

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR LA FIRMA VÁSQUEZ Y VÁSQUEZ, EN REPRESENTACIÓN DE CLAUDIO DUTARY, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL RESUELTO NO. 525 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1996, DICTADO POR EL DIRECTOR GENERAL DE AERONÁUTICA CIVIL, ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, NUEVE (9) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma Vásquez y Vásquez, en nombre y representación de CLAUDIO DUTARY, JAIME OLIVER, EDWIN GFELLER, REINA DE MORAN, ANSELMO CHRISTY, RALPH LAM, EDGAR CHEN, OMAR ROBINSON, EINAR CUBILLA, JOSE L. ADAMES, JOSE BROWN, AGUSTIN ZUÑIGA, JERONIMO ZELAYA, OMAR ENRIQUE GUERRA, ROLANDO RIOS, ROBERTO VEGA, JUAN PEREZ, WENDELL WATSON, y ABDIEL FERNANDEZ, ha propuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula por ilegal los Resueltos N° 225, N° 518, N° 550, N° 523, N° 522, N° 517, N° 528, N° 550, N° 521, y N° 549, de 19 de noviembre de 1996; N° 530 y N° 562 de 20 de noviembre de 1996; N° 542, N° 543, N° 544, y N° 540 de 21 de noviembre de 1996, dictadas por el Director de Aeronáutica Civil, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Cabe destacar el hecho, de que las personas señaladas en el párrafo anterior propusieron su demanda separadamente, pero mediante Auto de 16 de octubre de 1997, dictado por el Magistrado Ponente, se ordenó la acumulación de los casos por economía procesal, además de que las acciones se fundamentaban sobre unos mismos hechos, y un mismo objeto, cuyo apoyo legal son los artículos 709, 710, y 711 del Código Judicial, y el artículo 36 de la Ley 33 de 1946.

ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA

Señalan los demandantes, que fueron nombrados para ejercer el cargo de Controlador de Tránsito Aéreo en la Dirección de Aeronáutica Civil llenando todos los requisitos de idoneidad. Que han ejercido el cargo hasta que fueron destituidos mediante los Resueltos mencionados. Que el Director General de Aeronáutica Civil, dictó los Resueltos de Personales, expresando que lo hacía en uso de sus facultades legales, e invocando como fundamento legal el artículo 39, literal a) y c), y el artículo 4, literal d), del Reglamento Interno de Personal; y el artículo 16 literal a) del Decreto de Gabinete N° 13, del 22 de enero de 1969.

Continúa expresando la parte actora, que ninguna de las disposiciones de las cuales hizo uso el Director de Aeronáutica Civil, lo faculta para destituir a los servidores públicos de la Dirección de Aeronáutica Civil, y menos a los del personal capacitado, como lo son los controladores aéreos.

Finalmente, que la destitución del cargo de los servidores públicos de la Dirección de Aeronáutica Civil, según lo dispone el Reglamento Interno de Personal, sólo puede ser hecha por el Director General, mediante resolución, en los casos de faltas graves, debidamente comprobadas que la justifiquen, y a solicitud del Director de la Unidad Administrativa, por lo que los Resueltos de destitución, no era el medio para despedirlos de sus puestos de trabajo. Que el Director General no expresó cuáles eran las faltas graves debidamente comprobadas que justificaran la destitución alegada.

Las disposiciones que, según los recurrentes, han sido violadas son: artículo 16, literal a) del Decreto de Gabinete N° 13 de 22 de enero de 1969; artículos 4, literal d); 39, literales a) y c); 43, 44, literal d); y 45, literal d) y parágrafo del Reglamento de Personal.

Luego de admitida la demanda, el Magistrado Sustanciador le solicitó al Director de Aeronáutica Civil rindiera informe de conducta en relación a la demanda incoada.

INFORME DE CONDUCTA

El Director General de Aeronáutica Civil, mediante Nota de 25 de noviembre de 1997, señaló fundamentalmente que la destitución de la que fueron objeto los excontroladores aéreos, no fue arbitraria ni infundada, sino por el contrario, se dio cumplimiento las facultades establecidas en la Ley y que en base a lo estatuido en ella y en el Reglamento, y motivada por la falta grave plenamente comprobada, cometida por los recurrentes.

