

disposición legal que así lo garantice y concursos públicos. Dicha disposición legal no existe para los Notarios. La jurisprudencia sentada por esta Sala en los fallos anteriormente mencionados no ha perdido vigencia por cuanto si bien es cierto que en la actualidad contamos con una ley de carrera administrativa, también es cierto que la misma no ampara a los Notarios Públicos y que el demandante nunca fue a concurso alguno. En este sentido, se ha pronunciado esta Sala en reciente fallo de 7 de octubre de 1996.

Una vez establecido el hecho de que a los Notarios no les son aplicables las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa, resulta palmario que los cuatro últimos cargos carecen de todo fundamento jurídico. No pueden resultar infringidas unas normas que no le son aplicables a la situación jurídica en estudio. No proceden, pues, los infracciones relativas a los artículos 1, 2, 5 y 197 de la Ley N° 9 de 1984.

En consecuencia, 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 SON ILEGALES los artículos 5° y 6° del Decreto Ejecutivo N° 413 de 1 de agosto de 1995 emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, ni el acto de toma de posesión del Licenciado Guillermo Enrique Serrano Flores como Notario Segundo del Circuito Notarial de Chiriquí.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JORGE FEDERICO LEE

(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO SAMUEL VELÁZQUEZ DÍAZ, EN REPRESENTACIÓN DE LUIS EDUARDO CAMACHO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO N° 102 DE 25 DE JULIO DE 1995, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CERVANTES DÍAZ. PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Samuel Velásquez Díaz, actuando en nombre y representación de LUIS EDUARDO CAMACHO, ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 102 de julio de 1995, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

Por medio del acto impugnado, el Consejo Municipal de Panamá acordó "suprimir el cargo de Coordinador Administrativo de la Tesorería Municipal, con salario mensual de B/.1,500.00 (MIL QUINIENTOS BALBOAS), Posición 2536"; y dispuso además, que el saldo correspondiente a esta posición se quedaría en la Tesorería. (Fs. 1).

Al admitirse la presente demanda se corrió en traslado a la señora Procuradora de la Administración quien, mediante la Vista Fiscal N° 37 fechada el 27 de enero de 1997, solicitó a esta Sala no acceder a las pretensiones del demandante (fs. 31-36). Además, se solicitó al funcionario demandado que rindiera el informe de conducta a que se refiere el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, lo que hizo oportunamente (fs. 13-15).

La parte actora estima que el acto administrativo impugnado viola los artículos 17 ordinal 6 y 57 ordinal 15, de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley N° 52 de 12 de diciembre de 1984; y el artículo 159 de la Ley N° 51 de 11 de diciembre de 1995, cuyo texto transcribimos a continuación:

Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973.

"Artículo 17.- Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

6. Crear o suprimir cargos municipales, y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y las leyes vigentes; ...".

"Artículo 57.- Los Tesoreros Municipales tienen las atribuciones siguientes:

...

15. Nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería."

Ley N° 51 de 11 de diciembre de 1995.

"ARTÍCULO 159. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE PUESTOS. Las instituciones públicas podrán solicitar al Ejecutivo, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica, cambios en sus estructuras de puestos, a fin de eliminar posiciones vacantes, crear nuevas, modificar posiciones existentes y asignar dietas y sobresueldos no incluidos y/o reglamentados en leyes especiales.

Los cambios podrán ser solicitados a partir del 1 de abril hasta el 31 de octubre. El monto de las asignaciones presupuestarias para los cambios en la estructura de puestos no será mayor al monto original anterior a los cambios propuestos."

Considera el demandante que estas normas se han violado, porque para suprimir el cargo de Coordinador Administrativo de la Tesorería Municipal, el Consejo debió esperar que el mismo estuviese vacante, ya que de lo contrario implícitamente se destituye al funcionario que ocupa dicha posición, usurpando facultades del funcionario nominador, es decir, del Tesorero Municipal; que el artículo 159 de la Ley N° 51 de 11 de diciembre de 1995 establece una clara necesidad de que la posición a eliminar se encuentre vacante; que si el Consejo Municipal consideraba innecesario el cargo de Coordinador Administrativo, debió solicitar al Tesorero la destitución del funcionario o la reasignación de funciones en otro cargo.

Por su parte, la señora Procuradora de la Administración señaló que la actuación del Consejo Municipal de Panamá se ajustó a derecho, porque esta autoridad estaba facultada para suprimir el cargo respectivo; que el acuerdo impugnado está amparado por el principio de legalidad, y mientras no sea reformado, suspendido o anulado por el mismo Consejo Municipal, o se declare ilegal, éste debe ser observado y acatado, porque se presume legal y emanó del órgano con facultad legal para dictarlo.

Encontrándose el proceso en estado de resolver a ello proceden los Magistrados que integran la Sala, analizando conjuntamente los cargos por la estrecha relación que tienen entre sí.

