
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JOSÉ LUIS RUBINO BETHANCOURT, EN REPRESENTACIÓN DE LA SEÑORA YINETH ANELY DE GRACIA DE BRAVO, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NO.410-2009 DEL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2009, EMITIDA POR EL ADMINISTRADOR DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, SUS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Abel Augusto Zamorano
Fecha: 22 de diciembre de 2014
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 756-10

VISTOS:

El licenciado José Luis Rubino Bethancourt, actuando en nombre y representación de la señora Yineth Anely De Gracia de Bravo, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.410-2009 de 8 de septiembre de 2009, emitida por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá.

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución Administrativa No.410-2009 de 8 de septiembre de 2009, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, destituyó a la señora Yineth Anely De Gracia de Bravo, del cargo de Oficinista que ocupaba según la estructura de personal vigente, con funciones de Oficinista en el Departamento de Operaciones Portuarias de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, en Puerto Mensabé.

La referida resolución, fue objeto de recurso de reconsideración ante la misma autoridad, siendo confirmada en todas sus partes, a través de la Resolución ADM. RH No.053-2009 de 24 de noviembre de 2009.

Mediante Resolución J.D. No.021-2010 de 8 de abril de 2010, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la señora Yineth Anely De Gracia de Bravo, mantuvo en todas sus partes la Resolución Administrativa No.410-2009 de 8 de septiembre de 2009, con lo cual se agotó la vía gubernativa.

II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión de la parte actora, consiste en que, previa declaración de nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa No.410-2009 de 8 de septiembre de 2009, emitida por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá y sus actos confirmatorios, se ordene a dicha entidad el reintegro de la señora Yineth Anely De Gracia de Bravo, a la posición que ocupaba cuando fue destituida, y se haga efectivo el pago de los salarios dejados de percibir, por gozar de estabilidad en el cargo a la fecha de su destitución.

III. DISPOSICIONES QUE FIGURAN COMO INFRINGIDAS POR LA RESOLUCIÓN DEMANDADA Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN.

En el libelo de la demanda, se señalan como normas infringidas con la emisión del acto administrativo demandado, el artículo 3 del Código Civil, que establece la irretroactividad de las leyes en perjuicio de derechos adquiridos; el artículo 132 del Reglamento Interno del Recurso Humano de la Autoridad Marítima de Panamá, que define la destitución; y el artículo 156 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, y que establece la nulidad de lo actuado, cuando la destitución se haga con incumplimiento del procedimiento establecido para ello.

Señala la actora, que dichas normas fueron violadas de forma directa por omisión, ya que, tanto el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá como la Junta Directiva de dicha entidad, sustentan la decisión de destituir a la señora Yineth Anely De Gracia de Bravo, apoyándose en la Ley 43 de 2009, norma posterior, que aplicaron de manera retroactiva, desconociendo la estabilidad de que gozaba por ser una servidora pública en funciones y por ende incorporada al régimen de Carrera Administrativa, al señalar que la misma es una funcionaria pública de libre nombramiento y remoción, con lo cual se violenta el artículo 3 del Código Civil.

Con relación al cargo de violación de los artículos 156 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y 132 del Reglamento Interno del Recurso Humano de la Autoridad Marítima de Panamá, agregó, que al tratarse de una funcionaria incorporada al régimen de carrera administrativa, se violentó el debido proceso al ser destituida sin causal alguna.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Mediante resolución calendada 16 de agosto de 2010, se corrió traslado de la demanda instaurada al Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, lo cual hizo a través de la nota ADM No.2912-08-2010-OAL de 25 de agosto de 2010, donde expuso en síntesis, que la decisión de destituir a la señora Yineth Anely De Gracia de Bravo se fundamentó en la facultad del Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá de nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal subalterno, de conformidad con lo establecido en la Ley y el Reglamento Interno de la Autoridad, y de conformidad con el artículo 21 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que dejó sin efecto, todas aquellas incorporaciones de servidores públicos a la Carrera Administrativa, realizadas a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas.

V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1321 de 25 de noviembre de 2010, el Procurador de la Administración, solicita a la Sala, que declare que no es ilegal la Resolución Administrativa No.410-2009 de 8 de septiembre de 2009, ni sus actos confirmatorios.

