

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, nueve (9) de febrero de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El licenciado Norkyn Castillo, actuando en su condición de apoderado judicial de Lorena del Carmen Pinzón, ha interpuesto formal demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, la Nota de 30 de junio de 2011, emitida por la Junta Comunal del Corregimiento de El Cristo, el silencio administrativo, y para que se hagan otras declaraciones.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO:

Quien demanda solicita mediante memorial visible a foja 2 a 6 que se declare nula por ilegal la Nota de 30 de junio de 2011, por medio de la cual el Presidente de la Junta Comunal de El Cristo suscribió lo siguiente:

“El Cristo, 30 de junio de 2011.

Señora
Lorena Pinzón
E. S. M.

Siento mucho comunicarle que hoy 30 de junio de 2011, damos por terminado el contrato de trabajo con usted como Secretaria de la Oficina de la Junta Comunal de El Cristo. Por lo antes expuesto, queda cesante en sus actividades laborales.

Atentamente,

(FDO). H.R. ALCIBIADE VARELA VARELA
Presidente de la Junta Comunal de El Cristo”.

Como consecuencia de la primera pretensión, el proponente solicita se ordene la restitución inmediata de la actora, al cargo que ejercía al momento de

que se emitiese el acto acusado; y se haga efectivo el pago de los salarios caídos, dejados de percibir por efecto de la destitución; que se condene a la parte demandada al pago de las costas que fije la Corte así como también ordene pagar al demandando el pago de cuatro mil balboas (B/.4,000.00) en concepto de gastos originados por efecto del presente proceso.

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA:

El demandante explica en los hechos y omisiones que fundamentan la demanda, que su representada laboró en calidad de Secretaria de la Oficina de la Junta Comunal del Corregimiento de El Cristo, distrito de Aguadulce, a partir del mes de junio de 2009.

Señala que su mandante además del cargo de Secretaria en la Oficina de la Junta Comunal del Corregimiento de El Cristo, también era Tesorera de la misma Junta Comunal; posición de la que fue removida por el Representante de Corregimiento el mismo día de la destitución de Secretaria.

Explica que contra la destitución, se interpuso el recurso de reconsideración, sin embargo, hasta el día 28 de octubre de 2011 no contaban con respuesta de la autoridad recurrida así como tampoco se les facilitó las copias autenticadas de la actuación antes solicitadas.

III. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS:

El apoderado legal de la señora Lorena del Carmen Pinzón, aduce como norma infringida el artículo 153 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994. Señala que la disposición ha sido violada por omisión toda vez que no le formularon cargos a la funcionaria, razón por la cual se desconocen los motivos de la destitución y la actora por consiguiente no pudo defenderse del acto.

En segundo lugar, el accionante sustenta que el acto acusado viola el artículo 155 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, en virtud de que acto de destitución no incluye la causal de hecho y derecho por la cual se remueve a la funcionaria, como tampoco indicó los recursos legales que le asistían.

Explica que el fin primordial de notificar la causal de hecho y de derecho es que la funcionaria objeto de la destitución analice los reparos que tenga la

Junta Comunal contra sus actos. De manera que si la funcionaria desconoce las causales de hecho y derecho queda en total indefensión, pues no conoce los motivos de la destitución y no puede oponerse a ellos.

Por último, alega la infracción del artículo 135 de la Ley 9 de 20 de junio de 1974. Al respecto, indica que la funcionaria al momento de la destitución estaba en uso de sus vacaciones, por tanto, no podía comunicársele tal acto sino al término de las vacaciones.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:

El Presidente de la Junta Comunal de El Cristo de Aguadulce, a través de la Nota de 30 de octubre de 2012, en contestación al Oficio No. 1376 de 30 de agosto de 2012, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, rindió informe explicativo de conducta consultable en el dossier a foja 33 a 34.