Compete en este caso determinar si el Consejo Municipal de Panamá se excedió en sus facultades legales al suprimir el cargo de Coordinador Administrativo de la Tesorería Municipal, cargo que desempeñaba el demandante, señor LUIS EDUARDO CAMACHO, quien alega que como la única autoridad con facultad para destituirlo es el Tesorero Municipal, al suprimir su cargo el Consejo lo destituye violando así los artículos 57 numeral 15 y 17 numeral 6 de la Ley N° 106 de 1973.

Observa la Sala que si bien el artículo 57 numeral 6 de la Ley N° 106 de 1973 preceptúa que los Tesoreros Municipales tienen la facultad nombrar y **destituir** el personal subalterno de la Tesorería, la destitución o despido es un concepto que no debemos confundir con el de cesantía, medida administrativa que fue aplicada en el presente caso. Veamos.

Tal como lo define el glosario de términos del artículo 2, del Reglamento de Personal del Municipio de Panamá, Decreto N° 536 de 3 de septiembre de 1992,

promulgado en la Gaceta Oficial N° 22.142 de 13 de octubre de 1992, la destitución es "el acto mediante el cual la autoridad competente separa permanentemente a un servidor público del cargo que desempeña, por causa justificada y previo el cumplimiento del procedimiento establecido legalmente para este fin". La destitución es una de las causas de terminación de la relación de trabajo, conforme el artículo 98 literal c) del Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá; no obstante, esta medida tiene connotación disciplinaria y carácter de verdadera pena administrativa de máxima sanción aplicable a los empleados. (Sentencia de 26 de agosto de 1996, Registro Judicial, agosto-1996, p. 327).

La cesantía se define en el artículo 2 del Reglamento del Municipio de Panamá, como "el acto por el cual la autoridad competente suprime o elimina cargos por falta de trabajo, escasez presupuestaria, o por cambios en la organización o en las funciones correspondientes", y constituye igualmente una de las causas de terminación de la relación de trabajo, según lo preceptuado en el literal d) del artículo 98 idem.

En el considerando del acto impugnado se señala que la supresión del cargo de Coordinador Administrativo, fue acordada por el Consejo Municipal de Panamá, porque el cargo era innecesario y duplicaba las funciones asignadas legalmente al Tesorero Municipal. El Consejo Municipal de Panamá es la autoridad con competencia exclusiva para crear y suprimir los cargos en el Municipio de Panamá, de conformidad con el artículo 17 numeral 6 de la Ley No. 106 de 1973, y esta norma no impone restricciones ni consagra limitación alguna al Consejo, en el ejercicio de esta facultad privativa, en relación con los cargos no vacantes.

Es decir que el señor LUIS EDUARDO CAMACHO no fue destituido por haber cometido falta alguna, sino que su relación laboral con el Municipio de Panamá terminó en virtud de que su cargo fue suprimido, lo que equivale a decir que quedó cesante.

Por tanto, a juicio de la Sala, yerra el demandante al afirmar que el Consejo Municipal debió esperar a que el puesto de Coordinador Administrativo estuviese vacante para luego proceder a suprimir el cargo. La cesantía es una de las medidas con que cuenta el Consejo Municipal la administración municipal en el ejercicio de sus funciones. Tampoco le asiste la razón al demandante al afirmar que el Consejo Municipal debió solicitar al Tesorero la destitución del funcionario que ocupaba el cargo o la reasignación de funciones en otro cargo, porque la facultad del Consejo de eliminar cargos no está restringida ni condicionada en esos términos. Para sustentar estas alegaciones, el demandante invoca como violado el artículo 159 de la Ley N° 51 de 11 de diciembre de 1995, mediante la cual se dictó el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1996, el cual dispone que se pueden hacer cambios en la estructura de puestos, a fin de eliminar posiciones, pero éstas deben estar vacantes.

En primer lugar, la Sala considera que el artículo 159 no es aplicable al caso en estudio porque esta norma estuvo vigente para el período fiscal de 1996, y el acto impugnado fue dictado el 25 de julio de 1995, en el período fiscal anterior. En segundo lugar, si bien el Presupuesto General del Estado para el período fiscal de 1995, Ley N° 32 de 30 de diciembre de 1994 (Gaceta Oficial N° 22.694 de 31 de diciembre de 1994), contiene entre las normas generales de administración presupuestaria el artículo 161, similar al 159 de la Ley N° 51 de 1995; a juicio de la Sala, el mismo tampoco es aplicable al presente caso, porque conforme el artículo 137 de esta Ley, los Municipios y las Juntas Comunales están sujetos a las Normas de Administración Presupuestaria establecidas en esa Ley, sólo en lo que les fuere aplicable, y en este caso la Ley N° 106 de 1973 sobre Régimen Municipal, contiene una norma que expresamente regula la supresión de cargos municipales, sin establecer requisitos adicionales ni limitaciones a esta facultad del Consejo Municipal.