Señala, que "se aprecia en el expediente judicial que la demandante no formaba parte del régimen de carrera administrativa, puesto que no existe prueba documental alguna que acredite su ingreso a la Autoridad Marítima de Panamá por medio del procedimiento de selección previsto en la ley que regula dicho régimen, lo que denota que su condición laboral en esa institución estaba sujeta a la facultad de la autoridad nominadora de nombrar y remover discrecionalmente a aquellos servidores públicos que no están amparados por una ley especial que le garantice estabilidad laboral, conforme lo dispuesto en el artículo 27 del decreto ley 7 de 10 de

febrero de 1998, "por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se verifican las distintas competencias marítimas de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones" (sic).

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA.

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, promovida contra los actos administrativos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial.

2. Legitimación activa y pasiva

En el presente caso, la parte demandante, la constituye la señora Yineth Anely De Gracia de Bravo, quien recurre en defensa de sus derechos e intereses, contra la Resolución Administrativa No.410-2009 de 8 de septiembre de 2009, a través de la cual fue destituida, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

El acto demandado fue emitido por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, con fundamento en el Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998 y la Ley 57 de 6 de agosto de 2008, quien funge como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

La Procuraduría de la Administración en la demanda de plena jurisdicción, por mandato del numeral 2 del artículo 5 de la Ley No.38 de 2000, actúa en interés y defensa de la Administración.

3. Problema Jurídico a resolver en la presente controversia

De lo planteado por las partes del proceso, deducimos en el presente caso como problema jurídico a resolver: Determinar si la entidad demandada al emitir el acto administrativo objeto de la demanda, se enmarcó en la normativa legal vigente y aplicable al caso concreto, con base en los cargos de violación establecidos en la demanda que nos ocupa, a través de los cuales se alega violación a la estabilidad laboral y faltas al debido proceso, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto administrativo demandado.

Para resolver el fondo del cuestionamiento planteado, procedemos a realizar un análisis de la normativa vigente aplicable, confrontándola con los hechos y constancias del proceso en examen.

A. Estatus laboral de la demandante

A fin de identificar si la actora gozaba del derecho a la estabilidad laboral alegada en su demanda, esta Superioridad debe verificar inicialmente el estatus laboral de la funcionaria demandante al momento en que fue destituida por la Autoridad demandada.

En ese sentido, observa esta Sala, que la señora Yineth Anely De Gracia de Bravo al momento de su destitución, ocupaba el cargo de Oficinista, en el Departamento de Operaciones Portuarias de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas en Puerto Mensabé, posición No.0000700, con salario mensual de seiscientos balboas (B/.600.00).

La señora Yineth Anely De Gracia de Bravo alega en su libelo de demanda, que la entidad demandada desconoció que era "una servidora pública en funciones y por ende, incorporada al régimen de carrera administrativa". Al respecto esta Sala tiene a bien indicar, en primer lugar, que la denominación de servidores públicos en funciones, es una sub-categoría de servidores públicos que no son de carrera, conforme

lo establece el artículo 2 de la Ley 9 de 1994, que al ser eliminada por la Ley 43 de 2009, no afecta el estatus de la actora, puesto que continúa siendo una servidora pública que no es de carrera, y en virtud de ello no podemos hablar de una aplicación retroactiva de dicha Ley en detrimento del derecho a la estabilidad, si la funcionaria no gozaba del mismo, por lo que el cargo de infracción por omisión del artículo 3 del Código Civil norma no está llamado a prosperar.

En cuanto a la incorporación al régimen de carrera administrativa, a foja 6 del antecedente que acompaña el cuaderno principal consta únicamente la Resolución de Personal No.005-2009 de 5 de enero de 2009, a través de la cual la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Marítima de Panamá, notifica a la servidora pública Yineth Anely De Gracia de Bravo que cumple con los criterios para su incorporación a la Carrera Administrativa, a través del procedimiento especial de ingreso.

Respecto al procedimiento especial de ingreso al régimen de Carrera Administrativa, al que se ha hecho referencia ut supra, el artículo 67 de la Ley 9 de 1994, establece lo siguiente:

“Artículo 67. El procedimiento especial de ingreso es un procedimiento excepcional, diseñado para la incorporación de los servidores públicos en funciones al régimen de carrera administrativa al momento de entrar en vigor el Reglamento que desarrolle esta Ley. El Reglamento regulará los mecanismos que le son propios para garantizar que el servidor público en funciones que demuestre poseer los requisitos mínimos del puesto, sea incorporado automáticamente a la carrera administrativa”.

La Resolución No.005-209 de 5 de enero de 2009 (foja 6 del antecedente), notifica a la funcionaria Yineth Anely De Gracia de Bravo, que cumplía con los criterios para ingresar a la carrera administrativa, por medio del procedimiento especial contenido en el artículo 67 de la Ley 9 de 1994; no obstante, la parte actora no presenta el documento idóneo para acreditar su ingreso a la carrera administrativa, es decir, la debida certificación expedida por la Dirección General de Carrera Administrativa, autoridad competente para certificar su ingreso al régimen de carrera, conforme lo dispone el numeral 8 del artículo 9 de la Ley 9 de 1994.

Dentro de este contexto se concluye que, la funcionaria se encontraba en proceso de ingreso a la carrera administrativa, y no se acredita en el expediente la finalización del mismo, por lo que no puede considerarse que adquirió la condición de funcionaria de carrera administrativa. En consecuencia, el demandante tenía apenas una mera expectativa de ingresar a la carrera administrativa, y por tanto, no gozaba del derecho a la estabilidad, inherente a los funcionarios de carrera.

B. Estabilidad en el cargo que ocupaba

Con relación a la estabilidad, la jurisprudencia reiterada de esta Sala, ha señalado, que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

Habiéndose determinado, que en este caso la funcionaria Yineth Anely De Gracia de Bravo, no era una funcionaria pública incorporada al régimen de carrera administrativa, la misma no gozaba del derecho a la estabilidad, inherente a los funcionarios de carrera.

Así las cosas, el cargo quedaba a disposición de la autoridad nominadora, pudiendo la Administración ejercer la facultad de resolución "ad nutum", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

En este caso, la Administración se encuentra representada por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá como Autoridad Nominadora, facultada para remover al personal bajo su inmediata dependencia, de acuerdo al ordinal 9 del artículo 186 de la Ley 57 de 6 de agosto de 2008 que lo faculta a nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal subalterno, no requiriendo la realización de un procedimiento disciplinario para ello, cuando el funcionario no se encuentra bajo el amparo del derecho a la estabilidad.

Por las razones expuestas, queda determinado que no es aplicable el artículo 156 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 cuya violación ha sido alegada por la demandante, toda vez que, luego del análisis realizado sobre su estatus y determinado el hecho de que no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo al momento de su destitución, se advierte que la destitución del cargo no se hace en virtud de alguna causa disciplinaria, sino en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, por lo que no procede el cargo de violación planteado.

Con relación al cargo de violación por omisión del artículo 132 del Reglamento Interno del Recurso Humano de la Autoridad Marítima de Panamá, esta Superioridad advierte, que la destitución, tal como viene dada en la norma, es una consecuencia del procedimiento administrativo disciplinario, conforme se prevé en la definición contenida en el glosario de dicha excerta, en la cual se establece que destitución es "la desvinculación definitiva y permanente de un servidor público de carrera administrativa, por las causales establecidas en el régimen disciplinario, o por incapacidad o incompetencia en el desempeño del cargo, de acuerdo a lo establecido en la Ley"; sin embargo, en este caso la destitución tuvo lugar en ejercicio de la facultad de resolución "ad nutum", por lo que la ilegalidad planteada basada en la infracción del artículo 132, no esta llamado a prosperar toda vez que dicha norma no era aplicable al caso concreto.

De todo lo expuesto, esta Superioridad considerar que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad de la Resolución Administrativa No.410-2009 de 8 de septiembre de 2009, por lo que no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

VII. DECISIÓN DE LA SALA

En atención a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución Administrativa No.410-2009 de 8 de septiembre de 2009, expedido por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, y niega el resto de las pretensiones.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
VICTOR L. BENAVIDES P. -- OYDÉN ORTEGA DURÁN
KATIA ROSAS (Secretaria)