El informe explicativo de conducta expresamente indica lo siguiente:

“Con la finalidad de dar respuesta al Oficio No. 1376, de 30 de agosto de 2012, y del cual fuimos notificados el día 23 de octubre del mismo año y estando dentro del tiempo que la ley nos concede para hacer efectiva la solicitud emitida dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, procedo a realizar como en efecto lo hago el informe explicativo al respecto de acuerdo a lo normado en el artículo 33 de 1946. DICHO INFORME SE BASA EN LOS SIGUIENTES HECHOS: PRIMERO: Que la señora Lorena del Carmen Pinzón Castillo inicio (sic) labores mediante Contrato por Servicios Profesionales, a partir del mes del 3 de enero de 2011, en calidad de secretaria de la Oficina de la Junta Comunal del Corregimiento de El Cristo, Distrito de Aguadulce. SEGUNDO: En efecto la señora Pinzón por falta de presupuesto y personal, también realizaba la función de tesorera. TERCERO: Que mediante Resolución No. 03 de 30 de mayo de 2011, la Junta Comunal le notifica que sus vacaciones son del 1 de junio de 20 de junio de 2011, no negamos el hecho que la nota de terminación de la relación laboral tiene fecha de 30 de junio de 2011, esto es así, porque éramos consientes que al día siguiente la señora Pinzón debía entrar a realizar sus funciones, sin embargo nunca fue nuestra intención (sic) que dicha relación laboral terminara, pero lamentablemente a raíz de la ruptura de la alianza de gobierno, a los representantes Panameñistas se nos quito la partida del PRODESO, con la cual era sufragados prácticamente todos los gastos de la Junta Comunal a nuestro cargo dentro de esos gastos estaban los salarios percibidos por la señora Pinzón. CUARTO: Es muy cierto lo indicado por el apoderado de la trabajadora, en el sentido de que no fue hasta el 7 de julio de 2011 fue que se presentó el recurso de reconsideración por la destitución, el cual a todas luces era extemporáneo, ya que había transcurrido más de un mes de la entrega de la nota de cese a la señora Pinzón.

La función de los representantes es muy ardua, tratamos de dar solución a nuestras comunidades, de contar con un personal el cual nos colabore en todo momento en dichas funciones, pero no es menos cierto que las

Juntas Comunales no generan ingresos para poder subsistir, por lo desde siempre hemos dependido (sic) de las partidas programas sociales. Que en este caso en concreto afectó a la señora Pinzón por quedar sin un trabajo, y de igual manera a nuestra comunidad pues con la partida de dicho programa dejamos de darles solución a muchas personas necesitadas de nuestra comunidad”.

V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN:

El Procurador del Estado, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, contestó la demanda mediante Vista No. 309 de 23 de julio de 2013 (fs. 39-44), y en esta expone las razones por las cuales solicita a la Sala, se desestimen los cargos de violación que argumenta la parte demandante, y así se declare que no es ilegal la Nota de 30 de junio de 2011, emitida por la Junta Comunal del Corregimiento de El Cristo.

A continuación se transcribe el planteamiento medular del Procurador de la Administración:

“Este Despacho observa que el apoderado judicial de la recurrente ha incurrido en un error al considerar que su representada ha sido “destituida” del cargo que ejercía, pues, de acuerdo con las constancias documentales incorporadas al proceso, Lorena del Carmen Pinzón Castillo fue contratada por servicios profesionales, para desempeñarse como secretaria de la oficina de la Junta Comunal de El Cristo, desde el 3 de enero hasta el 31 de diciembre de 2011, con un salario mensual de B/.350.00, que debían ser cubiertos con los fondos de la partida presupuestaria de PRODESO; sin embargo, ese organismo municipal tuvo que dar por terminado de manera unilateral el contrato, a partir del 30 de junio de 2011, debido a que carecía de fondos presupuestarios, necesarios para continuar afrontando las obligaciones que surgieron de dicha relación contractual (Cfr. fojas 7, 33 a 35 del expediente judicial).

