

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.  
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ALEJANDRO MONCADA LUNA  
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS AYALA M., EN REPRESENTACIÓN DE VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO.102 DE 9 DE OCTUBRE DE 2009, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES P. PANAMA, ONCE (11) DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE (2013).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Víctor L. Benavides P.  
Fecha: viernes, 11 de octubre de 2013  
Materia: Acción contenciosa administrativa  
Plena Jurisdicción  
Expediente: 256-2010

VISTOS:

El licenciado Carlos Ayala M., en representación de VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo por ilegal, el Decreto de Personal No.102 de 9 de octubre de 2009, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la negativa tácita por silencio administrativo y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante Resolución de 29 de marzo de 2010 ((Cfr. foja 27), se admite la demanda instaurada, y se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración y a la entidad requerida, para que rindiera el informe explicativo de conducta, ordenado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO:

El acto administrativo impugnado lo es el contenido en el Decreto de Personal No.102 de 9 de octubre de 2009, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la negativa tácita por silencio administrativo, donde se declara dejar cesante a VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ, con cédula de identidad personal No.8-723-1487, del cargo de Inspector de Trabajo I, planilla 8, empleado 97837, salario mensual B/.600.00, partida 0.13.0.2.001.0.01.001.

El Decreto de personal aludido en el párrafo anterior fue confirmado en todas sus partes, mediante Resolución No.DM 76-2010 de 5 de marzo de 2010, visible a foja 22 del presente expediente, luego de transcurridos más de cuatro (4) meses desde la interposición del Recurso correspondiente, con lo cual se configuró el fenómeno conocido como silencio administrativo y, se entiende agotada la vía gubernativa; derecho éste, que utilizó la parte actora para recurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa. (Cfr. foja 22).

II. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

El recurrente expone como pretensión y por ende, reclama a través de su apoderado judicial, que esta instancia Colegiada no sólo declare Nulo por ilegal el Decreto de Personal No.102 de 9 de octubre de 2009, con el cual se declaró cesante del cargo de Inspector de Trabajo I, en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ, con cédula de identidad personal No.8-723-1487, sino que también, se ordene al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el pago de los salarios que corresponderán a su cliente desde la fecha de su destitución hasta el reintegro efectivo del mismo. (Cfr. foja 11).

Dentro del desarrollo de la demanda, el apoderado judicial de VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ expone siete (7) hechos que, a su juicio, éstos sustentan sus pretensiones, de los cuales y de la lectura de los mismos, se extrae una indicación descriptiva y fáctico-jurídica de los elementos y fundamentos que produjeron que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral decidiera declarar cesante a VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ, y que éste recurriera ante esta Superioridad.

Señala, que el joven VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ laboró en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por varios años hasta el día de su ilegal destitución en octubre de 2009, desempeñándose con competencia, lealtad y moralidad en el servicio, lo que le valió el respeto de compañeros y superiores y debía ser suficiente para asegurar su estabilidad en el cargo, de acuerdo a la Constitución Política. (Cfr. foja 11).

Añade que el 22 de octubre de 2009 su cliente fue notificado del contenido del Decreto de Personal No.102 de 9 de octubre de 2009, mediante el cual la Ministra de Trabajo le destituye del cargo que desempeñaba en esa institución.

Que su cliente fue ingresado a la carrera administrativa en el cargo de Inspector de Trabajo mediante Resolución No.473 de 30 de septiembre de 2008, con el certificado de registro No.31836 y nunca le fue notificado cambio alguno de su condición de servidor público de carrera administrativa, por lo que al momento de su destitución gozaba de esa cualidad. (Cfr. foja 12).

Acota también, que a VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ no se le entregó copia simple ni mucho menos autenticada del Decreto Ejecutivo que le destituye, por lo que se desconoce cuál es la causa de la destitución, pero lo que si es cierto es que no se siguieron los procedimientos legales para efectuar su destitución, ya que él no solamente

es servidor público de carrera debidamente acreditado como se ha descrito, sino que además al momento de su destitución fungía como Secretario General de la Asociación de Empleados del Ministerio de Trabajo, debidamente inscrito en el Registro Público y en la Dirección General de Carrera Administrativa, lo que obliga a la administración a destituirlo como si fuera de carrera administrativa según el artículo 185 de la Ley 9 de 1994, reformada por la Ley 43 de 2009.

Señala la parte actora, que su cliente agotó la vía gubernativa sin encontrar remedio jurídico, por lo que procedió a la presente acción judicial y, que al gozar de estabilidad por ser el Secretario General de la Asociación de Empleados del Ministerio de Trabajo, y por no haber sido excluido individualmente, en forma legal de la carrera administrativa, la destitución sin causal de su representado, es violatoria de la ley, la doctrina, los derechos humanos y la jurisprudencia ya que éste goza de protección legal especial, establecida por la Ley 43 de 2009.

Además de las anteriores declaraciones, se peticiona a la Sala, se ordene al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral el reintegro del señor VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ, y el pago de los salarios que corresponderán a favor del demandante desde la fecha de su destitución hasta el reintegro efectivo del mismo.

III. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

Dentro de las disposiciones legales que el apoderado judicial del demandante manifiesta se han conculcado, están las siguientes:

1. El artículo 138 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de carrera administrativa en concepto de violación directa por falta de aplicación.
2. El artículo 144 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio 1994, en concepto de indebida aplicación.
3. El artículo 154 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, en concepto de violación directa por falta de aplicación.
4. El artículo 185, numeral 1 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, reformado por la Ley 43 de 2009, en concepto de violación directa por omisión.
5. El artículo 21 (Transitorio) de la Ley 43 de 2009, en concepto de interpretación errónea, y;
6. El artículo 36 de la Ley 38 de 2000, en concepto de violación directa por comisión.

Argumenta el apoderado judicial de la parte actora que las violaciones a las que hace alusión en el libelo de la demanda se realizaron de la siguiente manera:

Artículo 138 del Texto Único de la Ley 9 de 1994:

“La infracción de la norma lo es en concepto de violación directa por falta de aplicación ya que para todos los efectos legales, mi cliente debe ser tratado como funcionario de carrera administrativa al momento de su destitución pues nunca se produjo un acto administrativo que deshiciera la resolución que individualmente le otorgó su ingreso a la carrera administrativa y además porque la Ley 43 de 2009 obliga a la administración a considerarlo como de carrera administrativa para los efectos de su destitución es decir, los procedimientos previos descritos en la ley de carrera administrativa (investigación imparcial, derecho a la defensa, etc).

Es importante en tal sentido destacar que la administración ha confundido la orden general contenida en el artículo 21 (transitorio) de la Ley 43 de 2009, que indica que todas las acreditaciones a carrera administrativa hechas desde el 2 de julio de 2007 de julio de 2007 quedan sin efecto, con la necesaria expedición de un acto administrativo individual que deje sin efecto la adscripción d mi cliente a la carrera administrativa. Es por eso que la resolución impugnada peca de falta de aplicación del artículo 138 de la Ley de carrera administrativa.

...”

Artículo 144 del Texto Único de la Ley 9 de 1994:

“La violación consiste en indebida aplicación ya que el señor Castillo no ha incurrido en falta disciplinaria alguna que conlleve a la sanción de la destitución ni a ninguna otra sanción. El Decreto que impugnamos sin embargo, lo destituye de su cargo, sin explicar en ninguna forma a que se debe la aplicación de esta medida sancionadora.

Al sancionar con la destitución sin que exista un fundamento (conducta del afectado) se tiene que la destitución es violatoria de la norma comentada pues se le aplicó a mi cliente de forma indebida ya que no correspondía aplicarle dicha norma”.

Artículo 154 del Texto Único de la Ley 9 de 1994:

“La violación se concreta en forma directa por falta de aplicación ya que la destitución de mi cliente no responde a los parámetros establecidos en la norma comentada. Víctor Castillo no fue amonestado ni sancionado de forma alguna antes de ser beneficiario de la sanción de la destitución que le aplicó la autoridad nominadora mediante el acto administrativo acusado de ilegalidad.

En el fondo, de lo que se trata es de un error trascendente que se comete al considerar que las personas que según la administración no poseen status de estabilidad laboral se les puede separar definitivamente de su cargo DESTITUYÉNDOLOS, sin entender que esta figura es autorizada por la ley sólo en virtud de la comisión de una falta administrativa que amerita sanción, en los términos descritos en la norma comentada. Por eso, la única forma que la administración pueda entender que su proceder es erróneo es declarando la ilegalidad de dicha actuación.”

El artículo 185, numeral 1 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994:

“La violación es directa por comisión. El joven Castillo es al momento de su destitución, Secretario General de la Asociación de Empleados del Ministerio de Trabajo, electo conforme a lo que estatuyen las normas internas de esa organización, incluso, con conocimiento de la Dirección General de Carrera Administrativa, de tal suerte que el Decreto impugnado viene a convertirse en una norma contra iure al desconocer el derecho a la estabilidad de mi cliente pues la administración hizo todo lo contrario a lo que estatuye la norma comentada.

El artículo 21 (Transitorio) de la Ley 43 de 2009:

“La infracción en este caso lo es en concepto de interpretación errónea pues la administración ha interpretado que la exclusión que ha hecho de manera genérica la Ley 43 de los acreditados a carrera administrativa a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, entre los que entienden incluido a mi cliente, implica de suyo, una causal de destitución no contenida expresamente en la Ley

Si aceptáramos hipotéticamente que mi cliente está efectivamente excluido de la carrera administrativa a partir de la vigencia de la Ley 43 de 2009, ello no lo convierte automáticamente en un funcionario de libre nombramiento y remoción y aunque fuese así, su destitución no está excluida ni de las formalidades legales que debe revestir la misma, ni de la invocación de una causal específica”.