También señaló, que los demandantes no acudieron a trabajar en sus respectivos puestos de trabajo, sino que se dejó al país incomunicado por la vía aérea, con los consiguientes y gravísimos perjuicios para el Estado y para los particulares, que fueron estimados en sumas millonarias por los sectores afectados.

Por último acota el Director General de Aeronáutica Civil, que el artículo 152 de la Ley 9 de 1994, la cual es aplicable a todos los servidores del Estado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 135, numerales 6 y 13 de dicha Ley, dispone que constituye causales de `destitución directa del servidor público, alterar, retardar, o negar injustificadamente la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo, `no asistir o no mantenerse en el puesto de trabajo prestando el servicio hasta que llegue su reemplazo .

Del libelo de demanda se le corrió traslado a la Procurador de la Administración para que por ministerio de la Ley defendiera el acto acusado de ilegal.

CRITERIO DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

La Procuradora de la Administración, por medio de la Vista N° 577 de 30 de diciembre de 1997, se opuso a la pretensión de los controladores aéreos, aduciendo que el Director General de Aeronáutica Civil al destituir a los controladores aéreos, no actuó en forma arbitraria, ni infringiendo las disposiciones legales que rigen en la Institución, ya que se encuentra debidamente acreditado en el expediente, que el Funcionario Administrativo cumplió con la Ley y el Reglamento Interno de Personal, ante la gravedad de la falta cometida por los ex-funcionarios, quienes eran conocedores del control del tránsito aéreo que presta el Estado. Que dicho servicio no podía detenerse, pues se ponía en peligro la Aviación Civil, los usuarios y la población en general.

Prosigue señalando la Procuradora, que consta en autos que luego del cese de labores decretado el 19 de noviembre de 1996, se corroboró por parte de la Directora de Navegación Aérea, que se habían retirado todos los materiales instructivos e informativos, y que también, se habían alterado los comandos de entrada (passwords) al sistema de radar, lo que impidió la utilización del mismo, durante las primeras 24 horas del paro de labores decretado, dificultando el procesamiento de los planes de vuelo, situación que se logró subsanar al establecer las Autoridades de Aeronáutica Civil, comunicación con los analistas del sistema que instaló el equipo, para que accasaran desde Baltimore, Estados Unidos, vía Modem y lo reprogramaran.

Para concluir, que situaciones de peligro fueron creadas por los centros de control adyacentes, al no respetarse los procedimientos de separación por tiempo, entre aeronaves, previamente establecidos mediante acuerdos internacionales, permitiendo el cruce por nuestros límites de responsabilidad de espacio aéreo, con dos minutos de separación cuando se habían solicitado veinte minutos. Que inclusive, los controladores de centros de control adyacentes, solidarios con la decisión de paro de los controladores aéreos panameños, profirieron frases intimidatorias e indecorosas a través de las líneas de coordinación, contra el personal que se encontraba en el proceso de restablecimiento de los servicios, creando un ambiente de inseguridad.

Encontrándose el proceso en este estado, los Magistrados que integran la Sala Tercera proceden a resolver la presente controversia.

DECISION DE LA SALA

Los antecedentes de este caso contencioso administrativo tiene su génesis en la destitución de que fueron objeto los controladores aéreos CLAUDIO DUTARY, JAIME OLIVER, EDWIN GFELLER, REINA DE MORAN, ANSELMO CHRISTY, RALPH LAM, EDGAR CHEN, OMAR ROBINSON, EINAR CUBILLA, JOSE L. ADAMES, JOSE BROWN, AGUSTIN ZUÑIGA, JERONIMO ZELAYA, OMAR ENRIQUE GUERRA, ROLANDO RIOS, ROBERTO VEGA, JUAN PEREZ, WENDELL WATSON, y ABDIEL FERNANDEZ, por parte del Director General de Aeronáutica Civil, dado que los mismos paralizaron labores en sus puestos de trabajo, de acuerdo a lo expresado por la Autoridad Administrativa. Dicha paralización laboral se debió, en concordancia con las pruebas, a que los precitados estaban reclamando mejoras salariales, además de que se tomara en cuenta el establecimiento de la Carrera de Controlador de Tránsito Aéreo en la República de Panamá.