En este contexto, resulta claro que la Junta Comunal de El Cristo no estaba obligada a iniciar un procedimiento disciplinario en contra de la actora para poder desvincularla de la función pública, ya que bastaba con hacer uso de las potestades que le asisten, particularmente la que le otorga el artículo 73 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, sobre Contratación Pública, para rescindir unilateralmente el contrato, en el que se señala que la entidad contratante, mediante un acto administrativo debidamente motivado podrá disponer la terminación anticipada del contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas así lo requiera.

Por lo expresado en el párrafo precedente, podemos concluir que para rescindir unilateralmente el contrato no era necesario que la Junta Comunal de El Cristo invocara alguna causal específica ni agotara otro procedimiento interno que no fuera notificar a Lorena del Carmen Pinzón Castillo de la nota mediante la cual daba por terminado el contrato de trabajo, posibilitándole con ella la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de manera que los cargos de infracción alegados en relación con los artículos 156 y 158 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, carecen de sustento jurídico y, en consecuencia, pedimos sean desestimados por la Sala.

Por otra parte, se advierte que la demandante también pretende que la Sala declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo, en el que afirma incurrió la Junta

Comunal de El Cristo al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en transcurridos dos meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar al Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo estudio. Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo, más allá de permitir accederse al control jurisdiccional de la Sala, no afectaría la decisión adoptada por dicha junta comunal, por lo que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada por el Tribunal.

En otro orden de ideas, la recurrente sostiene que el acto acusado infringe el numeral 2 del artículo 137 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual guarda relación con el derecho a tomar o disfrutar del descanso anual remunerado y vacaciones proporcionales, cargo de ilegalidad al que nos oponemos, ya que consta en el proceso la Resolución 03 de 30 de mayo de 2011, por medio de la cual se otorgaron 30 días de vacaciones a Lorena Pinzón Castillo, período que culminó el 30 de junio de ese mismo año, fecha en que le fue notificada la nota bajo examen; de lo que se infiere que la Junta Comunal de El Cristo en ningún momento suspendió el disfrute del derecho a vacaciones que estaba ejerciendo la actora (Cfr. fojas 7 y 11 del expediente judicial).

En relación con la solicitud hecha por la demandante en torno al pago de salarios caídos, este Despacho opina que tampoco le asiste la razón; pues, se observa que, tal como se ha venido expresando, la demandante no tenía la condición de servidora pública, ya que sus servicios prestados a la Junta Comunal de El Cristo se dieron bajo la modalidad de contrato. Si esta relación no fuera considerada así por el Tribunal, es importante tener en consideración que en la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, no existe la disposición alguna que consagre el derecho a recibir salarios caídos a favor de los servidores de los organismos municipales y sus dependencias, cuando los mismos sean restringidos al cargo luego de la aplicación de una medida de suspensión o destitución, de lo que se deduce la improcedencia de esta pretensión.

Por las consideraciones que preceden, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la nota de 30 de junio de 2011, emitida por el Presidente de la Junta Comunal de El Cristo, y en consecuencia, pedimos se denieguen las pretensiones del demandante”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Formulada la pretensión contenida en la demanda y cumplido con el procedimiento establecido para estos asuntos contenciosos administrativos, procede dar respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si el acto administrativo contenido en la Nota de 30 de junio de 2011, es nulo por ilegal o no, en atención a los cargos de violación aducidos por el demandante con respecto al artículo 153, 155 y 135 numeral 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

En primer término, se verifica que con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42 literal b de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, esta

Sala es competente para conocer del proceso contencioso administrativo promovido.

Establecido lo anterior, la Sala observa que las normas y el concepto de los cargos de violación invocados por el recurrente se encuentran estrechamente relacionados, de manera, pues, que esta Corporación de Justicia procede hacer un examen en conjunto de tales disposiciones.

A continuación el referido examen de legalidad:

En primer lugar, debe distinguirse que la actuación impugnada no constituye una destitución como sanción administrativa producto del ejercicio del poder disciplinario de la autoridad. Se trata, pues, del ejercicio de la potestad que le atribuye el artículo 73 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, para rescindir unilateralmente el contrato de servicios profesionales, pues de conformidad con la disposición señalada, la entidad contratante mediante acto administrativo motivado podrá disponer la terminación anticipada del contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas así lo requiera.

Como vemos en el infolio, la actora ingresó a ocupar el cargo de Secretaria de la Oficina de la Junta Comunal de El Cristo a través de un contrato de servicios que establecía un período de contratación de 3 de enero de 2011 a 31 de diciembre del mismo año.

Lo anterior permite a la Sala constatar que la demandante no pertenecía a ningún régimen de carrera administrativa que le otorgase estabilidad laboral (fj. 36), sino que ejercía funciones a partir de una contratación por servicios profesionales; razón por la cual la autoridad gozaba de la facultad para resolver el contrato cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas así lo requiera (artículo 73 de la Ley 22 de 2006).

Al respecto, esta Sala en Fallo 13 de julio de 2005 se ha referido en los términos siguientes:

“Al analizar tales argumentos, la Sala debe precisar, por una parte, que la facultad para nombrar y remover al personal subalterno que efectivamente le asiste al Alcalde, es cosa distinta a su potestad para dar por terminado unilateralmente algún contrato que se haya suscrito, como es el caso del Contrato de Servicios Profesionales que amparaba la situación del licenciado JORGE LUIS MORALES.

En ese sentido, es claro que el Alcalde de Renacimiento no estaba destituyendo a un servidor público municipal, sino resolviendo administrativamente un contrato de servicios profesionales, circunstancia que resulta de trascendencia para la solución de la litis, puesto que su facultad para nombrar y remover a los funcionarios municipales, no tiene pertinencia en el negocio sub-júdice”.

Como vemos, la autoridad ciertamente se encontraba en una circunstancia especial que no le permitía financieramente mantener los servicios de la contratada, pues, como se advierte en el Informe de Conducta, la Junta Comunal del Corregimiento de El Cristo, a raíz de los cambios políticos suscitados a mediados del año 2012, quedó sin la partida presupuestaria que le permitía sufragar todos los gastos de ésta, entre ello el salario de la señora Pinzón.

Siendo así, es evidente que la autoridad actuó con apego a lo dispuesto en el referido artículo 73 de la Ley de Contrataciones Públicas, toda vez que en ejercicio de la potestad que le otorga decidir sobre la rescisión del contrato de servicios, procedió a ello en virtud de que no gozaba del sustento económico que le permitiera hacer frente a la carga salarial de la actora.

Así las cosas, la Sala no puede más que desestimar los cargos de ilegalidad expresados en la demanda.

VII. PARTE RESOLUTIVA:

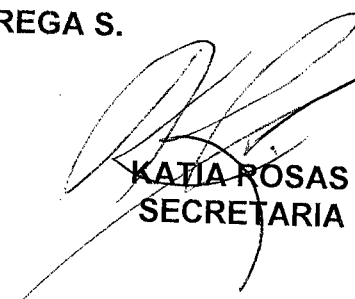
En mérito de lo anteriormente expuesto, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara QUE NO ES ILEGAL la Nota de 30 de junio de 2011, emitida por la Junta Comunal del Corregimiento de El Cristo, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción interpuesto por el licenciado Norkyn del Carmen Pinzón, actuando en nombre y representación de LORENA DEL CARMEN PINZÓN.

Notifíquese,


VÍCTOR L. BENAVIDES P.


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.


ABEL AUGUSTO ZAMORANO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTA DE ASESORIA 23 febrero

DE 2015 a las 9:00

DE LA misma Procurador de la Administración

[Handwritten Signature]
FIRMA

En el momento de la inscripción de la resolución con número,
583
a las 4:00 tarde
de hoy 13 de febrero 2015

[Handwritten Signature]
SECRETARIA