Si la separación del cargo de un servidor público de libre nombramiento y remoción reviste la forma de una destitución, entonces debe alegarse y probarse la causal específica que origine la destitución. Por ello, no es posible aducir como fundamento legal de la destitución el contenido de la Ley que excluye de manera genérica a todos los servidores públicos incorporados a la carrera administrativa a partir del 2 de julio de 2007 (fecha de vigencia de la aplicación de la Ley 24 de 2007) porque ello sería interpretar de manera equívoca dicha norma”

El artículo 36 de la Ley 38 de 2000:

“La información se concreta en violación directa por comisión pues la conducta de la administración en el presente caso no solo violó las normas antes descritas sino que con esa conducta infraccionó la norma comentada. La destitución de mi cliente desatendiendo su doble condición de carrera administrativa confronta el texto de la norma descrita.

Mas que eso, la norma comentada está imbuida del principio de Derecho conocido como de buena fe. Mi cliente fue acreditado a la carrera administrativa según las reglas legales vigentes; esa condición se la otorgó la administración; luego fue electo secretario general de la Avocación (sic) de Empleados del Ministerio de Trabajo y como tal, la ley le otorga un cierto grado de estabilidad. Bajos estas premisas, mi cliente se preocupó de no incurrir en una causal de destitución que le fuese aplicada debido a su acción u omisión en el desempeño laboral ya que sólo de esa forma puede según la Constitución y la Ley, ser destituido de su cargo al gozar de la estabilidad que le otorga su condición de servidor público de carrera administrativa. Pero la administración, violentando el principio de buena fe, le ha destituido sin que él haya incurrido, por acción o omisión, en una causal de

destitución prevista en la Ley. Tal situación sin duda, debe ser declarada nula por violentar el principio jurídico de Buena Fe, íncito (sic) en la norma comentada.”

**IV. INFORME DE CONDUCTA:**

A foja 29 del expediente principal, consta la Nota No. 516- DM-2010 calendada 7 de abril de 2010, por medio de la cual, la institución demandada, a través de su titular rinde el informe de conducta administrativa requerido por esta Sala, al tenor de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; la misma, expuso en lo medular lo siguiente: “El Señor Víctor Castillo inició su relación laboral con la Institución Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral en condición de permanente, mediante Decreto de personal No.19 del 20 del 20 (sic) de Septiembre de 2007, el cual rigió o tuvo sus efectos jurídicos a partir del 1° de Octubre de 2007, (sic) bajo el cargo de Inspector de Trabajo, devengando un salario mensual de B/600.00 balboas. ....

No obstante a lo indicado, debemos tener presente que el excolaborador fue acreditado como adscrito a la carrera administrativa mediante Resolución N° 063 y Registro 22049 del 17 de Abril de 2008, es decir, que el mismo entró dentro del período de tiempo contemplado mediante la Ley 43 de 30 de julio de 2009, Artículos N° 21 y 33, la cual modificó y derogó Artículos de la Ley 9 de 1994, (sic) por el cual se desarrolla la Carrera Administrativa y se modifica y derogan artículos de la Ley 12 de 1998.

Indica el Artículo N° 21 de la Ley 43 lo siguiente:

‘En virtud de la presente Ley se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa, realizados a partir de la aplicación d la ley 24 de 2 de Julio de 2007, en todas las instituciones públicas’ (El énfasis es nuestro).

Artículo N° 32, señala lo siguiente:

“La presente Ley es de orden público y tendrá efecto retroactivo hasta el dos (2) de julio de 2007.” (La negrita es nuestra).

--Continúa señalando el informe--, Como se observa, el cese de labores del excolaborador mantiene intrínsecamente la aplicación de la Ley 43 del 30 de Julio de 2009, la cual es retroactiva y deja sin efecto los actos de incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa realizados a partir de la aplicación de la Ley 42 de 2 de Julio de 2007, como efectivamente ocurrió en el caso que nos ocupa según Resolución N° 063 de 17 de Abril de 2008, la cual le deba esta cualidad, (sic)

Es decir, que estamos frente a un servidor público que por imperio y ministerio de ley, (ope legis o per ministeriu legis) sin ningún tipo de tramite (sic), consideración, interpretación, valoración adquirió la calidad de libre nombramiento y remoción, pues

como se indicó quedaron sin efectos los actos de incorporación de los Servidores Públicos a la carrera administrativa, realizados a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007, por ende, es facultad de la entidad nominadora su libre nombramiento y remoción.

Por lo que conceptuamos, que nuestra conducta en el presente caso se enmarcó fielmente dentro de los parámetros legales contenidos en la Ley 43 de 30 de Julio de 2009 y lo contemplado en el Artículo 629 numeral 18 del Código Administrativo referente a las atribuciones del Presidente de la República.”

**V. DESCARGOS DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:**

A foja 32 consta la Vista Número 996 de 3 de septiembre de 2010, mediante la cual el Procurador de la Administración, solicita al Tribunal, desestimar los cargos de infracción alegados en relación con los artículos 138, 144, 154 y 185 (numeral 1) del texto único de la Ley 9 de 1994, el artículo 21 (transitorio ) de la Ley 43 de 2009, y 36 de la Ley 38 de 2000.

