

Valederas resultan por tanto, los cuestionamientos que hacía la Dirección Regional de Ingresos (f.16 del expediente), en cuanto a los gastos en que supuestamente se incurrió, y al respecto señalaba:

"Ante los hechos descritos realmente no nos explicamos en qué forma él o los asignatarios designados por el contribuyente, pudieron cumplir a total satisfacción con los gastos de cortesía o de atención a clientes o de agasajos a personas vinculadas a la actividad regular de la empresa a que se refiere en su segundo párrafo el Artículo N°50 del Decreto de Gabinete N°60 de 28 de junio de 1965, los cuales por su naturaleza hace imprescindible que éste o éstos, cuenten con la capacidad de pago para hacerle frente en el momento en que se incurren, cuando de un gran total de B/.39,700.85 para el año de 1986 y B/.55,900.00 para el ejercicio fiscal de 1987, reportados como Gastos de Representación en las Declaraciones Jurada de Renta del contribuyente en los mencionados años, éste o éstos, de acuerdo a la auditoría realizada recibieron efectivamente la suma de B/.700.00 en cada uno de los años señalados, reflejándose en el renglón de Gastos de Representación por Pagar el saldo o diferencia por la suma de B/.31,000.85 para el año 1986 y de B/.47,200.00 para el período de 1987, ...".

La Dirección Regional de Ingresos expone también su inquietud, en cuanto a que las irregularidades en los registros contables de la empresa pudieron encaminarse a alcanzar el 2% de deducción de sus ingresos brutos (fijado en el artículo 50 del Decreto de Gabinete N°60 de 1965), y por ende concluyó:

"... al no aportar prueba alguna que justifique lo actuado por el contribuyente, nos permite concluir que los ajustes efectuados por AUTO IMPORT, S. A., en el rubro de Gastos de Representación, sin simplemente fueron realizados para alcanzar el 2% de deducción de los Ingresos Brutos que fija como límite el Artículo N°50 del Decreto de Gabinete N°60 de 28 de junio de 1965".

Tales afirmaciones no pueden inferirse de las constancias del expediente, pero sí es preciso aclarar, que no puede equiparse en los libros contables, la asignación fija a los empleados en concepto de gastos de representación (a la que hace alusión el artículo 50 del Decreto de Gabinete N°60 de 1965), con el renglón incluido en las declaraciones de renta de la empresa **AUTO IMPORT, S. A.** para los años de 1986 y 1987 denominado "ajustes a gastos de representación", que ha acumulado el exceso de los gastos de representación que no se habían incluido en las partidas fijas.

La Sala Tercera estima por tanto que la actuación de la Dirección Regional de Ingresos se ajusta a las normas legales que regulan la materia, y que ante las irregularidades detectadas, la Administración debía realizar las liquidaciones adicionales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 720 del Código Fiscal, por lo que su proceder no está viciado de ilegalidad.

En consecuencia, 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°213-2083 de 5 de julio de 1989 dictada por el Administrador Regional de Ingresos, y NIEGA las declaraciones solicitadas por el recurrente.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) ANAIS DE GERNADO
Secretaria Encargada

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS DEL CID, EN REPRESENTACIÓN DE YADIRA DELGADO Y OTROS, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN EL OFICIO N° GG-100-152-90 DE 12 DE DICIEMBRE DE 1990, SUSCRITO POR EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE TELECOMUNICACIONES, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El doctor **CARLOS DEL CID** actuando en nombre y representación de la señora **YADIRA DELGADO Y OTROS**, presentó demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción contra la nota de despido expedida en contra de su representada el día 12 de diciembre de 1990 por el Director General del **INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (INTEL)**, por considerarla, nula, por ilegal.

Junto con el presente proceso Contencioso Administrativo, el Doctor del Cid presentó contra el **INTEL**, por los mismos hechos y con el mismo objeto, demandas contra los despidos de los trabajadores, **LUIS ALFONSO ESTRIBÍ, ALFONSO FERNÁNDEZ URRIOLA, ELENO AUGUSTO GARCÍA CASTRO, ALEJANDRINA GORDON RIVERA, RICARDO ANTONIO GUISEPPIT PÉREZ, RIGOBERTO ISACS ROZZI, MARISOL LANDAU, NODIER MÉNDEZ, LIDIA DE MARÍN, ROLANDO ANTONIO MILLER BYRNES, NERMES ANTONIO MARÍN Y CARLOS MENDOZA**; por lo que la Sala, mediante auto de 19 de junio de 1991, ordenó la acumulación de los referidos procesos, a efectos de que fueran tramitados bajo una sola cuerda y fueran decididos en una misma resolución final, como se observa a foja 402 del 2° tomo del negocio bajo estudio.