Incidente de Tacha de Testigos

Dentro de este caso, en la etapa probatoria, la Procuradora de la Administración propuso incidente de tacha de testigos, el cual reposa en cuadernillo separado, por las razones que a continuación transcribimos:

"Por su digno conducto, acudimos ante ese augusta Tribunal de Justicia, a fin de tachar a los testigos de la parte actora; LUIS SEIXAS, GABRIEL BERNARD, ERIBERTO JARAMILLO, VICTOR VIALETTE, JOSE ESTARDA, ERIC RESEDA, ALVARO AVILA, JUAN JOSE CHEN, MANUEL HERRERA, ANTONIO SUAREZ, CARLOS MORENO, ROBERTO CEREZO, FRANCISCO MIRANDA, WALTER CUBILLA, IVAN DE LEON, RODRIGO VARGAS, WENDELL WATSON, AGUSTIN ZUÑIGA, OMAR TANGARIFE, JUAN R. GONZALEZ, OSVALDO TRUJILLO, RODOLFO SANTOS Y TANIA DE CARVALHO, en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, interpuesto por Claudio Dutary y Otros contra el Resuleto N° 525 de 19 de noviembre de 1996, dictado por el Director de Aeronáutica Civil, por tener interés directo en el resultado del proceso, siendo sospechosos para declarar, al tenor de lo que establece el ordinal 10° del artículo 896 del Código Judicial, que a la letra establece:

`Artículo 896: Son sospechosos para declarar:

...

10. El que tenga interés directo o indirecto en el resultado del proceso;

Los testigos arriba mencionados constituyen parte de los Controladores Aéreos destituidos y fungen como demandantes en los procesos Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, instaurados contra el Director de Aeronáutica Civil, los cuales se encuentran radicados en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (ver expediente 402/97- 403/97 y 404/97) acumulados.

Inclusive los Señores Wendell Watson y Agustín Zuñiga, figuran como demandantes en este proceso. (Acumulación)".

Del incidente de tacha de testigos propuesto por la Procuradora de la Administración, se le corrió traslado a la firma forense VASQUEZ Y VASQUEZ. La apoderada judicial de CLAUDIO DUTARY Y OTROS pidió el rechazo del incidente y sustentó su petición en los siguientes términos:

"PRIMERA. El escrito de tacha debe ser desestimado por razones formales, ya que la tacha de testigos se hace en forma individualizada, y no conjuntamente como lo hecho la Procuraduría de la Administración. Además, la tacha de testigos se tramita como incidente en cuaderno separado, en el que es parte demandada el testigo. De aquí que el escrito de tacha, que debe tenerse como un incidente se debe correr en traslado al testigo tachado, y no a

nosotros como apoderados de la parte demandante.

SEGUNDA. Aún cuando el escrito de incidente no requiere de mayores formalidades, el artículo 699 del Código Judicial, exige que se indique lo que se pide, los hechos en que se funda y las pruebas que se acompañan o aducen. El Honorable Magistrado Sustanciador podrá observar, con una simple lectura que el escrito de tacha no reúne esos mínimos requisitos formales.

TERCERA. Aparte de esas razones formales, el incidentista carece de razón jurídica ya que por el solo hecho de que los testigos sean demandantes en otros procesos no es causa suficiente para considerarlo sospechoso de decir la verdad con base al ordinal 10 del artículo 896 del Código Judicial, ya que ningún beneficio derivaría del éxito de los demandantes en este proceso, ya que se trata de impugnación de actos administrativos de efectos individuales.

CUARTA. La ocasión es propicia para señalar la aplicación analógica del ordinal 3 del artículo 896 del Código Judicial, en cuanto a que no son sospechosos para declarar el trabajador, empleador o dependiente de una entidad de derecho público. Y es de aplicación analógica esa disposición, ya que la Dirección de Aeronáutica Civil ha aducido los testimonios de varios de sus servidores públicos, sin que a nosotros se nos ocurra tacharlos de sospechosos".