Por todo lo expuesto, la Sala considera que no se han violado los artículos 17 ordinal 6 y 57 ordinal 15, de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley N° 52 de 12 de diciembre de 1984; y desestima el cargo de violación del artículo 159 de la Ley N° 51 de 11 de diciembre de 1995, mediante el cual se dictó el Presupuesto General del Estado para el período fiscal de 1996, por no

ser aplicable al caso.

De consiguiente, 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, el Acuerdo N° 102 de 25 de julio de 1995, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

Notifíquese.

(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ (fdo.) JUAN A. TEJADA MORA  
(fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO  
Secretaria

==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ANÍBAL HERRERA, EN REPRESENTACIÓN DE DENIS O. FUENTES M., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA DE 30 DE ENERO DE 1995, EMITIDA POR EL DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Aníbal Herrera, actuando en nombre y representación de DENIS O. FUENTES, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Nota expedida por el Director de Administración de Personal del Ministerio de Obras Públicas, el 30 de enero de 1995, por medio de la cual se le notificó al señor DENIS FUENTES que había sido separado del cargo de Sub-director del Instituto Geográfico Tommy Guardia, a partir del 30 de enero de 1995 (fs. 1).

La parte actora solicita además que se le restituya al cargo que ocupaba en el Ministerio de Obras Públicas, que se le paguen los gastos de representación desde noviembre de 1994 y los salarios y gastos de representación dejados de percibir desde su separación del cargo hasta el día de su reintegro (fs. 11 y 12).

Al admitirse la presente demanda se corrió en traslado a la señora Procuradora de la Administración quien, mediante su Vista Fiscal N° 196, fechada 8 de mayo de 1996, solicitó a esta Sala desestimar las pretensiones del actor (fs. 44-50). Además, se solicitó al funcionario demandado que rindiera el informe de conducta correspondiente, lo que hizo oportunamente (fs. 23 y 24).

El actor estima violados por el acto impugnado el artículo 84, el literal A del artículo 62 y el artículo 66 del Decreto Ejecutivo N° 30 de 27 de marzo de 1974, por el cual se aprueba el Reglamento de Personal del Ministerio de Obras Públicas, cuyo texto transcribimos a continuación:

"ARTÍCULO 84. Despido ó Destitución del Cargo.

Se decretará destitución de un empleado cuando medien las siguientes causales:

- a) Por incapacidad o ineptitud para el desempeño del cargo.
- b) Por haber sido sancionado por falta grave cometida en el ejercicio de sus funciones ó por delito común.
- c) Por el abandono del cargo de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento.
- ch) Por la infracción reiterada de las disposiciones señaladas en el presente Reglamento.

d) Por conducta desordenada o incorrecta que ocasione perjuicio al funcionamiento o prestigio del Ministerio.

e) Por deslealtad al anteponer sus intereses políticos, personales o de otra naturaleza, a los intereses del Ministerio.

f) Por suministrar datos e informes de carácter confidencial sin la debida autorización.

ARTÍCULO 62.- Sueldo

a) Todo empleado devengará el sueldo base correspondiente al puesto que va a realizar de acuerdo con la escala general de sueldos según el Artículo 17 del Decreto Ley 7 del 5 de Julio de 1962, modificado por la Ley 36 de 31 de diciembre de 1965.

ARTÍCULO 66.- Gastos de Representación.

Todo empleado con un rango de alto nivel dentro de la estructura jerárquica del Ministerio tendrá derecho a recibir gastos de representación según lo reglamentado por las leyes vigentes."

Al exponer el concepto en que las normas transcritas han sido infringidas, el demandante indicó, en cuanto al artículo 84, que su destitución no fue enmarcada dentro de ninguna de las causales estipuladas en ese artículo y en el acto impugnado ni siquiera se señalan las razones que motivaron su separación del cargo.

La señora Procuradora de la Administración se opuso a este cargo manifestando que "la destitución obedece a la discrecionalidad de la Autoridad Nominadora," Agregó que el señor Fuentes no está amparado por una ley de carrera administrativa, dado que no ingresó a través de concurso, sino por el sistema de libre nombramiento, por lo tanto, su puesto es de libre nombramiento y remoción sujeto a la discrecionalidad de la máxima autoridad del Ministerio.

En relación con la infracción de los artículos 62 y 66, el demandante manifestó que constituye una arbitrariedad la retención de los gastos de representación a que tenía derecho en virtud del cargo que ocupaba.

En cuanto a estos cargos de violación la representante del Ministerio Público manifestó que el señor Fuentes al momento de ser separado del cargo que ocupaba, dentro del Ministerio de Obras Públicas, perdió el derecho a percibir gastos de representación, de conformidad con lo establecido en el artículo 169 de la Ley 32 de 31 de diciembre de 1993, por la cual se aprobó el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1994.

