la conducta que haya observado un notario, jamás podrá ser despedido, ya que el ente nominador no está facultado para crear procedimiento ni inventar causales de destitución (fs. 198);

3. Que nuestra Constitución Nacional establece la diferencia entre los funcionarios públicos amparados por las carreras públicas y aquellos que no pueden formar parte de las mismas, entre los que están los Notarios de Circuito, conforme el artículo 302 numeral 2; y que incluso los funcionarios amparados por la Ley N° 9 de 1994, que regula la carrera administrativa, deben cumplir los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley para poder gozar del derecho a la estabilidad en el cargo que otorga el pertenecer a una carrera pública, y antes de ingresar a la carrera son funcionarios de libre nombramiento y remoción. En este sentido, el señor Procurador Suplente cita los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 9 de 1994, de los cuales concluye que no es equiparable la situación de los notarios a la estabilidad que produce la carrera administrativa, pues su ingreso a la misma lo prohíbe la Constitución Nacional, por lo que se trata de materias distintas y no puede haber derogatoria tácita (fs. 201);

4. Que en nuestro ordenamiento jurídico disfrutaban de estabilidad los funcionarios elegidos por votación popular, los nombrados por tiempo determinado y protegidos por la Constitución o la Ley; los protegidos por leyes orgánicas y los amparados por carreras públicas; y los Notarios de Circuito no se encuentran en ninguna de las categorías mencionadas, por lo que su situación debe estudiarse a la luz de los artículos 2119, 2129 y 794 del Código Administrativo (fs. 202-203); y

5. Que con fundamento en las normas mencionadas los Notarios Públicos pueden ser removidos a discreción del Órgano Ejecutivo como autoridad nominadora, toda vez que ni la ley ni la Constitución prohíben su remoción, y que el artículo 794 del Código Administrativo marca una clara distinción entre los empleados públicos cuyas remociones son permitidas libremente y aquellos que no pueden ser libremente removidos (fs. 204-205).

Además, el señor Procurador de la Administración, Suplente, señaló que en nuestro ordenamiento jurídico el período fijo consagrado para los Notarios de Circuito no les otorga el beneficio de la estabilidad en el cargo, sólo nos anticipa un máximo de tiempo dentro del cual puede ser nombrado el notario y la fecha en que deben hacerse nuevamente los nombramientos (fs. 207); que conforme a la experiencia casi ningún notario ha permanecido en su puesto por cuatro (4) años (fs. 203); y que el criterio sustentado ha sido confirmando por la jurisprudencia del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de 18 de mayo de 1950 y por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en las Sentencias de 23 de febrero de 1970 y de 19 de octubre de 1995 (fs. 205-208).

### III. DECISIÓN DE LA SALA.

Evacuados los trámites legales pertinentes, los Magistrados que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo proceden a resolver la presente controversia.

El apoderado judicial de la parte actora sostiene que el numeral 18 del artículo 629 y el artículo 794 del Código Administrativo han sido infringidos por indebida aplicación, por cuanto los mismos no están vigentes y, que, en caso de estar vigentes, contradicen lo dispuesto en la Constitución por lo que debió preferirse lo dispuesto en esta última en virtud de lo preceptuado en los artículos 36 y 12 del Código Civil, los cuales en consecuencia resultan violados por falta de aplicación.

Considera la Sala, que no es acertada esta alegación por cuanto las normas antes aludidas no han sido objeto de modificación o derogación, ni han sido declaradas inconstitucionales por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por lo que yerra el demandante al afirmar que las mismas no están vigentes y que deben ser inaplicadas.

La parte actora menciona varias normas que a su juicio, producen de manera tácita la derogatoria de los artículos antes mencionados. Sin embargo, a juicio de la Sala, ni el artículo 45 del Decreto Ley 11 de 1955 ni el artículo 71 de la Ley 4 de 1961 y tampoco el artículo 197 de la Ley 9 de 1994 producen la derogatoria de las normas que se alegan infringidas.