De acuerdo a lo reproducido en líneas anteriores, el incidente de nulidad está dirigido a tachar los testimonios propuestos por la parte actora, (varios demandantes por acumulación), en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción que se encuentra en estado de decidir. En este sentido el artículo 939 del Código Judicial prevé lo siguiente:

"Artículo 939. Cada parte puede tachar los testigos citados por la otra parte o por el Juez, por alguna de las causales expresadas en los artículos anteriores, así como cualquier otra circunstancia grave que afecte la imparcialidad del testigo.

...

Los incidentes a que dieran lugar la admisión y prueba de tachas, se sustanciarán en cuaderno separado; pero no suspenderán el término probatorio del proceso. En caso de que el propio testigo objeto de la tacha, acepte los hechos al rendir su declaración, se prescindirá de toda otra prueba.

El incidente de tacha no es de previo y especial pronunciamiento. Una vez expirado el término probatorio del incidente, se agregará al expediente el cuaderno respectivo, para que las tachas sean apreciadas en la sentencia final." ...

El artículo del Código Judicial que aduce la Procuradora de la Administración para sustentar el incidente de tacha de testigos, es el 896, numeral 10 el cual dice:

"Artículo 896. Son sospechosos para declarar:

...

10. El que tenga interés directo o indirecto en el resultado del proceso;"

La norma transcrita y citada por la Funcionaria del Ministerio Público, está dirigida a invalidar los testimonios de los señores LUIS SEIXAS, GABRIEL BERNARD, ERIBERTO JARAMILLO, VICTOR VIALETTE, JOSE ESTARDA, ERIC RESEDA, ALVARO AVILA, JUAN JOSE CHEN, MANUEL HERRERA, ANTONIO SUAREZ, CARLOS MORENO, ROBERTO CEREZO, FRANCISCO MIRANDA, WALTER CUBILLA, IVAN DE LEON, RODRIGO VARGAS, WENDELL WATSON, AGUSTIN ZUÑIGA, OMAR TANGARIFE, JUAN R. GONZALEZ, OSVALDO TRUJILLO, RODOLFO SANTOS Y TANIA DE CARVALHO, ya que estas personas, según la Procuradora, son parte interesada en el proceso antes enunciado, ya que también resultan

demandantes en otro proceso de igual naturaleza.

Sin embargo esta Sala es del criterio de que a pesar de que las personas mencionadas están interesadas en el resultado del proceso contencioso propuesto por CLAUDIO DUTARY Y OTROS, esto no es limitante para que aquellas puedan atestiguar sobre los hechos que conocen o no, pues la tarea de determinar el valor de la declaración del testigo, la tiene por Ley el juzgador, aunque en principio exista una presunción de sospecha. El artículo 904 del Código Judicial, prevé que "el Juez apreciará, según las reglas de la sana crítica, las circunstancias o motivos que corroboren o disminuyan la fuerza de las declaraciones".

La sana crítica de acuerdo a COUTURE, es `una categoría intermedia entre la prueba legal (tarifa legal) y la libre convicción. Sin la excesiva rigidez de la primera y sin la excesiva incertidumbre de la última, configura una feliz fórmula, de regular la actividad intelectual del Juez frente a la valoración de la prueba. Las reglas de la sana crítica son, ante todo, las reglas del correcto entendimiento humano. En ellas interfieren las reglas de la lógica, con las reglas de la experiencia del Juez. Unas y otras contribuyen de igual manera a que el magistrado pueda analizar la prueba (ya sea de testigos, de peritos, de inspección judicial, de confesión en los casos en que no es lisa y llana) con arreglo a la sana razón y a un conocimiento experimental de las cosas. El Juez que debe decidir con arreglo a la sana crítica, no es libre de razonar a voluntad, discrecionalmente, arbitrariamente. La sana crítica es la unión de la lógica y de la experiencia, sin excesivas abstracciones de orden intelectual, pero también sin olvidar esos preceptos que los filósofos llaman de higiene mental, tendientes a asegurar el más certero y eficaz razonamiento.' (COUTURE, Eduardo. citado por Jorge Fábrega en Estudios Procesales. Tomo I. Editora Jurídica Panameña. Panamá 1988 pág. 129) (subrayado es de la Sala).