En lo medular, el señor Procurador señala que: “En este orden de ideas, esta Procuraduría debe advertir que los cargos de infracción alegados por el actor giran sobre el supuesto que el mismo detenta la condición de servidor público de carrera administrativa y, en sustento de este señalamiento, su apoderado judicial señala en el hecho tercero de su recurso, que Víctor Cesar (sic) Castillo ingresó a la carrera administrativa en el cargo de inspector de trabajo mediante la resolución 473 de 30 de septiembre de 2008, con el certificado de registro 31836. (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Como consecuencia de la citada condición de ser funcionario de carrera y de secretario general de una organización de servidores públicos, como lo es la “Asociación de Empleados del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social”, el recurrente argumenta que sólo podía ser destituido por las causales previstas en la ley 9 de 1994, luego de seguir los procedimientos correspondientes establecidos en la misma, que incluyen la realización de un proceso disciplinario y la aplicación progresiva de las medidas sancionatorias establecidas en la ley.

Sostiene, que en este contexto, esta Procuraduría advierte que de las afirmaciones efectuadas por el recurrente, así como de lo señalado por la entidad demandada en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, se puede inferir con facilidad, que la acreditación del hoy actor al régimen de carrera administrativa se hizo bajo el amparo de la ley 24 de 2 de julio de 2007. (Cfr. fojas 12, 30 y 31 del expediente judicial).

Siendo ello así, el acto acusado lejos de haber quebrantado las normas de la ley de carrera administrativa antes indicadas y el artículo 21 de la ley 43 de 2009,

encuentra precisamente en esta última norma jurídica uno de los fundamentos que sustentan la legalidad del mismo.

La anterior indicación la hacemos sobre la base de que, dicho artículo resolvió dejar sin efecto todos los actos de incorporación de los servidores públicos a la Carrera Administrativa, realizados a partir de la aplicación de la mencionada ley 24 de 2007, entre las cuales se encuentra el hoy actor. (El subrayado es de la Procuraduría)...

Tal como se puede observar, el sentido de la norma antes transcrita es claro y es extensivo a todos los actos de acreditación a la Carrera Administrativa efectuados a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007, lo cual queda ratificado en el artículo 32 de la citada ley 43 de 2009, que de forma categórica (sic) dispone que dicha ley reviste el carácter de orden público y de aplicación retroactiva hasta el 2 de julio de 2007, tal como ocurrió en la presente causa. (El subrayado es de la Procuraduría).

En virtud del cambio legislativo antes señalado y al encontrarse el ex servidor público Víctor Cesar (sic) Castillo dentro del supuesto establecido en el texto legal transcrito, el mismo pasó de adquirir el estatus de funcionario de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad nominadora, tal como lo señala la ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral en su informe de conducta, ....

En vista de lo antes expuesto, debemos señalar, que la estabilidad laboral, así como los derechos y prerrogativas derivados de una eventual condición de servidor público de carrera administrativa reclamados por el recurrente, no le pueden ser reconocidos, pues, tal como hemos expuesto previamente, el mismo dejó de formar parte de dicha carrera pública, al ser excluido de la misma por mandato de la ley 43 de 2009, y, en consecuencia, el acto acusado se encuentra plenamente sustentado en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo que faculta al Presidente de la República, para remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que éstos no son libre nombramiento y remoción.

Por otro lado, merece especial consideración la alegación del actor referente a la protección laboral establecida en beneficio de los secretarios de las asociaciones de servidores públicos, en el sentido de que los mismos únicamente pueden ser destituidos por las causales establecidas en la ley 9 de 1994, que regula y establece la carrera administrativa, aunque no formen parte de dicha carrera, pues la norma que sustenta dicha indicación, es decir el numeral 1 del artículo 185 del texto único de la ley 9 de 1994, no es aplicable en la situación bajo examen, pues la remoción de Víctor Cesar (sic) Castillo Díaz no obedeció a una destitución, es decir, a una causal específica de destitución determinada en dicha ley, sino, como hemos visto, al ejercicio de una facultad discrecional por parte de la administración que en este caso resolvió dejar sin efecto el nombramiento de aquél.”

VI. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:



Cumplidos los trámites correspondientes, la Sala procede a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones.

Previo al análisis de rigor, importa subrayar que, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N°.135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N°.33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones de plena jurisdicción, tal como la interpuesta.

Dentro del marco de referencia, esta Judicatura se pronunciará respecto a la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta contra el Decreto de Personal No.102 de 9 de octubre de 2009, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Como viene expuesto, el señor VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ, a través de su apoderado judicial, el licenciado CARLOS AYALA MONTERO ha invocado la intervención de la jurisdicción contencioso administrativa para que se declare nulo por ilegal el acto administrativo contenido en el Decreto de Personal No.102 de 9 de octubre de 2009, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la negativa tácita por silencio administrativo, resolviéndose en el mismo lo siguiente:

“ARTÍCULO ÚNICO: Declarar cesante a VÍCTOR CÉSAR CASTILLO DÍAZ, con cédula de identidad personal No.8-723-1487, seguro social No.8-723-1487 (sic) del cargo de INSPECTOR DE TRABAJO I, planilla 8, Empleado 97837, salario mensual de B/.600.00, partida 0.13.0.2.001.02.01.001.

PARÁGRAFO: Este decreto empezará a regir a partir de su notificación.

FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 629, Numeral 18 del Código Administrativo.

Frente a la obligación que se reclama, a la Sala le corresponde entonces establecer, si le asiste el derecho o no al recurrente, analizando objetivamente su pretensión.

El señor Víctor César Castillo Díaz, debidamente representado por su apoderado judicial, el licenciado Carlos Ayala Montero, siente que le fue conculcado su derecho al expedirse el Decreto de Personal No.102 de 9 de octubre de 2009, por el cual se declara cesante su nombramiento en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; en consecuencia ha solicitado a este Tribunal Colegiado, la declaratoria de ilegalidad del Decreto ut supra citado.

De igual forma, se solicita la negativa tácita por silencio administrativo y, como consecuencia, requiere se ordene al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el pago de los salarios que le corresponderán desde la fecha de su destitución hasta el reintegro efectivo.

Los cargos de violación en su mayoría giran en torno al derecho a la estabilidad laboral que alega la parte actora le fue vulnerada, para lo cual debe determinarse primeramente el status laboral del funcionario demandante desde su primer ingreso a la institución, a fin de confirmar si efectivamente gozaba de este derecho, al momento de emitirse el acto hoy demandado.

Observa la Sala que el señor Víctor Castillo Díaz, contaba al momento de su destitución con aproximadamente cuatro (4) años de laborar al servicio de la institución (MITRADEL), cuyos nombramientos resultaban no ser continuos ni permanentes; es decir, una vez terminado un periodo de designación se realizaba otro, por distinto tiempo y modo; con la particularidad de que los mismos, se daban a través de Contratos por Servicios Profesionales, Nombramientos Transitorios y Nombramiento Permanente.

En este sentido, consta en el expediente de personal del demandante, un número plural de documentos (Contratos, Actas de Toma de Posesión, Movimientos de Personal, A Quien Concierno y Certificaciones,) que resultan necesario observar antes de abordar el tema de la supuesta estabilidad en el cargo, alegada por el recurrente. Veamos:

1. Contrato por Servicios Profesionales No.59, cuya duración fue de siete (7) meses, contados a partir del 3 de mayo al 31 de diciembre de 2005; fechado 31 de octubre de 2007. (Cfr. fojas 160 a 163).
2. Acta de Toma de Posesión de 3 de enero de 2006, en condición de transitorio, mediante Resuelto de Personal No.2 del 3 de enero del 2006, el cual rige a partir de 3 de enero al 31 de diciembre de 2006. (Cfr. foja 159).
3. Movimiento de Personal No.77-OIRH-06 de 5 de enero de 2006, en condición de transitorio. (Cfr. foja 158).
4. A Quien Concierno, fechado 4 de agosto de 2006, por medio del cual se Certifica un nombramiento mediante Contrato por Servicios Profesionales, del 3 de mayo al 31 de diciembre de 2005.  
  
Posteriormente fue nombrado transitorio mediante Resuelto de Personal No.2 de 3 de enero de 2006, a partir del 3 de enero de 2006. (Cfr. foja 153).
5. A Quien Concierno, fechado 22 de agosto de 2006, por medio del cual se Certifica un nombramiento mediante Contrato por Servicios Profesionales, del 1 de mayo de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2005.

Posteriormente fue nombrado transitorio mediante Resuelto No.2 del 3 de enero de 2006. (Cfr. foja 152).

6. Acta de Toma de Posesión de 2 de enero de 2007, en condición de transitorio, mediante Resuelto de Personal No.1 del 2 de enero de 2007, el cual rige a partir del 2 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2007. (Cfr. foja 157).
7. Movimiento de Personal No.73-OIRH-07 de 2 de marzo de 2007, en condición de transitorio. (Cfr. foja 156).
8. A Quien Concierno, fechado 31 de julio de 2007, por medio del cual se Certifica un nombramiento mediante Contrato por Servicios Profesionales, desde el día 1 de mayo de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2005.

Posteriormente fue nombrado transitorio mediante Resuelto de Personal No.2 del 3 de enero de 2006, a partir del 3 de enero de 2006. (Cfr. foja 151).

9. Acta de Toma de Posesión de 1 de octubre de 2007, en condición de permanente, mediante Decreto de Personal No.19 del 20 de septiembre de 2007, el cual rige a partir del 1 de octubre de 2007. (Cfr. foja 155).
10. Movimiento de Personal No.127-OIRH-07 de 18 de octubre de 2007, nombramiento en propiedad. (Cfr. foja 154).
11. Certificación que el señor Víctor Castillo Díaz, realizaba funciones de Inspector de Trabajo, a partir del 1 de octubre de 2007. (Cfr. foja 179).
12. A Quien Concierno, fechado 17 de enero de 2008, por medio del cual se Certifica que el señor Víctor Castillo ejerció los siguientes cargos:

Del 3 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2006, como: Inspector de Trabajo-Transitorio.

Del 2 de enero de 2007 al 30 de septiembre de 2007, como: Inspector de Trabajo-Transitorio.

Del 1 de octubre de 2007 a la fecha del 17 de enero de 2008, como Inspector de Trabajo-Permanente. (Cfr. foja 178).

13. Informe de Evaluación de Antecedentes (Procedimiento Especial de Ingreso a la Carrera Administrativa). Fecha de nombramiento permanente: 1 de octubre de 2007. (Cfr. foja 176).
14. Certificación que acredita al señor Víctor César Castillo Díaz, como Servidor Público de Carrera Administrativa, fechada 17 de abril de 2008, mediante Resolución No.063 y Registro No.22049. (Cfr. foja 175).

En resumen, el señor Víctor César Castillo Díaz, ingresó de manera permanente a la Administración Pública, el 1 de octubre de 2007, según consta en su Acta de Toma de Posesión, mediante Decreto de Personal No.19 de 20 de septiembre de 2007 (Cfr. foja 155).

Se observa en el expediente administrativo del historial laboral en el MITRADEL, que el señor Víctor César Castillo Díaz, posterior a su ingreso permanente a la Administración Pública, pasó por un Procedimiento Especial de Ingreso a la Carrera Administrativa (Cfr. foja 176) y, subsiguientemente le fue expedido el respectivo Diploma y Certificado, que lo acreditó (en su momento), como Servidor Público de Carrera Administrativa. (Cfr. fojas 174 y 175) respectivamente.

No obstante lo anterior, tal como lo ha indicado el Procurador de la Administración, a foja 38 y siguientes de su Vista Número 996 de 3 de septiembre de 2010, la estabilidad laboral, así como los derechos y prerrogativas derivados de una eventual condición de servidor público de carrera administrativa reclamados por el recurrente, no le pueden ser reconocidos, pues, el mismo dejó de formar parte de la carrera administrativa, al ser excluido de la misma, por mandato de la ley 43 de 2009. Veamos:

“En este contexto, esta Procuraduría advierte que de las afirmaciones efectuadas el (sic) recurrente, así como de lo señalado por la entidad demandada en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, se puede inferir con facilidad, que la acreditación del hoy actor al régimen de carrera administrativa se hizo bajo el amparo de la ley 24 de 2 de julio de 2007. (Cfr. fojas 12, 30 y 31 del expediente judicial).

Siendo ello así, el acto acusado lejos de haber quebrantado las normas de la ley de carrera administrativa antes indicadas y el artículo 21 de la ley 43 de 2009, encuentra precisamente en esta última norma jurídica uno de los fundamentos que sustentan la legalidad del mismo.

La anterior indicación la hacemos sobre la base de que, dicho artículo resolvió dejar sin efecto todos los actos de incorporación de los servidores

públicos a la Carrera Administrativa, realizados a partir de la aplicación de la mencionada ley 24 de 2007, entre las cuales se encuentra el hoy actor. El artículo en cita es del tenor siguiente:

“Artículo 21. (transitorio). En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas”.

Tal como se puede observar, el sentido de la norma antes descrita es claro y es extensivo a todos los actos de acreditación a al Carrera Administrativa efectuados a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007, lo cual queda ratificado en el artículo 32 de la citada ley 43 de 2009, que de forma categórica dispone que dicha ley reviste el carácter de orden público y de aplicación retroactiva hasta el 2 de julio de 2007, tal como ocurrió en la presente causa.

En virtud del cambio legislativo antes señalado y al encontrarse el ex servidor público Víctor Cesar (sic) Castillo dentro del supuesto establecido en el texto legal transcrito, el mismo pasó a adquirir el estatus d funcionario de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad nominadora, tal como lo señala la ministra de Trabajo y Desarrollo Labora en su informe de conducta...

En vista de lo antes expuesto, debemos señalar, que la estabilidad laboral, así como los derechos y prerrogativas derivados de una eventual condición de servidor público de carrera administrativa reclamados por el recurrente, no le pueden ser reconocidos, pues, tal como hemos expuesto previamente, el mismo dejó de formar parte de dicha carrera pública, al ser excluido de la misma por mandato de la ley 43 de 2009 y, en consecuencia, el acto acusado se encuentra plenamente sustentado en el numeral 18 de artículo 629 del Código Administrativo que faculta al Presidente de la República, para remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución Política o las leyes dispongan que éstos no son de libre nombramiento y remoción.”

Como corolario debemos señalar, que la violación del numeral 1, del artículo 185 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, reformada por la Ley No.43 de 30 de junio de 2009, alegada por el demandante no procede, por cuanto que, tal como lo indicó el Procurador de la Administración en su Vista de 3 de septiembre de 2010: “... Por otro lado, merece especial consideración la alegación del actor referente a la protección laboral establecida en beneficio de los secretarios de las asociaciones de servidores públicos, en el sentido de que los mismos únicamente pueden ser destituidos por las causales establecidas en la ley 9 de 1994, que regula y establece la carrera administrativa, aunque no formen parte de dicha carrera, pues la norma que sustenta dicha indicación, es decir el numeral 1 del artículo 185 del texto único de la ley 9 de 1994, no es aplicable en la situación bajo examen, pues la remoción de Víctor Cesar (sic) Castillo Díaz no obedeció a una destitución, es decir, a una sanción disciplinaria que ameritaba la invocación de una causal específica de destitución determinada en dicha ley, sino, como

hemos visto, al ejercicio de una facultad discrecional por parte de la administración que en este caso resolvió dejar sin efecto el nombramiento de aquél. (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 39).

