

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diez (10) de febrero de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El licenciado Carlos Ayala, actuando en representación de EDGARDO VOITIER LÓPEZ, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N° 398 de 12 de noviembre de 2013, dictada por la Autoridad Nacional de Aduanas, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la resolución de 10 de marzo de 2014 (f.22), se admite la demanda de plena jurisdicción incoada, y se ordena su traslado al Procurador de la Administración, así como al Ente demandado, para que rindiese el informe explicativo de conducta, contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto administrativo demandado, está representado por la Resolución Administrativa N° 398 de 12 de noviembre de 2013, dictada por la Autoridad Nacional de Aduanas, cuya parte resolutive dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Se destituye del cargo a:

**EDGARDO VOITIER
LÓPEZ**

Cargo: Oficinista I
Posición N° 586
Salario Mensual de: B/.1,025.00.
Cédula de Indentidad Personal: 3-103-765

Partida N° 1.09.0.2.001.03.02.001

...”

Contra el acto administrativo demandado ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, el afectado promovió y sustentó recurso de reconsideración; mismo que fue resuelto mediante la Resolución Administrativa N° 422 de 10 de diciembre de 2013, la cual mantuvo la actuación de primera instancia, y en consecuencia, se agotó la vía administrativa.

II. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

La parte actora solicita que la Sala Tercera, previo a los trámites de rigor, declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Resolución Administrativa N° 398 de 12 de noviembre de 2013, dictada por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas; así como el acto confirmatorio correspondiente a la Resolución Administrativa N° 422 de 10 de diciembre de 2013, la cual mantuvo la actuación de primera instancia.

Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se ordene a la Entidad de Aduanas, pagar los salarios que corresponderán al demandante, desde la fecha de su destitución hasta el reintegro efectivo del mismo.

El apoderado judicial de la parte actora, licenciado Ayala, estima violadas las siguientes disposiciones legales, y el respectivo concepto en que lo han sido:

Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008

- Artículo 31, numeral 15; en concepto de violación directa, por aplicación indebida.
- Artículo 55; en concepto de violación directa, por falta de aplicación.

Ley N° 9 de 20 de junio de 1994

- Artículo 155; en concepto de violación directa, por falta de aplicación.
- Artículo 154; en concepto de violación directa, por falta de aplicación.
- Artículo 185 (reformado por la Ley N° 43 de 31 de julio de 2009); en concepto de violación directa, por comisión.

Ley N° 45 de 2 de febrero de 1967

- Artículo 3.1; en concepto de violación directa, por falta de aplicación.

Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador

- Artículo 26; en concepto de violación directa, por comisión.

Protocolo de San Salvador

- Artículo 3; en concepto de violación directa, por falta de aplicación.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

En Nota N° 905-01-1753-RH, fechada el 17 de marzo de 2014, y visible a fojas 24 y 25 del infolio judicial, y recibida en la Secretaría de la Sala Tercera, el día 19 de marzo de 2014, tal como consta en el sello de recepción, la Directora General de Aduanas, encargada, rinde informe explicativo de conducta, reseñando la actuación surtida por la Entidad que representa.

En la Nota en mención, entre otras cosas, la representante legal de la Entidad requerida, sostiene que la medida adoptada por esta Autoridad, obedeció a la facultad discrecional de la misma, de nombrar y remover libremente a los funcionarios, toda vez que el nombramiento estaba fundado en la confianza de sus superiores, y que la pérdida de dicha confianza acarrea la destitución del puesto que ocupa, según lo establece la Ley N° 9 de 1994.

IV. CRITERIO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista N° 234 de 26 de mayo de 2014 (fs.26 a 32), el Procurador de la Administración solicita a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, luego de un prolijo estudio de la actuación surtida por la Autoridad Nacional de Aduanas, declaren la legalidad de la Resolución Administrativa N° 398 de 12 de noviembre de 2013, dictada por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas; así como el acto confirmatorio correspondiente a la Resolución Administrativa N° 422 de 10 de diciembre de 2013, la cual mantuvo la actuación de primera instancia, debido a que se ha probado que el demandante no era funcionario que estuviese

amparado una Ley especial o hubiese ingresado a la Entidad mediante un concurso de méritos, por lo que su nombramiento es de libre remoción.