En atención a lo expuesto no se acepta la tacha de los testigos antes mencionados, y propuestos por la firma forense VASQUEZ Y VASQUEZ, con excepción de los señores Wendell Watson y Agustín Zuñiga.

En lo que respecta a los señores Wendell Watson y Agustín Zuñiga, quienes figuran como demandantes en el presente proceso contencioso administrativo el cual está por decidirse en este Despacho, el incidente de tacha de testigo sí procede, pero por otras razones, dado que el artículo 890 del Código Judicial, sólo autoriza a las partes a pedir el testimonio de la contraparte, en otras palabras lo que significa, que el demandante o el demandado no puede proponerse así mismo como testigo para declarar a su favor; pues ya en la demanda o en la contestación de la demanda reposa el o los argumentos, base de su pretensión o defensa, respectivamente.

Fondo de la Controversia

La discusión legal estriba en determinar si la destitución de que fueron objeto los controladores aéreos, se ejecutó en apego a la Ley.

La primera norma que se estima conculcada es el artículo artículo 16-literal a) del Decreto de Gabinete N° 13 de 22 de enero de 1969, el cual dice:

"Artículo 16°. El Director general tendrá como atribuciones además de las que señale el Reglamento de Aeronáutica Civil, las siguientes:

a) Nombrar, ascender, trasladar, suspender y renovar a los empleados subalternos de la Dirección de Aeronáutica Civil, concederles licencias e imponerles las sanciones;"...

Manifiesta la parte recurrente, que la norma transcrita ha sido violada de manera directa por comisión, ya que la misma no faculta expresamente al Director de Aeronáutica Civil para destituir, y aún cuando lo faculta para imponerles sanciones, entendiéndose incluida la destitución, el mismo deberá ejercer tal facultad como lo señala el Reglamento de Aeronáutica Civil, y así debe expresarlo

la resolución respectiva.

Resulta evidente para este Tribunal, que si bien el texto del artículo antes citado faculta al Director de Aeronáutica Civil para nombrar, ascender, trasladar, suspender y "renovar" a los empleados subalternos, dicho texto contiene un error tipográfico, siendo que el verdadero sentido e intención legislativa era la de otorgar la facultad de remover a sus subalternos, y así lo reconoció este Tribunal en sentencia de 30 de septiembre de 1994 (Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción instaurada por CARLOS VASQUEZ contra el Director General de Aeronáutica Civil).

Esta circunstancia se desprendía sin mayor esfuerzo, al constatar que la norma contiene las acciones típicas de personal que se otorgan a los Directores de Instituciones Autónomas y Semi-autónomas y otros entes gubernamentales, entre las que se encuentran principalmente el nombrar personal (que involucra nombramientos nuevos o la continuación de los servicios a través de la renovación de contratos) y la de remoción. A título de ejemplo podemos citar el texto del artículo 18 literal a) de la Ley 98 de 1961 "Por la que se crea el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales", que de manera idéntica al Decreto de Gabinete No. 13 de 1969, faculta al Director Ejecutivo del IDAAN para "nombrar, ascender, trasladar, suspender y remover a los empleados subalternos ..."

Disposiciones muy similares se expidieron para la Caja de Seguro Social (Decreto Ley 14 de 1954); el Banco Nacional de Panamá (Ley 20 de 1975); la Autoridad Portuaria Nacional (Ley 42 de 1974); la Oficina de Regulación de Precios (Decreto de Gabinete No. 60 de 1969); el Instituto Nacional de Formación Profesional (Ley 18 de 1983), por citar algunas.