El Decreto Ley 11 de 1955, la Ley 4 de 1961 y la Ley 9 de 1994, desarrollan

el Título Constitucional relativo a la carrera administrativa, y los artículos 629 (18) y 794 del Código Administrativo otorgan facultades al Presidente de la República que deben ejercerse sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y la Ley, por tanto pueden interpretarse y aplicarse conciliándolos con estas leyes sin contradecirlas. Además las citadas leyes no se refieren a los funcionarios nombrados por períodos fijos, establecidos por la Ley, que de acuerdo con el artículo 302 (2) no forman parte de las carreras públicas.

En torno al fenómeno de la derogatoria y la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, la Sala ha señalado con anterioridad que ambas producen la cesación de la vigencia de la ley, aunque se trata de dos fenómenos jurídicos distintos, a saber:

"En nuestro sistema jurídico la inconstitucionalidad y la derogación de una ley o de un reglamento tienen en común el producir la cesación de la vigencia de la ley o del reglamento con efectos hacia el futuro. Sin embargo, ambas instituciones hacen cesar la vigencia de la ley mediante mecanismos diferentes y con un alcance distinto.  
...

... En la derogación la norma legal o reglamentaria pierde vigencia, en la concepción tradicional, por un mero cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o, en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o, en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa. La derogación procede, pues, de un juicio de oportunidad política ... la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de un reglamento corresponde en forma exclusiva a la Corte Suprema de Justicia mientras que la derogación de una ley es realizada por otra ley y, por lo tanto, puede y debe ser aplicada por cualquier juez ... la esencia de la derogación no consiste en hacer desaparecer todos los efectos de la ley o el reglamento sino en "delimitar la eficacia o aplicabilidad de las leyes en el tiempo, estableciendo una ordenada sucesión de las mismas" (Diez-Picazo, op. cit., pág. 235) mientras que lo que persigue la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley o del reglamento es hacer efectiva la supremacía de la Constitución, ya que, en palabras de Hans Kelsen "una Constitución que carezca de la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es una Constitución plenamente obligatoria". (Sentencia de 8 de junio de 1992. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia).

De modo pues, que sólo a través de alguno de los dos mecanismos arriba mencionados se puede lograr la cesación de la vigencia de una determinada ley. En efecto, el artículo 203 de la Constitución Nacional preceptúa lo siguiente:

"ARTÍCULO 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para la cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona. ..."

Previo a esta declaratoria de inconstitucionalidad no puede afirmarse, efectivamente, que una disposición legal es inconstitucional. El numeral 18 del artículo 629 y el artículo 794 del Código Administrativo no han sido objeto de una declaratoria de inconstitucionalidad por parte de esta Corporación de Justicia por lo cual no puede afirmarse que dichas normas infringen nuestra Carta Magna, ni alegarse que las mismas han sido indebidamente aplicados. En consecuencia, tampoco procede la violación alegada con fundamento en el artículo 12 del Código Civil, por cuanto es la Corte Suprema de Justicia la encargada de la guarda de la Constitución y es precisamente a través de la demanda de

inconstitucionalidad que el Pleno de esta Corporación confronta la norma legal con la norma constitucional para emitir un fallo al respecto.

Dado que las normas antes mencionadas no han sido objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación, ni han sido derogadas, los argumentos esgrimidos por los demandantes carecen validez. Además, la Sala reconoció en Sentencia de 22 de agosto de 1994, proferida en el proceso promovido por el profesor Enrique Riley Puga, que esas normas están vigentes. No proceden, pues, los cargos alegados.

En cuanto al artículo 2119 del Código Administrativo, el cual se alega como violado directamente, por falta de aplicación, el Pleno de esta Corporación considera que dicho cargo no procede por cuanto si bien es cierto que el artículo arriba mencionado establece que los notarios deben ser nombrados por un período de 4 años, contados a partir del 1° de enero de 1962, el contenido de esta norma es una mera enunciación de un período que no garantiza la estabilidad en el cargo. Así lo señaló esta Corporación de Justicia en las sentencias fechadas el 18 de mayo de 1950, el 23 de febrero de 1970, el 22 de agosto de 1994 y el 19 de octubre de 1995. Reproducimos a continuación extractos de estas sentencias:

"... si bien es cierto que la ley estableció un período de cuatro años para los Notarios a partir del día 1° de enero de 1927, por otra parte dicha ley dejó al Órgano Ejecutivo la facultad de nombrar los Notarios sin restricción alguna ...

A los Notarios se les ha fijado un período de 4 años y la ley adolece del grave defecto de no garantizar su permanencia en el cargo ... en el caso concreto de la presente demanda, la ley se limita a fijar la iniciación y término de un período, pero omitió proteger la permanencia en el cargo, quedando según el artículo 2119 del Código Administrativo al Órgano Ejecutivo la facultad de nombrarlos, disposiciones éstas que más bien dan la impresión de que estos funcionarios (art. 2129) pueden ser destituidos dentro de los términos de su período ... los empleados anteriormente mencionados pueden ser destituidos discrecionalmente por la persona autorizada en aras del mejoramiento del servicio o cualquier otra razón atendible ... Desgraciadamente para los Notarios la fijación de un período de 4 años resulta ilusorio por no haber la ley establecido ese mecanismo de que habla el autor citado para su protección y que garantizaría su permanencia en el cargo". (Sentencia de 18 de mayo de 1950. Tribunal de lo Contencioso-Administrativo).

"El lapso de cuatro años fijado y la fecha inicial del período para hacer los nombramientos de dichos funcionarios, sólo nos anticipa un máximo de tiempo dentro del cual pueden ser nombrados y la fecha en que deben hacerse nuevamente los nombramientos, sin embargo, nada nos dice o no establece una restricción a la potestad implícita del Ejecutivo para revocar los nombramientos de los titulares de esos cargos antes de la fecha en que se vence el período.

La Sala se adhiere a la anterior interpretación que adoptó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la sentencia mencionada y que postula el Procurador Auxiliar, en consideración de que, como se sienta con ese precedente no existe ninguna disposición legal que establezca la inamovilidad en el cargo de Notario y la norma invocada como violada en el libelo de la demanda no contiene dicho principio. Abundando en este aspecto, la experiencia que brinda a la Sala el legislador, es que cuando quiere que algunos de los servidores del Estado obtengan estabilidad en sus cargos lo consigna expresamente en la Ley a la vez que los reviste de la debida protección".

(Sentencia de 23 de febrero de 1970. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia).

"Debemos acotar que discrepamos en lo señalado por el demandante en

virtud de que, si bien es cierto, el Decreto N° 17 de 1984, nombra al Profesor ENRIQUE RILEY PUGA, por un período de 4 años, no es menos cierto que el Presidente de la República tiene toda la potestad de remover a "los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción", tal como lo señala el artículo 629, numerales 3 y 18 del Código Administrativo ... Adviértase que la Ley 18 de 29 de septiembre de 1983 no prohíbe la libre remoción del Director del Instituto Nacional de Formación Profesional, situación esta que en combinación con lo estatuido en el numeral 18 del artículo 629 precitado, hace al Director del INAFORP un funcionario de libre remoción del Presidente". (Sentencia de 22 de agosto de 1994. Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia).

"... Por otro lado, en cuanto a la estabilidad de los cargos municipales, ya se ha pronunciado esta Sala y ha dicho que la estabilidad de los funcionarios públicos municipales no puede ser establecida por un acuerdo municipal, pero sí mediante Ley.

...

De lo anteriormente visto podemos concluir que un acuerdo municipal no puede establecer la estabilidad de un servidor público donde no lo prevé la Ley. En el presente caso, estamos ante una posición que por disposición de la Ley se ha fijado en un período de dos años y medio, lo que no es determinante para tener estabilidad en el cargo ... Los servidores públicos nombrados por un período fijo no tienen estabilidad en el cargo salvo que lo disponga expresamente la Constitución o la Ley ..." (Sentencia de 19 de octubre de 1995. Sala Tercera De lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia).

A juicio de la Sala, el artículo 2119 del Código Administrativo consagra el tiempo máximo durante el cual los Notarios de Circuito pueden ser nombrados y dispone la fecha a partir de la cual dichos períodos deben ser establecidos, pero no constituye esta norma una limitación a la potestad nominadora del Órgano Ejecutivo, con relación a dicho cargo. El cargo de Notario es de libre nombramiento y remoción mientras no exista una norma que establezca su inamovilidad o que garantice su estabilidad durante el período de 4 años que establece la ley para dicho nombramiento. Es más, el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, vigente en la actualidad, establece que el Presidente de la República tiene toda la potestad de remover a los empleados de su elección, entre quienes están los Notarios, salvo que la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Tal como lo hemos señalado, no hay disposición alguna que prohíba la libre remoción de los Notarios lo que aunado a lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, hace que el Notario sea un funcionario de libre nombramiento y remoción. Por todo lo expuesto la Sala considera que no se ha violado el artículo 2119 del Código Administrativo.

En torno a los cargos de ilegalidad que se endilgan frente a los artículos 1, 2, 5 y 197 de la Ley 9 de 1994, la Sala estima que los mismos no proceden, por cuanto las normas relativas a la Carrera Administrativa no le son aplicables a los funcionarios que detentan el cargo de Notario Público. Veamos, porqué.

Tal como lo señaló la Procuradora de la Administración en la Consulta N° 58 de 7 de abril de 1995, visible de fojas 175 a 183 del expediente contencioso, "el Notario es considerado un servidor público a la luz de lo preceptuado en el artículo 294 de la Constitución Política, ya que realiza una función pública por delegación del Estado, consistente en la dación de fe para la seguridad de la colectividad, quienes remunerarán al mismo al solicitar sus servicios profesionales. (Fs. 175)". Sin embargo, es importante definir qué tipo de funcionario público es el Notario y si le es aplicable o no el régimen de la carrera administrativa.

Nuestra Constitución Nacional define y consagra el régimen de los servidores públicos en su Título XI, contentivo de cuatro capítulos titulados: Disposiciones Fundamentales, Principios Básicos de la Administración de Personal, Organización de la Administración de Personal y Disposiciones Generales. En el

artículo 295, que forma parte del Capítulo 1° que contiene las Disposiciones Fundamentales, preceptúa lo siguiente:

"ARTÍCULO 295: 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".

Observa la Sala que, si bien el artículo 295 de la Constitución Nacional dispone como derecho de los servidores públicos, el no ser nombrados o removidos según la potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, se exceptúa lo que al respecto disponga la Constitución; y en el segundo párrafo de esa misma norma constitucional se consagra que los funcionarios públicos se regirán por el sistema de méritos, condicionando además la estabilidad en sus cargos a su competencia, lealtad y moralidad.

Esta norma debemos estudiarla en relación con los artículos 297, 300 y 302 de nuestra Carta Magna. El primero de estos artículos exige que sea la ley la que otorgue estabilidad y consagre los deberes y derechos de los servidores públicos de la administración y además ordena que los nombramientos que recaigan en el **personal de carrera** se haga con base en el sistema de méritos. La segunda norma constitucional citada instituye las carreras en la función pública, señalando que las mismas se rigen por los principios del sistema de méritos; y la última norma enumera los funcionarios públicos que no forman parte de las carreras públicas, entre los que incluye en el numeral segundo, "los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley ...".

Del texto de las normas constitucionales antes mencionadas se infiere que el cargo de Notario Público, no forma parte de las carreras públicas por cuanto estos funcionarios son nombrados por el Órgano Ejecutivo por un período fijo y, además, su nombramiento no se hace en base al sistema de méritos, característica esencial de los cargos que se rigen por una carrera pública. Por tanto, a estos funcionarios no les son aplicables las normas relativas a la Carrera Administrativa y son de libre nombramiento y remoción. Acerca del tema se ha pronunciado el Pleno de esta Corporación, mediante Sentencia expedida el 12 de agosto de 1994 al revisar la constitucionalidad del artículo 331 del Código Judicial, en los siguientes términos:

"En lo que respecta al precitado ordinal 2° del artículo 302 nos interesa destacar únicamente, que de conformidad con el mismo aquellos "servidores públicos ... nombrados por períodos fijos establecidos por Ley" tampoco forman parte de la Carrera Judicial. Frente a este precepto constitucional, el artículo 331 del Código Judicial se encarga, precisamente, de establecer períodos fijos en el que permanecerán en sus cargos ... La consecuencia jurídica y lógica del anterior planteamiento estriba en que, al establecerse por medio de una ley períodos fijos por los que todos estos Agentes del Ministerio Público serán nombrados en sus cargos, se les excluye automáticamente de formar parte de la Carrera Judicial, puesto que el ordinal 2° del artículo 302 citado, preceptúa que los servidores públicos nombrados "por períodos fijos establecidos en la Ley" no formarán parte de las carreras públicas, en este caso, de la Carrera Judicial. ... Por demás está decir que, el establecimiento de períodos fijos de duración en estos cargos contrasta abiertamente con el sistema de Carrera Judicial que les garantiza las normas constitucionales y legales". (Sentencia de 12 de agosto de 1994. Corte Suprema de Justicia).

Nuestra Constitución dispone en su Título XI que es la Ley la que debe regular y otorgar estabilidad a los servidores públicos, así como también que corresponde a la Ley la estructuración y organización de las carreras públicas,

entre las cuales se incluye la carrera administrativa.

La Ley N° 9 de 1994 antes aludida regula la carrera administrativa y garantiza la estabilidad de los funcionarios públicos que han sido nombrados en sus cargos mediante el sistema de méritos que dicha ley consagra, pero el cargo de Notario Público no se rige por las normas de la Carrera Administrativa, por prohibición constitucional expresa y por ende, esta ley no le es aplicable.

El hecho de que los Notarios sean nombrados por un período fijo no significa que los mismos gocen de estabilidad en dicho cargo pues de ser así nos estaríamos refiriendo a una inamovilidad absoluta que no se compadece con la discrecionalidad de su nombramiento. En este sentido, se ha pronunciado esta Sala en reciente fallo de 7 de octubre de 1996.

Una vez establecido el hecho de que a los Notarios no les son aplicables las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa, es evidente que los cuatro últimos cargos carecen de todo fundamento jurídico. No pueden resultar infringidas normas que no le son aplicables a la situación jurídica en estudio. Por tanto, prosperan las infracciones relativas a los artículos 1, 2, 5 y 197 de la Ley N° 9 de 1994.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON ILEGALES, el artículo 1 y el parágrafo del Decreto de Personal N° 552 de 31 de octubre de 1995, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia; y NIEGA las otras declaraciones pedidas.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
 (fdo.) JORGE FÁBREGA P. (fdo.) JUAN A. TEJADA MORA  
 (fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO  
 Secretaria

==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL BUFETE VALDÉS, EN REPRESENTACIÓN DE INTACO PANAMÁ, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 6-VF DE 5 DE MARZO DE 1996, EXPEDIDA POR EL TESORERO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, CINCO (5) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El **Bufete Valdés**, en representación de la sociedad **INTACO PANAMÁ, S. A.**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 6-VF de 5 de marzo de 1996, expedida por el Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

LO QUE SE DEMANDA

La parte actora solicita a esta Superioridad proceda a declarar la ilegalidad de la precitada Resolución N° 6-VF de 5 de marzo de 1996, por medio de la cual el Tesorero Municipal del Distrito Capital resolvió gravar a INTACO PANAMÁ, S. A. por considerar que la misma había incurrido en defraudación fiscal. Consecuentemente, se declare la nulidad del cobro de B/.14,165.01 que impuso el Tesorero Municipal a dicha sociedad en concepto de impuesto, recargo por morosidad, y recargo por defraudador del Fisco Municipal. Que de igual forma, se declare que la Tesorería Municipal del Distrito Capital está obligada a reconocerle el crédito sobre las sumas pagadas en concepto de arreglo de pago del cobro citado, según consta en los recibos N° 47592 de 24 de junio de 1996