Establecido el estatus laboral que ostentaba el funcionario Castillo Díaz en el cargo al momento de expedido el acto hoy demandado de ilegal, es importante aclarar que el Decreto de Gabinete N°.2 de 15 de enero de 1969, por medio del cual se crea el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (hoy Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral), no establece régimen de Carrera alguno para los funcionarios de dicha institución, ni norma específica que confiera de forma especial el derecho a la estabilidad laboral a los funcionarios que hayan cumplido condiciones especiales, en dicha institución.

En este orden de ideas, el señor Víctor César Castillo Díaz no se encontraba bajo el amparo del régimen de carrera administrativa y en consecuencia no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo.

Así las cosas, es importante aclarar que el señor Víctor César Castillo Díaz, no fue separado de la posición que ocupaba como Trabajador I dentro del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por haber incurrido en alguna causal disciplinaria, sino en virtud de la potestad que ostenta el Presidente de la República, conjuntamente con el Ministro del ramo respectivo, al tenor de lo establecido en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo.

Vemos así pues, que el fundamento medular de los argumentos de la parte actora, se centran en la existencia de la categoría de Carrera Administrativa, es decir, que el señor Víctor César Castillo Díaz ostentaba dicha calidad de funcionario público al momento de su destitución.

En reiteradas ocasiones, la Sala III de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que, la Ley No.9 de 20 de julio de 1994, es aquella por medio de la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; en términos más completos, es aquella que desarrolla los Capítulos 1º., 2º., 3º., y 4º., del Título XI de la Constitución de la república de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores público, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

En este sentido hemos expresado que, la carrera administrativa es el sistema de administración de personal que tiene por objeto seleccionar el personal que servirá en la administración pública, mediante la proporción de personal idóneo; permanencia y estabilidad condicionada a la competencia, lealtad y ética; evaluación de rendimiento;

aumento de eficiencia a través de capacitación y desarrollo; sistema para manejo de agravios; elaborar el nivel y dignidad del servicio público.

Una vez más se hace necesario explicar el contenido del artículo 2 de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, a saber:

“Servidores públicos de Carrera Administrativa. Son los servidores públicos que han ingresado a la Carrera Administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las leyes.”

Se desprende con meridiana claridad de la norma transcrita que, los funcionarios que hayan ingresado a la Carrera Administrativa conforme a las normas establecidas y que no pertenezcan a ninguna otra de las carreras establecidas o que no estén excluidos por la Constitución o las leyes, gozarán de esta categoría. En ese sentido, tenemos que mediante el artículo 3 de la Ley 24 de 02 de julio de 2007, se modificó el Procedimiento Especial de Ingreso a la Carrera Administrativa contemplado en el artículo 67 de la Ley 9 de 1994. Ésta modificación permitió la entrada de funcionarios al sistema de carrera, sin necesidad de concurso y requiriendo únicamente cumplir con los requisitos mínimos de educación para el correspondiente cargo.

Sin embargo como ya lo hemos explicado en otras ocasiones, posteriormente, mediante la Ley No. 43 de 30 de julio de 2009, específicamente en su artículo 21 (transitorio) se dejó sin efecto TODOS los actos mediante los cuales se incorporaron funcionarios públicos al sistema de carrera administrativa a través de éste procedimiento excepcional.

En una correcta hermenéutica jurídica, debemos entender por "dejar sin efecto"; a revocar, anular o dejar faltar de valor legal, todos aquellos actos efectuados al amparo del artículo 3 de la Ley 24 de 02 de julio de 2007, recordando que la Ley como norma jurídica comprende a todos aquellos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase.

Esto quiere decir, que la Resolución No.063 de 17 de abril de 2008, por medio de la cual se le confirió al señor Víctor César Castillo Díaz, su estatus de servidor público de Carrera Administrativa (Cfr. foja 22 del expediente judicial), fue anulada por aplicación de la norma en comento desde el día 31 de julio de 2009, en que se publicó en Gaceta Oficial No.26336.

Al hacer éste análisis, llegamos a la conclusión que los argumentos esbozados por el licenciado Carlos Ayala Montero, respecto a la necesidad de un pronunciamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia sobre la anulación del acto administrativo antes señalado quedan desvirtuados, al igual que el argumento de la emisión de actos individuales (Véase párrafo uno, foja 13), para darle efecto a ésta norma, pues, resulta carente de fundamento legal.

Sobre este mismo tema, mediante Sentencia de 21 de marzo de 2011, la Corte sostuvo lo siguiente:

“Ahora bien, dicho lo anterior, debemos señalar que - a groso modo - los servidores públicos se clasifican en:

A. de Carrera

- Carrera Judicial
- Carrera Docente
- Carrera Diplomática
- Carrera Sanitaria
- Carrera Policial

B.- de Carrera Administrativa

C.- que no son de Carrera.

- De Elección Popular
- De Libre Nombramiento y Remoción

De Nombramiento Regulado por la Constitución

- De Selección
- En Periodo de Prueba
- En Funciones

Eventuales

Se entiende entonces y resulta de gran importancia apuntar, que aquellos funcionarios que no ostentan un cargo de carrera (ya sea administrativa o cualquier otra especial), por obvias razones, deben formar parte de alguna de las sub clasificaciones de aquellos funcionarios públicos que no son de carrera.

Que conforme a lo antes expuesto, podemos concluir que el señor ALFONSO ABDIEL CHANG DE LA GUARDIA era efectivamente, al momento de su destitución, un funcionario de libre nombramiento y remoción; y en consecuencia, le era aplicable el artículo 794 del Código Administrativo, el cual marca una clara distinción entre los empleados públicos cuyas remociones son permitidas libremente y aquellos que no pueden ser libremente removidos.

En otras palabras, la norma consagra la facultad de resolución unilateral de la Administración, es decir, la revocación del acto de nombramiento por la voluntad de la Administración, representada en este artículo por la autoridad



nominadora, quedando a discreción del mismo la adopción de la medida, considerando su conveniencia y oportunidad.

Esto se puede apreciar en la siguiente jurisprudencia:

"En adición a lo expuesto, debemos señalar que ante la falta de estabilidad en el cargo, el funcionario queda sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, tal y como lo prevé el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra la facultad de resolución "ad-nutum" de la administración. También, que en ejercicio de esta facultad la autoridad nominadora puede declarar la insubsistencia del cargo de un funcionario sin tener que motivar el acto, sólo basta que considere su conveniencia y oportunidad -reestructuración, presupuesto, etc. (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de 9 de Agosto de 2006)."

"Al efecto, de acuerdo a los documentos que constan en autos, la demandante ingresó al cargo de Presidente de la Junta de Conciliación N° 13 en el Ministerio de Trabajo, por la libre designación o nombramiento de la autoridad nominadora, y no a través de un proceso de selección o concurso de méritos. Esto trae como consecuencia, tal como lo ha reiterado la Sala en numerosas ocasiones, que el funcionario quede sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, según lo previsto en el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra la facultad de resolución ad-nutum de la administración, excepto que el servidor público se encuentre amparado por una Ley Especial o Régimen de Carrera Administrativa". (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de 17 de febrero de 2006)."

En lo que respecta a las facultades del Presidente de la República para emitir el acto administrativo de destitución, debemos resaltar que las mismas son de rango constitucional (artículos 176 y 184), los cuales se complementan con el contenido de los numerales 3 y 18 del artículo 629 del Código Administrativo.

Más aún, el artículo 186 de nuestra Carta Magna hace

Lo que nos permite concluir, que el Decreto de Personal No.428 de 28 de agosto de 2009 dictado por el Presidente de la República y refrendado por el Ministro de la Presidencia; y la Resolución No. 73 de 15 de octubre de 2009, dictada por el Ministro de la Presidencia, Demetrio Papadimitriu, han sido proferidas conforme a las facultades legales y constitucionales otorgadas a éstos.

En cuanto al argumento del Licenciado Solís, respecto a la violación de los artículos 138, 156 y 157 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, es preciso indicar que mal podrían aplicarse éstas normas, si el señor CHANG no es servidor público de carrera, es decir, que no cumple con la cualidad o característica sobre la cual van dirigidas las normas.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.102 de 9 de octubre de 2009, proferido por el MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL, su acto confirmatorio y niega las otras declaraciones solicitadas.

VICTOR L. BENAVIDES P.  
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ALEJANDRO MONCADA LUNA  
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICDO. RUBÉN ELÍAS RODRÍGUEZ ÁVILA, EN REPRESENTACIÓN DE GRUPO ARWOLF, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.1341/2007 DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2007, EMITIDA POR LA JUEZ DE ASEO ZONA -A DE LA DIRECCIÓN MUNICIPAL DE ASEO URBANO Y DOMICILIARIO, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES P. PANAMA, ONCE (11) DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE (2013).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Víctor L. Benavides P.  
Fecha: viernes, 11 de octubre de 2013  
Materia: Acción contenciosa administrativa  
Plena Jurisdicción  
Expediente: 239-09

VISTOS:

El licenciado Rubén Elías Rodríguez Ávila, actuando en nombre y representación de GRUPO ARWOLF, S.A., ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 1341/2007 de 12 de septiembre de 2007, emitida por la Juez de Aseo Zona -A de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida por medio del auto de 17 de junio de 2007 (f. 61), se le envió copia de la misma a la Juez Administrativa de Aseo de la Zona-A para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

IX. La pretensión y su fundamento.

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución No. 1341/2007 de 12 de septiembre de 2007, emitida por la Juez de Aseo Zona -A de la Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario, que resuelve sancionar a la sociedad Arwolf, S.A. con una multa de dos mil balboas (B/.2,000.00), como infractor al Acuerdo 205, Decreto 943 y Acuerdo 30. Dicha resolución también señala que debe mantener su lugar de trabajo y vivienda libre de desechos y cumplir con las disposiciones de aseo.