Consta en el acto impugnado, nota fechada el 30 de enero de 1995 (f. 1) y en el Decreto de Personal N° 12, fechado el 8 de febrero de 1995 (última página del expediente administrativo), que el señor Denis Omar Fuentes ocupaba el cargo de Sub-director del Instituto Geográfico Tommy Guardia, y que a partir del 28 de julio de 1994 fue trasladado a la Dirección Nacional de Mantenimiento, por lo que no estaba ejerciendo el cargo para el cual había sido nombrado, al momento de ser destituido.

En cuanto al primer cargo de violación, artículo 84 del Reglamento de Personal del Ministerio de Obras Públicas, que el demandante alega no fue aplicado, cabe observar que si bien esta norma consagra las causales de destitución, este reglamento no le otorga estabilidad al señor Fuentes, porque tal como señala el artículo 297 de la Constitución Política señala que sólo la Ley puede regular la materia sobre estabilidad de los funcionarios públicos con base en la carrera administrativa, y ninguna norma de inferior jerarquía a la Ley, como un reglamento, puede otorgar estabilidad en el cargo a un funcionario público.

Por tanto, el Reglamento del Ministerio de Obras Públicas no puede aplicarse de conformidad con el artículo 15 del Código Civil, el cual preceptúa que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria no tienen fuerza obligatoria y no deben aplicarse

cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes.

Además, esta Corporación de Justicia ha expresado en reiterados fallos que, mediante el Decreto Ley N° 11 de 1955 se estableció un régimen de estabilidad para los empleados públicos; que, posteriormente, la carrera administrativa fue desarrollada mediante la Ley N° 4 de 13 de enero de 1961, sobre administración de personal en el sector público, que subrogó el Decreto Ley N° 11 de 1955. Después del golpe de Estado de 11 de octubre de 1968, el régimen de estabilidad de la referida Ley 4 fue suspendido mediante el Decreto de Gabinete N° 137 de 1969, que reformó sustancialmente esa Ley.

También el Decreto Ejecutivo N° 116 de 10 de octubre de 1984, que desarrolló y reglamentó la estabilidad de los servidores públicos, fue derogado por el artículo 3 del Decreto de Gabinete N° 1 de 26 de diciembre de 1989, en virtud de su incompatibilidad con el último párrafo del artículo 300 de la Constitución Nacional.

De lo antes expuesto se infiere que el recurrente no gozaba de estabilidad en la posición que ocupaba en el Ministerio de Obras Públicas, que le garantizara un sistema de nombramiento, estabilidad en el cargo, ascenso, traslado, destitución, cesantía y jubilación de conformidad con los artículos 297 y 300 de la Constitución Nacional, **por lo que la autoridad nominadora podía, a su discreción, destituirlo.** Al señor Denis Fuentes se le comunicó que había sido separado de su cargo mediante la nota de 30 de enero de 1995, acto que fue posteriormente ratificado por el Decreto de Personal N° 12 de 8 de febrero de 1995, emitido por el señor Presidente de la República y el Ministro de Obras Públicas, autoridad nominadora con facultad para destituirlo.

La Sala considera que no es aplicable y por tanto, no se ha violado el artículo 84 del Reglamento de Personal del Ministerio de Obras Públicas.

En relación a los cargos de violación de los artículos 62 y 66 del mismo reglamento, se observa en las constancias procesales que el acto impugnado se refiere únicamente a la separación del cargo del señor Fuentes y no guarda relación alguna con la retención de los cheques por gastos de representación del demandante, motivada por su traslado en julio de 1994. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de un acto, por ilegal, procede reparar los derechos subjetivos violados por ese acto nulo, pero en cuanto a esta pretensión, los derechos subjetivos supuestamente violados no se derivan del acto administrativo atacado. Por tanto, no compete a esta Sala pronunciarse sobre la petición del demandante de que se le paguen sus gastos de representación dejados de percibir desde el mes de noviembre de 1994.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Nota de 30 de enero de 1995, dictada por el Director de Administración de Personal del Ministerio de Obras Públicas, por la cual se separa del cargo al señor DENIS FUENTES y NIEGA las otras declaraciones pedidas por el licenciado Aníbal Herrera Peña en representación de DENIS FUENTES.

Notifíquese.

(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ

(fdo.) JORGE FÁBREGA

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS E. CARRILLO, EN REPRESENTACIÓN DE EUSTACIO VALDÉS RUBIO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACTO DE PROCLAMACIÓN DE LA DECANA DE LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS Y CONTABILIDAD PARA EL PERÍODO 1997-2000, DE 17 DE JUNIO DE 1997, SUSCRITO POR EL JURADO DE ELECCIÓN DE DECANO DE DICHA FACULTAD, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA