

Artículo 70. "Son causales de destitución o de descenso de categoría:

...

c) La deslealtad al anteponer el empleado sus intereses políticos, personales o de otra naturaleza a los de la Institución.

...

e) Llevar el empleado una conducta desordenada e incorrecta que ocasione perjuicio al funcionamiento o al prestigio del servicio a que pertenece;

...

En atención a estas consideraciones, la Sala Tercera concluye, que la actuación de la Contraloría General de la República no ha estado viciada de ilegalidad, pues se ajustó a las causales y al procedimiento de destitución de sus funcionarios previsto por su ley Orgánica y su Reglamento Interno para casos como éste, garantizándole los medios de defensa al afectado, y previa comprobación de los hechos imputados.

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, el Decreto No. 170 de 30 de septiembre de 1991, expedido por el Contralor General de la República.

Notifíquese.

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

=====  
=====

#### DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LCDO. GASPARINO FUENTES TROESCHT, EN SU PROPIO NOMBRE, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO NO.22 DE 31 DE ENERO DE 1992, EMITIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, POR CONDUCTO DEL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, PRIMERO (1) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado **Gasparino Fuentes Troesch**, en su propio nombre, ha interpuesto demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nulo por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°22 de 31 de enero de 1992, emitido por el Presidente de la República por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.

La parte actora sustenta su pretensión en los siguientes hechos y omisiones:

PRIMERO: El Órgano Ejecutivo, integrado por el Presidente de la República y el Ministerio de Gobierno y Justicia, en forma irregular, dictó con fecha 31 de enero de 1992, el Decreto No.22, "por el cual se regula las condiciones de aptitud, derechos y funciones de los vigilantes jurados de seguridad". Este Decreto fue promulgado en la Gaceta Oficial No.21974 de 14 de febrero de 1992, por lo cual está en vigencia según establece la norma final.

SEGUNDO: El Decreto No.22 de 31 de enero de 1992, reglamenta las condiciones de aptitud, derechos y funciones de los vigilantes jurados de seguridad, materia que es propia y está regulada por el Código de Trabajo, que regula la prestación de servicios en el ámbito privado, por parte del trabajador, para el empleador, por un salario o remuneración, mediante un contrato o relación de trabajo.

TERCERO: El Decreto Ejecutivo No.22 de 31 de enero de 1992, contiene disposiciones contrarias a las del Código de Trabajo, a pesar de ser este último un cuerpo de leyes de rango superior, que solamente puede ser modificado por una ley de igual jerarquía."

Adicionalmente sostiene el actor que se han violado las siguientes disposiciones: Artículos 1, 2, 213, acápite A, del Código de Trabajo; artículo 15 del Código Civil y el artículo 46 del Código Penal.

Posteriormente el Magistrado Sustanciador, procedió a solicitarle al Ministro de Gobierno y Justicia rindiera informe de conducta en relación a la demanda de nulidad interpuesta por el licenciado **Fuentes Troesch**, el cual dicho funcionario, mediante Nota N°247 de 9 de septiembre de 1992, señaló lo siguiente:

"El Ministerio de Gobierno y Justicia dictó el Decreto impugnado con fundamento en el artículo 9° de la Ley 14 de 30 de octubre de 1990, ... Dicho Artículo faculta al Órgano Ejecutivo para que en virtud de la potestad reglamentaria, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, restrinja, fiscalice, supervise y reglamente el funcionamiento y operación de las Agencias de Seguridad Privada, así como de las Empresas dedicadas a la importación de armas.

...

...Ello obedece a que en la actualidad existen un aproximado de 110 Agencias con 8,000 trabajadores dedicados a la Seguridad Privada, lo que ha implicado una Reglamentación completa, que establece las condiciones de aptitud, derechos y funciones de las personas interesadas en prestar sus servicios como Agentes de Seguridad. (Decreto Ejecutivo No.22 de 31 de enero de 1992).

Es potestad exclusiva del Estado la Seguridad Pública y la Defensa Nacional, tal como lo establece la Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 305, luego entonces cuando el Estado delega parte

de esta actividad en la empresa privada es necesariamente ineludible crear las disposiciones que reglamenten las condiciones, requisitos y restablecer el marco jurídico en que debe desarrollarse esta actividad, máxime cuando se autoriza a particulares portar armas en lugares públicos y se autoriza el uso de ellas para la protección de la vida bienes y honra de los asociados. En modo alguno se pretende con esta normatividad ejecutiva establecer pautas de carácter laboral que afecten la relación obrero-patronal, sino que se pretende establecer las condiciones mínimas que garanticen a la comunicad que aquellas personas que portan armas de fuego y se les faculta para desarrollar una actividad de seguridad pública, sean idóneas en el manejo de las mismas y reciban el entrenamiento adecuado a las delicadas funciones que pretenden desarrollar.

...

... El referido Decreto no afecta, ni modifica, ni viola de modo alguno las normas del Código Civil ya que las disposiciones reglamentarias que examinamos no alteran ni modifican la ley, solo la complementan y es de sumo y vital interés público la existencia de esta reglamentación porque priva la necesidad de poder brindarle a los asociados las mínimas condiciones que garanticen su vida, su integridad física y el respeto a sus derechos humanos,...

En otro orden de ideas es importante resaltar que la seguridad pública no puede ser delegada en individuos fuera de la Ley o que padezcan problemas de drogadicción, incapacidad física mental o cualquiera otra causa que impida el libre discernimiento del vigilante de seguridad y si este, no encuadra su conducta dentro de los parámetros de la ley no puede autorizárcele (sic) que públicamente porten armas y pretendan ser garantes de una seguridad que es prioridad mantener en todo Estado que pretenda establecer civilizados sistemas de vida.

En el interés de coadyuvar con la empresa privada y ante la evidente necesidad de brindar a los vigilantes jurados de seguridad una adecuada preparación, la Academia de Policía (ACAPOL) sin costo alguno ha sometido a exámenes y pruebas inherentes a las actividades que desarrollan estos vigilantes en las distintas modalidades de defensa personal, uso limitado de la fuerza, manejo de armas de fuego, principios de respeto y manejo de situaciones de peligro con multitudes y otras propias de dicha actividad toda esta actividad desarrollada en coordinación con las Agencias de Seguridad que hasta la fecha se encuentran agrupadas en Asociaciones sin fines de lucro y con cooperación del Sindicato de Trabajadores de Seguridad Privada que cuenta con la debida Personería Jurídica otorgada por el Ministerio de Trabajo."

De igual forma se le corrió traslado al Procurador de la Administración quien se opuso a la pretensión incoada.

Encontrándose el proceso en este estado, los Magistrados de la Sala Tercera entran a resolver la presente controversia: la primera norma que se estima conculcada, es el artículo 1 del Código de Trabajo, argumentando el demandante, que los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 14, 15, 16 y 18 del Decreto 22 de enero de 1992, establecen requisitos que no exige la legislación laboral para aquellas personas que aspiren a prestar servicios en una empresa privada. Que las Agencias de Seguridad, son empresas privadas que están bajo las normas del Código de Trabajo, y consecuentemente regula las relaciones obrero-patronal de las personas que laboren allí. Que por ser el referido Decreto Ejecutivo de jerarquía inferior, no puede atribuirsele al Ministerio de Gobierno y Justicia, competencia y facultades que no están previstas en la ley. Por ende hay una violación directa, por omisión.

Frente a este resumido alegato, debemos señalar que no coincidimos con lo argüido por el actor, debido a que el enfoque que le ha atribuido a las normas que considera violatorias al artículo 1 del Código de Trabajo, no es el correcto. Los artículos del Decreto N°22 de 31 de enero de 1992, arriba enunciados, no tienen relación alguna con el precepto legal que se considera vulnerado. Esto último lo decimos, dado que los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 14, 15, 16, 17 y 18 del precitado Decreto Ejecutivo establecen requisitos que debe reunir el aspirante al puesto de vigilante jurado de seguridad en las agencias de seguridad privada, tal y como lo señalara el propio demandante. El hecho de que el Ministerio de Gobierno y Justicia reglamente las condiciones necesarias en la persona que aspire a prestar servicios como agente de seguridad, esta potestad del ente gubernamental no colisiona con lo estatuido en la excerta legal considerada transgredida. Aunado a lo anterior, debemos destacar que el artículo del Código Laboral a que hacemos referencia, es una norma programática; es decir es una disposición que establece la finalidad de la ley laboral, la normatividad de las relaciones obrero-patronal y la tutela por parte del Estado en esas relaciones. En casos similares la Corte ha reiterado que las normas programáticas o directivas no pueden por sí solas constituir fundamento de derecho en las demandas, por lo que es importante que estas disposiciones estén acompañadas de alguna otra norma de carácter normativo para que puedan ser examinadas. Por lo anterior consideramos que mal podría violarse normas que consagren programas, principios, o valores, que son la base en este caso, de la legislación de trabajo. Por tanto, no aceptamos el cargo impetrado.

Otra norma que considera el licenciado **Fuentes Troesch** que ha sido violada, es el artículo 2 del Código de Trabajo, manifestando que la transgresión es directa por omisión, en virtud de que el Decreto Ejecutivo N°22 de 31 de enero de 1992 al ser de menor jerarquía, establece condiciones y requisitos distintos a los contenidos en la legislación laboral, cuando ésta última es de orden público y de obligatorio cumplimiento.

Una vez más, acotamos que el argumento esbozado por el licenciado **Fuentes Troesch** no es diáfano, puesto que generaliza la violación por parte de todo un Decreto Ejecutivo, cuando es de todos conocidos que a lo que alude el demandante es a ciertas normas del referido cuerpo legal, considerando esta Sala, que lo argüido para fundamentar la acusación impetrada, carece de claridad. Es criterio reiterado de que el afectado al presentar su demanda debe individualizar las normas que vulneran determinada

disposición y explicar claramente en concepto de que ha sido la infracción. También, indicamos que en líneas anteriores manifestamos que las normas programáticas, no pueden ser objeto de violación, ya que ellas establecen lineamientos generales en que se busca determinada legislación. El artículo 2 del Código de Trabajo, es otra disposición programática, que difícilmente puede ser violentada. En este mismo sentido, al no contener dicho precepto legal derechos susceptibles de ser alterados, mal puede acusarse al Decreto N°22 de 31 de enero de 1992, violatorio de la excerta legal antes mencionado. Por lo anterior, no prospera el cargo endilgado.

También se estima que el Decreto Ejecutivo N°22 de 31 de enero de 1992, contraviene el artículo 15 del Código Civil, en virtud del que el referido Decreto Ejecutivo fue expedido por el Órgano Ejecutivo, sin tener éste la potestad para modificar la Ley laboral, estableciendo requisitos y condiciones para las personas que desean prestar servicios como agentes jurados de seguridad que no contempla el Código de Trabajo.

Lo acotado por el demandante, carece de exactitud, en virtud de que en primer lugar, el Órgano Ejecutivo, en este caso específico, el Ministerio de Gobierno y Justicia, sí tiene potestad reglamentaria, ya que como lo indicara el Ministro de dicha Institución Gubernamental en su informe de conducta, la ley N°14 de 30 de octubre de 1990, en el artículo 9 señala textualmente lo siguiente:

"Facúltase al Órgano Ejecutivo para que en virtud de la potestad reglamentaria, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, restrinja, fiscalice, supervise y reglamente el funcionamiento y operación de las empresas dedicadas a la fabricación, importación y venta de armas y municiones de uso permitido, estableciendo restricciones en la importación de repuestos para armas, componentes y equipo para recargar municiones, accesorios y artículos no letales para la defensa personal; así como de las agencias de seguridad privada las cuales no podrán dedicarse a la importación y venta de armas y municiones; y otras actividades relacionadas con las armas, tales como armerías, áreas de instrucción y tiro." (Subrayado es nuestro)

En este mismo orden de ideas, esta potestad reglamentaria que culminó con el Decreto Ejecutivo N°22 de 31 de enero de 1992, no fue emitida para que se modificase el Código de Trabajo. Al contrario, el mismo fue dictado con el ánimo de regular el delicado servicio que aspiraban prestar los agentes jurados de seguridad, que si bien es cierto el mismo se concretiza en una agencia de seguridad privada, no es menos cierto que las personas o los trabajadores que ahí laboren, deben reunir requisitos que son ineludibles para dichas funciones.

El Ministerio de Gobierno y Justicia, es el ente gubernamental que se encarga de la seguridad Pública por mandato Constitucional, lo que nos conduce a afirmar que es de su obligación regular todo lo que esté relacionado con la seguridad de los asociados, incluyéndose dentro de este parámetro las agencias de seguridad privada, tal como lo preceptúa la ley 14 de 30 de octubre de 1990, ya que brindan un servicio que converge con la de la Fuerza Pública, situación ésta recogida en el Decreto Ejecutivo N°21 de 31 de enero de 1992 en la parte de los Considerandos.

Para pertenecer a este cuerpo de agentes jurados de seguridad, obviamente el aspirante debe reunir cualidades específicas que le permitan desempeñarse de manera óptima en dicho cargo. Es por esto que el Ministerio de Gobierno y Justicia se ha visto compelido a dictar normas, que garanticen que estas personas serán las apropiadas para prestar el servicio de seguridad. Estas normas no pretenden reformar el Código de Trabajo, sólo se supervisa el aspirante al puesto de trabajo, imponiéndole condiciones de salud, mental y físicas, edad apropiada, escolaridad, buena conducta en la comunidad y habilidades comprobadas, previo examen, que será programado, instruido y fiscalizado por parte del propio Ministerio de Gobierno y Justicia, quien es el autorizado para dictaminar si una persona, luego de haber aportado la documentación necesaria, y de reunir los requisitos exigidos, es apta para ocupar el cargo de agente jurado de seguridad. Esto no colisiona que la ley laboral, porque aprobado el seguridad por parte de la autoridad competente, la empresa lo contrata y de aquí en adelante rige el Código de Trabajo en sus relaciones obrero patronal. El propio Decreto Ejecutivo acusado de ilegal, así lo reconoce preceptuando en el artículo 14 lo siguiente:

"Los Vigilantes jurados dependerán, en cuanto al servicio, del Jefe de Seguridad de la empresa que contrata la seguridad, y en su defecto, del Director, Gerente, Administrador o Jefe de personal, de quienes recibirán, con exclusividad las instrucciones pertinentes para la práctica del servicio. En cuanto a sus condiciones de trabajo, salarios y percepciones a cargo de la empresa, se establecerán de acuerdo con las normas laborales vigentes."

Como podemos observar, el Decreto Ejecutivo N°22 de 31 de enero de 1992, no pretende reformar el Código de Trabajo, sólo lo complementa, y esto último lo hizo notar el propio Ministro de Gobierno y Justicia cuando al rendir informe de conducta señaló diáfanoamente lo pertinente. Por tanto, no es viable la acusación incoada.

De igual forma se señala que se ha violentado lo preceptuado en el artículo 213, acápite A, del Código de Trabajo, manifestándose que esta norma es taxativa al establecer causales de despido que facultan al empleador dar por terminada la relación de trabajo, cuando el trabajador incurra en ellas o en alguna de ellas, por lo que el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N°22 de 31 de enero de 1992, al establecer tres causales adicionales para la terminación de la relación laboral, atribuyéndose el Ministerio de Gobierno y Justicia el aplicar dichas sanciones, cuando el Código de Trabajo reserva esta potestad al empleador, que en este caso es la Agencia de Seguridad, siendo la violación directa por omisión.

Consideramos que el artículo 213, Acápite A, no ha sido conculcado por el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N°22 de 31 de enero de 1992, dado que si revisamos el artículo 15 del propio Decreto Ejecutivo, el mismo señala que la Agencia de Seguridad "está obligada a dar cuenta a la Dirección Institucional de Seguridad Pública de las altas y bajas de los Vigilantes Jurados, tan pronto se produzcan", traduciéndose esta situación,

a que los agentes jurados no deben perder las condiciones o requisitos necesarios, que le permitieron ser merecedores de tan delicado puesto de trabajo, que los lleva a prestar un buen servicio de seguridad. De lo contrario, el propio ente gubernamental que le otorgó tal calidad, está en todo su derecho de revocar su decisión, aplicándole el artículo 16 del referido Decreto Ejecutivo, sobre todo el acápite C, previa comprobación de hechos, ya sea de oficio o a instancia de la propia agencia de seguridad, que contrató los servicios del agente jurado. En este mismo orden de ideas, mal podría argüirse que se viola el artículo 213, acápite A del Código de Trabajo ya que el acápite d) del artículo 16, corresponde a una renuncia y el acápite b) se asimila al numeral 2 del Artículo 213 - Acápite B, del mismo cuerpo legal, que contiene las causales de despido de naturaleza no imputable.

Por último, el artículo 46 del Código Penal es también considerado como transgredido, por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°22 de 31 de enero de 1992, el cual no entraremos a analizar, ya que prevén situaciones distintas claramente y que no son aplicables al caso.

Por las anteriores consideraciones, los Magistrados de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo N°22 de 31 de enero de 1992, emitido a través del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
 (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA LUQUE, CORONELL Y ASOCIADOS, EN REPRESENTACIÓN DE MOTORES INTERNACIONALES, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULO POR EL ILEGAL, EL ACUERDO NO. 101.40-22 DE 20 DE AGOSTO DE 1992, DICTADO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DE COLÓN. MAGISTRADO PONENTE: DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ. PANAMÁ, NUEVE (9) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).

VISTOS:

La firma de abogados, Luque, Coronell y Asociados, en representación de Motores Internacionales, S. A., ha interpuesto recurso contencioso de nulidad con el propósito que se declare ilegal el Acuerdo N°101-40-22 de 20 de agosto de 1992 proferido por el Consejo Municipal de Colón.

Cumplida la etapa de la admisión del recurso, la Sala procede a analizar la suspensión provisional del acuerdo citado, conforme lo solicita la firma demandante.

Al respecto, la Sala Tercera en varias decisiones ha sentado el criterio de la viabilidad de la suspensión provisional cuando se trata de acciones de ilegalidad, modificando así las posiciones anteriores que limitaban esa suspensión a los actos que afectaban intereses particulares impugnados por la vía del recurso de plena jurisdicción (Ver resoluciones de 14 de enero y 1° de febrero de 1991). Lo fundamental de esta nueva concepción en materia de medida cautelar radica en que la suspensión en los procesos de nulidad procede para evitar potenciales violaciones al orden jurídico objetivo y al principio constitucional de separación de poderes. De allí que en el presente caso sea viable la suspensión provisional pedida.

Por otro lado, la petición que se discute podría estar en colisión con lo estipulado en el artículo 74 de la Ley 135 de 1943 que impide suspender "el pago de impuestos, contribuciones o tasas". Sin embargo, ello no resulta así al considerar la Sala Tercera que esa norma por tratarse de una excepción a la regla general a lo previsto en el numeral 2 del artículo 74 de la Ley 135 de 1943 debe ser interpretado en forma restrictiva" (Auto del 15 de enero de 1992), con lo cual "debe entenderse que esta prohibición sólo rige con respecto a acciones que recaen sobre tributos nacionales y en los que se debate el monto o la procedencia del derecho del Estado a cobrar un tributo que haya sido legalmente establecido", y no respecto de tributos municipales que son establecidos mediante actos administrativos que sí pueden suspenderse.

Así las cosas, la Sala considera lo siguiente: El Acuerdo municipal impugnado crea un tributo municipal que tiende a "gravar todas las empresas por el uso de vía sin placa", con fundamento en los artículos 75, acápite 44, artículo 76, acápite 2 de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984. Pero es el caso que el artículo 76 de la Ley 106 precisamente en el numeral 2 dice lo siguiente:

**"ARTICULO 76:** Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

...

2o. Concesión de placas y otros distintivos análogos que impongan o autoricen los Acuerdos Municipales..."

O sea que lo que la Ley 106 establece sin género de duda es la tasa que incide sobre la prestación del servicio de "concesión de placas", con la cual se transita por las vías públicas, mientras que, por lo contrario, el Acuerdo 101-40-22 de 20 de agosto de 1992 del Consejo Municipal de Colón, permite el tránsito de vehículos por las vías públicas sin placa. Ello lleva a la conclusión de que el referido acto administrativo municipal contradice en forma manifiesta lo previsto en la Ley y al contradecir una norma jurídica de superior jerarquía (Ley 106 de 1973) se causa un daño no sólo al orden jurídico nacional, sino también perjuicios patrimoniales a los contribuyentes.

Por todo lo anterior, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, SUSPENDE PROVISIONALMENTE los efectos del Acuerdo 101-40-22 de 20 de agosto de 1992