Despejado el punto, esta Sala debe indicar, frente a la disconformidad de los ex controladores aéreos, que de acuerdo las piezas probatorias que reposan en este proceso, considera que las razones invocadas por el Director de Aeronáutica Civil para destituir, estaban dentro de sus facultades como Autoridad Máxima de la Dirección de Aeronáutica Civil, ya que es evidente el cese de labores que escenificaron los demandantes, sin el amparo de la Ley, por demandas económicas y de la creación de una Carrera de Controlador de Tránsito Aéreo en la República de Panamá (ver declaraciones de los testigos a fojas 500, 514, 515, 517, 523, 530, 563, 566, del expediente). Igualmente, la Resolución de Asamblea General Extraordinaria de la Asociación Panameña de Controladores de Tránsito Aéreo (de foja 857 a 858 del expediente) y la circular dirigida a los controladores aéreos por parte de la Asociación Panameña de Controladores de Tránsito Aéreo (APACTA) (de foja 860 a 862 también en el expediente) hablan por sí solas, pues en ambas se decide y se llama a los socios a respaldar un paro total de labores, hasta tanto el Ejecutivo acatara sus peticiones laborales, lo que desvirtúa ciertas declaraciones de los testigos, quienes manifestaron que dicho cese no fue total, pues iban a prestar servicios de emergencia o de alerta (ver fojas 519, 521, 523, 527, 529, y siguientes). A foja 863 del expediente, puede observarse el documento que se tuitula "Asistencia diaria" y del mismo se colige la inasistencia del personal. Esto confirma las intenciones de los ex controladores aéreos de no prestar sus servicios técnicos para el tiempo en que apoyaban el paro de labores.

Otra situación que llamó la atención a este Tribunal Contencioso, es que los demandantes (no se sabe a ciencia cierta quien lo hizo), alteraron la contraseña (password) que daba acceso a la base de datos de los planes de vuelo, lo que obligó a las autoridades de Aeronáutica Civil llamar a la fábrica que instala estos aparatos, NORTHROP GRUMMAN, en Baltimore, Estados Unidos, para que lo restableciera, mediante modem. Esto podemos comprobarlo con las declaraciones de Enrique Brown, Tomás Iriarte, y Edgar Ochomogo (fojas 556, 563, 570 y 572 del expediente). Además, se señaló que no sólo se había cambiado la contraseña (password), sino que desaparecieron los listados telefónicos, designadores de aerolíneas, puntos de notificación, llave de la oficina de la torre de control, y otros documentos y materiales de trabajo propios de la labor de controladores, que constituyen el medio para hacer más efectiva las coordinaciones aéreas.

Las situaciones anotadas evidencian las faltas graves en que incurrieron

los ex controladores aéreos, pues no sólo abandonaron sus puestos de trabajo, en apoyo de un paro de labores, incumpliendo así con sus deberes como trabajadores de Aeronáutica Civil, sino que a su vez trataron de impedir que la Institución reactivara el servicio de control aéreo, por la premura de la necesidad doméstica e internacional de dicho servicio, violándose de esta manera el artículo 39 y sus acápites a), c), d), e), f), y h) del Reglamento Interno de Personal, el cual hace referencia a los deberes del funcionario de aeronáutica.

Era de esperarse que a falta de cumplimiento de las obligaciones propias del controlador aéreo, el Director General de Aeronáutica Civil, como Autoridad Máxima, tomara la decisión de destituirlos por faltas graves en el desempeño de sus labores. Inclusive el artículo 60 del Reglamento Interno de Personal define la destitución como la "privación de cargo público hecha por autoridad competente en caso de que el funcionario haya incurrido en falta grave o que haya perdido la confianza de sus superiores" (subrayado es de la Sala). Esto significa que a parte de las faltas graves en que incurrieron los ex controladores, también se les perdió la confianza laboral debido a sus acciones, las cuales atentaron contra el prestigio y buena marcha de la Entidad Autónoma.

Para reafirmar la gravedad del cese de labores, en Nota proveniente de Ginebra, de 12 de marzo de 1997, el Embajador ante el Consejo de Administración de la O. I. T. dirigida al Director de Aeronáutica Civil (ver de foja 881 a 885), hizo algunos señalamientos en relación al paro decretado por los ex controladores aéreos, y entre ellos manifestó que "La Organización Internacional del Trabajo-OIT, tiene precedentes claros y precisos sobre casos análogos o similares al experimentado en Panamá y referente a este tema el Comité de Libertad Sindical se ha pronunciado firmemente, tal como aparece publicado en su Cuarta Edición (revisada) de 1996, en las páginas 119 y 122 que en lo pertinente transcribimos textualmente:

`Página 119. Casos en que la huelga puede ser objeto de restricciones, o incluso de prohibición y garantías compensatorias

`Párrafo 526. El derecho a huelga puede limitarse o prohibirse:

2) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o en parte de la población) .

`Página 122. 3. Servicios Esenciales

...

-el CONTROL DEL TRAFICO AEREO (véase recopilación de 1985, párrafo 412) "

Los artículos 43, 44, literal d); y 45, literal d) y párrafo del Reglamento de Personal, que de igual manera se consideran transgredidos por los demandantes, establecen las medidas disciplinarias y quienes las aplicarán, lo que apoya la determinación del Director General de Aeronáutica Civil, de aplicar la medida extrema de sanción disciplinaria contra los recurrentes. Veámos que dicen estas disposiciones:

"ARTÍCULO 43:

Las faltas o violaciones a los artículos 39, 40, 41 y 42 serán sancionadas de acuerdo a la gravedad de ellas, aplicando las sanciones disciplinarias que se establecen en el artículo siguiente".

"ARTÍCULO 44:

Las sanciones disciplinarias aplicables son las siguientes:

a ...

b ...

d. Destitución:

Es la separación definitiva del cargo; será aplicada en los casos de falta grave, debidamente comprobadas. Los empleados destituidos no podrán volver a prestar servicios en la Institución en un período no menor de cuatro (4) años.

Queda inhabilitado para volver a trabajar en la Dirección de Aeronáutica Civil el que haya sido destituido por peculado, robo, hurto, falsedad, infidencia o negligencia comprobada." (Subrayado es de Sala)

"ARTICULO 45:

Las sanciones instituidas en el artículo anterior serán aplicadas de la siguiente forma:

a ...

b ...

d. La destitución del cargo será aplicada por el Director General, en los casos de faltas graves, debidamente comprobadas que la justifiquen y a solicitud del Director de la Unidad Administrativa, la pena de destitución será adoptada mediante resolución.

Parágrafo: La Dirección de Desarrollo Institucional a través de la Administración de Recursos Humanos revisará la solicitud de suspensión y destitución, con la finalidad de constatar si las mismas se ajustan a las causales que para tal efecto se contemplan en el presente Reglamento Interno". (Subrayado es de la Sala).

A pesar que los ex controladores aéreos estiman que esta excertas legales han sido violentadas, porque no se adoptó la destitución mediante Resolución, y que la única manera para destituir es la comisión de falta grave, le reiteramos que ha quedado plenamente demostrado que los funcionarios despedidos incumplieron normas propias de sus funciones, a parte de como lo dijéramos anteriormente, no sólo fue la falta grave, sino también la pérdida de la confianza.

En lo que concierne a que la destitución debió plasmarse en una resolución y no en un resuelto, el nombre que se le asigne al acto administrativo impugnado, no es lo más importante, al contrario, es el contenido mismo lo que tiene la relevancia y que en última instancia es lo que se ataca por los medios procesales establecidos por la Ley. También cabe destacar que el término Resolución es un término genérico, en el cual están incluidos los resueltos, como la especie. En este orden de ideas, y para reafirmar lo indiferente que resulta el utilizar un nombre u otro para distinguir los actos administrativos discutidos, los diccionarios jurídicos los asimila como sinónimos, tal es el caso del Diccionario de Derecho Usual, Guillermo CABANELLAS. (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo VII (R-S). 16ª Edición. Editorial Heliasta S. R. L. Buenos Aires, Argentina, 1983. Págs. 187 y 208).

Para finalizar, debe reiterarse que el Director General de Aeronáutica Civil es la Autoridad Máxima, quien tiene a su cargo administrar los intereses de la Institución y velar por el buen funcionamiento de sus dependencias y el trabajo de los empleados (ver artículo 16, acápite b) del Decreto de Gabinete N° 13 de 22 de enero de 1969, Ley Orgánica), lo que a su vez conlleva tomar las medidas pertinentes para el cabal cumplimiento de esa potestad, incluyendo las sanciones disciplinarias, y entre estas últimas la destitución. Por ello, el Director General no necesitó de que el Director de la Unidad Administrativa sugiriera la destitución de los ex controladores aéreos, pues fue pública la actuación de estos (ver foja 859, la cual contiene la Nota N° 125/JD/APACTA de 14 de noviembre de 1996, en la que se cita a los periodistas para una conferencia de prensa).

Es por lo acotado, que esta Superioridad Judicial no acoge el argumento de que se hayan conculcado las normas reproducidas, pues ha quedado claro que las actuaciones del Director General de Aeronáutica Civil están apegadas a la Ley y al Reglamento.

En lo que respecta al artículos 4, literal d), el cual señala que para ingresar al servicio de la Dirección de Aeronáutica Civil, se requiere, entre otras exigencias, haber cumplido con los requerimientos vigentes en materia de reclutamiento y selección de personal, es dable advertir, que a pesar de que no se explica de manera diáfana en la demanda la infracción de la disposición, los ex controladores aéreos no ingresaron a la Entidad demandada por medio de concurso o procedimiento de selección pues, como ya se ha visto a lo largo de este proceso, este era uno de los puntos importantes de constituían parte de sus reclamaciones al Gobierno Panameño, el de contar con una Carrera de Controladores de Tránsito Aéreo; lo que significa que aquellos ex funcionarios no contaban con las prerrogativas y derechos que otorga una carrera, es decir no tenían estabilidad en el cargo. La Ley es la única fuente que puede establecer la inamovilidad o la estabilidad de los funcionarios públicos en sus puestos de trabajo.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Corporación Judicial es del criterio que no se han vulnerado los artículos 16, literal a del Decreto de Gabinete N° 13 de 22 de enero de 1969; 4, literal d); 39, literales a) y c); 43, 44, literal d); y 45, literal d) y parágrafo del Reglamento de Personal.

En mérito de lo expresado, los Magistrados que integran 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 SON ILEGALES los Resueltos N° 225, N° 518, N° 550, N° 523, N° 522, N° 517, N° 528, N° 550, N° 521, y N° 549, de 19 de noviembre de 1996; N° 530 y N° 562 de 20 de noviembre de 1996; N° 542, N° 543, N° 544, y N° 540 de 21 de noviembre de 1996, dictadas por el Director de Aeronáutica Civil, por medio de los cuales se destituyen a los señores CLAUDIO DUTARY, JAIME OLIVER, EDWIN GFELLER, REINA DE MORAN, ANSELMO CHRISTY, RALPH LAM, EDGAR CHEN, OMAR ROBINSON, EINAR CUBILLA, JOSE L. ADAMES, JOSE BROWN, AGUSTIN ZUÑIGA, JERONIMO ZELAYA, OMAR ENRIQUE GUERRA, ROLANDO RIOS, ROBERTO VEGA, JUAN PEREZ, WENDELL WATSON, y ABDIEL FERNANDEZ, quienes desempeñaban el cargo de controladores aéreos en la Dirección de Aeronáutica Civil.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
 (fdo.) LUIS CERVANTES DIAZ (fdo.) ARTURO HOYOS
 (fdo.) JANINA SMALL
 Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DARÍO EUGENIO CARRILLO, EN REPRESENTACION DE VICENZO ALBANO MELILLO, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCION N° 41-97 DE 8 DE OCTUBRE DE 1997, DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE ARRENDAMIENTOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, ACTOS CONFIRMATORIOS Y QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CERVANTES DIAZ. PANAMÁ, NUEVE (9) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Darío Eugenio Carrillo, en representación de VICENZO ALBANO MELILLO, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 41-97 de 8 de octubre de 1997, dictada por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y sus actos confirmatorios.

Mediante el acto, cuya legalidad impugna el demandante, el Director General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda resolvió condenar y ordenar la demolición del Inmueble No. 13A-107, ubicado en Calle 17, Corregimiento de Santa Ana, construido sobre la Finca 7140, inscrita en el Registro Público en el Folio