De otro sentido, consta que en la Nota N° D.M.-1349/2013 de 10 de diciembre de 2013, el Secretario General del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral certifica, que el demandante no cuenta con fuero, por lo que se le debe aplicar el Código Administrativo.

VII. DECISIÓN DE LA SALA

Evacuados los trámites de Ley, y encontrándose el presente negocio en estado de fallar, esta Magistratura procede a resolver la presente controversia, previo a 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, tales como la ensayada.

Dentro de este marco de referencia, esta Judicatura se pronunciará respecto a la acción de plena jurisdicción interpuesta, contra la Resolución Administrativa N° 398 de 12 de noviembre de 2013, dictada por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas.

Mediante el acto administrativo censurado, se resolvió la destitución del demandante EDGARDO VOITIER LÓPEZ; y quien ocupaba el Cargo de Oficinista I dentro de la Autoridad Nacional de Aduanas, con fundamento en el Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008; la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000; y la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994.

Como disposiciones invocadas en el líbello de demanda, el recurrente sostiene la vulneración de los Artículos 31, numeral 15 y Artículo 55 del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008; Artículo 155, Artículo 154, Artículo 185 de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994; Artículo 3.1 de la Ley N° 45 de 2 de febrero de

1967; Artículo 26 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador; y, Artículo 3 del Protocolo de San Salvador.

Aprueba esta Judicatura, que la actuación surtida por el Ente Administrativo emisor de la Resolución Administrativa N° 398 de 12 de noviembre de 2013, dictada por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, así como su acto confirmatorio, impugnados ante esta Magistratura, no vulneran las disposiciones que el recurrente arguye como infringidas, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal.

Este Tribunal Colegiado coincide con lo señalado por la Procuraduría de la Administración, en cuanto a que la parte demandante no ha probado a esta Superioridad, a través de los documentos que integran el proceso su pertenencia a la carrera administrativa. Al respecto, la Sala ha reiterado que para que el afectado por la separación del cargo que ocupa en una institución pública, debe acreditar que está amparado por un régimen especial o de carrera administrativa; de lo contrario, tales disposiciones no le son aplicables.

Consideramos válido destacar, que no existe un documento en el expediente que evidencie que el señor VOITIER LÓPEZ, ingresó al puesto por concurso de méritos, por lo que se puede colegir que el demandante era un funcionario de libre nombramiento y remoción.

En base a lo expuesto, conceptuamos que la remoción del demandante no obedece a la comisión o imputación de falta disciplinaria alguna, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, para adoptar las acciones de personal que estime convenientes, cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Esta Corporación de Justicia, ha reiterado en numerosas ocasiones, que cualquier servidor público está sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, tal y como lo prevé el artículo 794 del Código Administrativo,

condición que encuentra su excepción, cuando el servidor público se encuentre amparado por una Ley Especial o Régimen de Carrera Administrativa.

A través de nuestra jurisprudencia patria, podemos dejar claro que esta ha sido la posición de la Sala Tercera sobre la situación que nos atañe. Así vemos que en Fallo de 19 de abril de 2006, se expresó lo siguiente:

“...

Del estudio del expediente, la Sala concluye que no le asiste la razón al demandante, puesto que la resolución administrativa de destitución del señor Agustín Adames Batista señala que la remoción de la misma no obedece a la comisión o imputación de alguna falta disciplinaria, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora para adoptar las acciones de personal que considere convenientes cuando se trate de funcionario de libre nombramiento y remoción.

En este sentido, la Sala advierte que el recurrente no incorporó al expediente prueba alguna que acredite que ingresó a la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.) a través de un proceso de selección o un concurso de méritos. Como no existe prueba alguna que demuestre que el demandante ingresó a la institución mediante el respectivo concurso de méritos, el mismo no estaba amparado por un régimen de estabilidad y tenía la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción, pudiendo ser declarado insubsistente en cualquier momento por la autoridad nominadora.

Aunado a lo anterior, la Ley No.5 de 1993 (Ley Orgánica de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), modificada por la Ley No.7 de 1995, no contempla un régimen especial de estabilidad para sus servidores. Además, el señor Agustín Adames Batista no estaba amparado por la Ley 9 de 1994, puesto que no existe evidencia o señalamiento concreto en el expediente de que la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.) hubiese sido incorporada al régimen de Carrera Administrativa.

Cabe destacar que en el fallo de 11 de octubre de 2002, en un caso similar al que nos ocupa y proveniente de la misma Autoridad de la Región Interoceánica, la Sala señaló lo siguiente:

"La Ley No. 5 de 1993 Orgánica de la ARI, con las modificaciones introducidas por la Ley 7 de 1995, no contempla un régimen especial de estabilidad para sus servidores, y en cuanto a la posibilidad de que la Ley 9 de 1994 amparase al señor RICAURTER PITTI, la Corte ha de señalar que no existe evidencia o señalamiento concreto en el expediente, en el sentido de que la ARI hubiese sido incorporada al Régimen de Carrera Administrativa.

La incorporación de los entes públicos a la Carrera Administrativa se hace de manera progresiva, mediante acuerdo del Consejo de Gabinete y según los organigramas trazados para tal fin. Como esta Sala ha señalado en ocasiones anteriores, la sola expedición y entrada en vigencia de la Ley 9 de 1994, no significa que automáticamente fuese aplicable a todos los entes del Estado (incluyendo a la Autoridad de la Región Interoceánica), pues se requiere la existencia de una resolución concreta de incorporación (que en el caso de la ARI no ha sido aducida ni consta en el expediente), que detalle los procedimientos a seguir para llevar a cabo la implementación del régimen en la institución de que se trate.

Cabe aclarar, que aún en el caso de que la Autoridad de la Región Interoceánica se hubiese encontrado incorporada a la Carrera Administrativa al momento de la destitución de PITTI MORALES, ello no implica que éste quedara ipso facto, amparado por dicha Carrera. Existe un procedimiento de ingreso a la Carrera Administrativa, que puede ser Especial u Ordinario, y en ambos casos se ha diseñado un trámite de acreditación al puesto de carrera, de forma tal que los servidores públicos

se incorporen de manera gradual, una vez cumplidos los requisitos establecidos en dichos procedimientos.
 No existe constancia en autos, de que alguno de estos procedimientos se haya adelantado en el caso del señor PITTI, quien, como él mismo acepta en el libelo de demanda, fue nombrado en el cargo de Asistente de Abogado, sin pasar por el trámite de concurso o selección.
 En estas circunstancias, la Sala se ve precisada a negar los cargos impetrados en la demanda, siendo que las constancias procesales indican que el señor PITTI era un funcionario de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, que podía en consecuencia, adoptar la medida de destitución sin necesidad de mediar causal disciplinaria."
 En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que la decisión de destituir al recurrente fue producto del ejercicio de una potestad o atribución que la ley concede expresamente al Administrador General de la Región Interoceánica, consignada en el numeral 6, del artículo 18 de la Ley 5 de 1993.
 ..."

Las consideraciones anteriores, hacen concluir a este Tribunal que lo procedente es negar los cargos invocados, concluyendo que la actuación de la Autoridad Nacional de Aduanas, para este caso, se enmarcó dentro de sus facultades legales.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el acto administrativo contenido en la Resolución Administrativa N° 398 de 12 de noviembre de 2013, dictada por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, así como tampoco lo es su acto confirmatorio; y por lo tanto, **NIEGA** las pretensiones de la recurrente.

NOTIFÍQUESE,

Víctor L. Benavides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.
 MAGISTRADO

Luis Ramón Fábrega S.
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
 MAGISTRADO

Abel Augusto Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
 MAGISTRADO

Katía Rosas
KATIA ROSAS
 SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
 NOTIFÍQUESE HOY 20 DE febrero
 DE 2015 A LAS 11:40 AM.
 DE LA manana A Administración

Rigoberto Morúa