Encontrándose los procesos acumulados en estado de ser fallados, pasa la Corte a decidir la controversia legal planteada, examinando cada caso en forma individual.

Sostiene el impugnante que el despido de la trabajadora **YADIRA DELGADO**, viola el artículo 29 de la ley 135 de 1943; los artículos 103, 114 y 2 de la ley 8 de 1975 así como el artículo 2549 del Código Judicial.

El concepto de la infracción del artículo 29 de la ley 135 de 1943, lo explica así:

"Esta norma ha sido violada en forma directa por omisión debido a que la misma impone la obligación a las autoridades de las distintas dependencias del Estado, de llevar a cabo un negocio, proceso o actuación administrativa, en los casos de carácter nacional y terminarlos por una resolución que debe ser notificada al interesado, a su representante o apoderado. En el caso del trabajador demandante, que tiene trascendencia nacional porque afecta a otros dirigentes y miembros del Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (SITINTEL) en todo el país, la autoridad nominadora no llevó a cabo ninguna investigación, negocio, proceso o actuación administrativa sobre la causal invocada para destituirlo, despedirlo o declarar insubsistente su nombramiento, ni mucho menos pudo dictar la resolución final requerida por la ley. Solamente el Gerente General del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) se limitó a comunicarle por medio de una nota u oficio la destitución, despido o insubsistencia del nombramiento al trabajador demandante sin señalarle allí los recursos que la ley pone a disposición para su defensa, pasando por alto también el término dentro del cual debían interponerse tales remedios jurídicos".

En lo referente a la infracción del artículo 114 de la Ley 8 de 25 de febrero de 1975, el recurrente señaló:

"Esta norma es aplicable, según se desprende del contenido del artículo 50. de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, ya que se refiere al procedimiento o formalidades para despedir que no está contemplada en dicha ley ni la contradice. La disposición legal 114 no sólo exige que medie causa justificada prevista en la ley, sino que también se cumplan las formalidades de ésta. Sin embargo el Gerente General del INTEL, destituyó, despidió o declaró insubsistente el nombramiento del trabajador demandante sin cumplir las formalidades establecidas en la ley 8a. de 1975, al no escuchar previamente al afectado ni reconocerle el derecho de defensa, ni comprobar los cargos con investigación alguna, ni identificar al trabajador objeto de la sanción de despido como participe en los actos tenidos como causal de la medida tomada en su contra. Por tanto, al desconocer las formalidades que exige la ley, para poner término a la relación de trabajo, infringió el artículo 114 aquí meritado en concepto de violación directa por inobservancia".

De igual forma el actor considera infringido el artículo 103 de la Ley 8a. de 1975, exponiendo el concepto de la violación, como a continuación señalamos:

"Esta norma ordena al empleador, en este caso el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) permitir que el trabajador demandante pudiera ejercer el derecho de ser oído y de ser acompañado por un asesor designado por el Sindicato, previamente a la aplicación de la sanción disciplinaria de la cual fue objeto. Pese a ello, este procedimiento fue totalmente desconocido por el Gerente General del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), que no escuchó al trabajador demandante permitiéndole exponer alegaciones en su defensa ni designar un asesor del Sindicato, a pesar de que era obligatoria esta garantía procesal establecida a favor del trabajador, la cual es aplicable por tratarse de una formalidad que no contradice la ley 25 de 14 de diciembre de 1990 en materia de procedimiento para despedir y que más bien esta norma concurre a complementar dicha ley. Por consiguiente esta disposición aquí glosada se violó de manera directa por falta de aplicación".

Al explicar la transgresión del artículo 2 de la ley 25 de 1990, el demandante esgrimió lo siguiente:

"La norma transcrita atribuye una facultad a las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado, entre ellos el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) para declarar insubsistente el nombramiento de un funcionario público que participe en los actos descritos en el artículo 1°. de dicha Ley, previa identificación; es decir, la norma condiciona la aplicación de la sanción de destitución de un funcionario cuando antes de la destitución, se hubiera procedido a identificar al servidor público que hubiese participado en dichos actos. Sin embargo, sin que el Gerente General del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), hubiese cumplido previamente con este requisito de identificación del trabajador demandante como participe de los actos prohibidos por la ley, procedió arbitrariamente a destituirlo, desconociendo la voluntad del Legislador que exige que se haga la identificación antes de la destitución. En consecuencia, se infringió el artículo 2 de la Ley 25, en forma directa por omisión".

Por último, la parte actora considera que el oficio N° GG-100-152-90 de 12 de diciembre de 1992 mediante el cual se despidió a su representada, conculca el artículo 2549 del Código Judicial, explicando su opinión al respecto, como reproducimos a continuación:

"La norma transcrita ordena a todo funcionario elevar la consulta a la Corte Suprema de Justicia, en el término de dos (2) días cuando alguna de las partes en un proceso hubiera advertido que una disposición legal o reglamentaria es inconstitucional. Se formuló la correspondiente advertencia de inconstitucionalidad ante el Comité Ejecutivo del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), pero a pesar de ello, dicho organismo no le imprimió el trámite establecido por el Legislador a los casos de advertencia de inconstitucionalidad, considerando que no es un 'ente competente para conocer sobre los procesos de inconstitucionalidad de las leyes', cuando lo viable era solamente someter el asunto a la consideración de la Honorable Corte Suprema y no hacer consideraciones

sobre la competencia en relación a la advertencia. Por tanto, se infringió esta norma en forma directa por falta de aplicación".

El Director General del **INTEL** al rendir su informe de conducta en lo concerniente al despido de **YADIRA DELGADO**, relató una sucinta historia cronológica de los recursos utilizados por la interesada, indicando que los mismos fueron incoados en término oportuno, y añadiendo que estos fueron igualmente desestimados mediante las resoluciones de 18 de enero de 1991 y de 14 de febrero del mismo año.

El Procurador de la Administración al contestar las demandas acumuladas en este proceso, se opuso a las pretensiones de los interesados, alegando básicamente que el **INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (INTEL)**, cumplió y observó a cabalidad con los preceptos establecidos por la ley 25 de 1990, que regula especialmente esta materia por su carácter de posterior frente a la ley 8 de 1975, confiriéndole a los afectados el derecho a ser escuchados en el proceso a través de los recursos de reconsideración y apelación, a los cuales hicieron uso en su oportunidad y dentro de los términos que establece específicamente la ley. En este sentido considera el representante del Ministerio Público, que a tenor de la ley 25 de 1990, únicamente era necesario que el Director del **INTEL** identificara a los participantes en este paro ilegal que atentaba contra el sistema democrático panameño, acaecido los días 4 y 5 de diciembre de 1990, para que se configurara en contra de los mismos la causal justificada de despido en esta particular situación; y que por lo tanto, dichas declaratorias de insubsistencia son perfectamente legales. Todo lo anterior es legible a fojas 437-448 del 2º tomo del caso en controversia.

Los demandantes presentaron como prueba, en cada caso, una certificación del Fiscal Noveno del Circuito de Panamá, en la que se asevera que ninguno de ellos es sujeto de investigación en el sumario que se levanta por los hechos ocurridos los días 4 y 5 de diciembre de 1990, en la ciudad de Panamá, en los cuales aparece investigado el ciudadano Eduardo Herrera Hassán, aportando otras pruebas para cada caso particular. En primer lugar examinaremos el caso de la trabajadora **YADIRA DELGADO**, y que la Sala entra de inmediato a pronunciarse sobre los cargos hechos al acto administrativo impugnado.

En lo concerniente al primer cargo impetrado de ilegal, el cual recae en el artículo 29 de la ley 135 de 1943, deseamos manifestar, que discrepamos de la posición adoptada por el Doctor del Cid, y coincidimos con los planteamientos del señor Procurador de la Administración, en virtud que consta en la fotocopia autenticada de la destitución de la señora **DELGADO**, que la misma fue notificada personalmente y en debida forma a la demandante, la cual a su vez utilizó los medios de impugnación a los cuales tenía derecho como se evidencia a fojas 2-5 del tomo primero de este legajo contentivo del presente litigio. Ello implica que aunque la Institución Gubernamental no hizo alusión en la Resolución GG-100-152-90 de 14 de diciembre de 1990, a los recursos que podía interponer la señora **DELGADO** y los términos previstos para tales efectos, lo cierto es que la impugnante a la luz del texto del artículo 32 de la ley 135 de 1943, convalidó la actuación de la autoridad administrativa, al proponer tanto el recurso de reconsideración como el de apelación sin perances legales o dicho de otra manera, sin que le haya precluido el término. Veamos la inteligencia del artículo 32 de la Ley 135 de 1943:

"ARTICULO 32. Sin los anteriores requisitos no se tendrá por hecha ninguna notificación, ni producirá efectos legales la respectiva resolución, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales". (subrayado es nuestro).

Por los motivos anteriormente expuestos no procede el cargo endilgado.

En atención a la segunda acusación de ilegalidad, estima el recurrente que la Resolución en controversia conculca el artículo 103 de la Ley 8º de 1975, sin embargo, es importante resaltar, que la ley aplicable al caso y a la señora **YADIRA DELGADO** como al resto de los demandantes en consecuencia, por disposiciones de hermenéutica legal, es la Ley 25 de 1990, la cual es posterior a la Ley 8º de 1975 y además de que regula la materia en conflicto de manera especialísima, es clara al señalar que los servidores públicos que participaron y que participen, en la organización, llamado o ejecución de acciones que atenten contra la Democracia y el Orden constitucional, y sean identificadas, serán destituidos de sus puestos de trabajo, por lo que es notorio que la entidad autónoma no infringió precepto legal alguno, sino que más bien por el contrario, aplicó adecuadamente el supuesto estatuido en el artículo 2º de la Ley 25.

Dentro del procedimiento consagrado en la precitada excerta legal, no es necesario que la trabajadora sea acompañada por su abogado o asesor designado por el sindicato de esta Institución, ya que la Dirección General del **INTEL** tenía solamente como requisito sine qua non para despedir a cualesquiera de sus empleados, el identificarlos previamente como miembros del movimiento del paro ilegal, esto último declarado por las autoridades correspondientes llamado éste que desestabilizaba la democracia recién restablecida en nuestro país, como efectivamente llevó a cabo. Por ende, no fue transgredido el artículo 103 de la Ley 8º de 1975, ampliamente señalado como no aplicable al caso.

En lo atinente al tercer cargo demandado por ilegal, materializado en el artículo 114 de la Ley 8º de 1975, aprecia la Sala como esgrimió en párrafos anteriores, que el **INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES**, no violó el contenido de las disposiciones vigentes en esta particular circunstancia, ya que la Ley 25 de 1990, es la aplicable expresamente al caso; originándose debido a la imperiosa necesidad de preservar el orden constitucional que intentaron lesionar los integrantes del grupo que llamó al paro ilegal, consagrando explícitamente esta conducta como causal justificada de despido sin mayores ritualidades.

La señora **YADIRA DELGADO** fue previamente identificada como partícipe de este paro, configurándose su proceder, dentro de los supuestos preestablecidos en la ley 25 de 1990 como causal justificada de insubsistencia. Por lo tanto, es este conjunto de disposiciones vigentes de nuestra legislación positiva la aplicable al caso, y no la Ley 8ª de 1975 la cual es evidente que se emplearían con toda rigurosidad y formalidades,

si la demandante hubiese sido destituida por causales distintas a las antes enunciadas por lo que no procede la acusación de ilegalidad.

En lo referente a la cuarta imputación impetrada por la parte actora, cual es el artículo 2° de la Ley 25 de 1990, consideramos acertada la opinión vertida por la Procuraduría de la Administración, en el sentido que "fue precisamente la identificación de estos trabajadores como participantes en las acciones atentatorias de la democracia y el orden constitucional, y más específicamente en la organización, llamado o ejecución del paro nacional que se realizó el 5 de diciembre de 1990, la que determinó la declaratoria de insubsistencia de sus nombramientos en el Instituto Nacional de Telecomunicaciones." (el subrayado en nuestro).

El Diccionario de la lengua española, publicada por el grupo editorial Océano, Bogotá, 1989, s/n, define IDENTIFICAR como "... Reconocer si una persona o cosa es la misma que se supone o se busca" ...

El Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, publicado por la editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1989, págs. 359-360, conceptúa IDENTIFICAR, como " la acción que permite determinar si una persona es la misma que afirma ser o, en otros casos, si puede reconocerse en ella a una persona buscada. El signo de identificación más común está representado por el nombre y apellido de una persona..."

En esta situación en concreto, era suficiente a la luz del texto artículo 2° de la Ley 25 de 1990, el simple reconocimiento de los participantes en los acontecimientos del 5 de diciembre de 1990, por parte del Órgano Ejecutivo y de los Directores de las entidades autónomas y semi-autónomas, empresas estatales, municipales y demás dependencias públicas del Estado, entre las cuales se encuentra el **INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES**, como efectivamente sucedió con la señora **YADIRA DELGADO** según consta en la resolución que ordena su destitución. Por lo expuesto no prospera la acusación impetrada.

Con relación a la quinta acusación de ilegalidad, es pertinente señalar que el Pleno de Corte Suprema de Justicia, se había pronunciado en relación a la constitucionalidad e inconstitucionalidad de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, concluyendo esta máxima Corporación de Justicia, que dicha excerta legal únicamente era inconstitucional en lo concerniente al parágrafo del artículo 2°. Por ende la advertencia de inconstitucionalidad propuesta por el Doctor del Cid, no cumplía con el requisito indispensable para su remisión al Pleno. En esta línea de pensamientos, es evidente que el Magistrado Sustanciador basado en innumerables precedentes y en aras del principio de la economía procesal, podía como en efecto hizo, rechazar de plano la advertencia de inconstitucionalidad interpuesta por el actor.

Finalmente deseamos resaltar que hay que tomar en cuenta que las relaciones del Estado con sus servidores son de carácter administrativo. El acto de nombramiento de un empleado público es un acto-condición o sea que coloca a dicho empleado en una situación general creada por la ley y no por un acto contractual de naturaleza privada. La regla entre el Estado y sus servidores es que están sometidos a una relación de derecho público, según los estatutos que para ellos existiera o se dicten posteriormente. En razón de lo expresado, el empleado no sujeto a la carrera administrativa, (en la que se ingresa por concurso de mérito y no por libre nombramiento) se halla en una situación legal y reglamentaria en que su condición está señalada de antemano por la ley y los reglamentos. Esta situación del servidor público, sus derechos y obligaciones, puede ser modificados unilateralmente por el Estado en cualquier momento, mediante una ley de orden público sin que pueda alegarse derechos adquiridos".

En consecuencia no procede el cargo de ilegalidad y por tanto **no es ilegal** el despido de la señora **YADIRA DELGADO**.

Dado que las notas de despido de lo señores **LUIS ALFONSO ESTRIBÍ, ALFONSO FERNÁNDEZ URRIOLA, ELENO AUGUSTO GARCÍA CASTRO, ALEJANDRINA GORDON RIVERA, RICARDO ANTONIO GUISEPPIT PÉREZ, RIGOBERTO ISACS ROZZI, MARISOL LANDAU, NODIER MÉNDEZ, LIDIA DE MARÍN, ROLANDO ANTONIO MILLER BYRNES, NERMES ANTONIO MARÍN Y CARLOS MENDOZA**, (todos ex funcionarios del **INTEL**) se fundamentan en los supuestos que tipifica la Ley 25 de 1990; que todos los cargos, pretensiones y objeto de las demanda son iguales diferenciándose unas de otras solo en el nombre y generales de cada uno de los poderdantes y además, que estas acusaciones de ilegalidad a su vez han sido previamente consideradas, verificadas y desestimadas por esta Sala, no nos queda más que rechazar dichos cargos, al igual que sus pretensiones, por no colisionar las notas de insubsistencia con las normas endilgadas por los recurrentes.

Además como hemos anteriormente señalado, a tenor de la Ley 25, bastaba la identificación del servidor público como participante en las actividades en ella previstas como contrarias a la Democracia Panameña, para que procediera la destitución. Así las cosas, es evidente que los despidos de los demandantes **no son ilegales**, por todos los motivos anteriormente expuestos, puesto que todos fueron identificados como coadyuvantes de paro laboral, que a todas luces era ilegal.

En este punto es interesante recordar el génesis de los acontecimientos acaecidos el 4 y 5 de diciembre de 1990, que propiciaron el nacimiento de la Ley 25 de 1990 y consecuentemente los despidos en diversas instituciones del Estado. Para ello citaremos para mayor ilustración, el fallo de 18 de diciembre de 1992 expedido por esta Sala, que explica sucintamente esta delicada situación:

"... es necesario empezar por hacer un relato de los hechos notorios ocurridos durante los días 4 y 5 de diciembre de 1990 y como consecuencia de ellos de la promulgación de la ley 25 de 1990 y de la Resolución de Gabinete N°110 de 23 de enero de 1991.

La Coordinadora de los Sindicatos Estatales "Por el Derecho a la Vida" programó una marcha de empleados públicos y de obreros del sector privado para las 4 y 30 de la tarde, del día 4 de diciembre y anunció un paro de 24 horas para el día 5 de diciembre. El Gobierno advirtió que los funcionarios públicos que desertaren de sus labores injustificadamente serían despedidos.