

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LCDO. CARLOS AYALA MONTERO, EN REPRESENTACIÓN DE FRANKLIN MIRANDA ICAZA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 14 DE 1 DE MARZO DE 2011, EMITIDA POR EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTE (20) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015)

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Abel Augusto Zamorano
Fecha: 20 de Marzo de 2015
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 548-11

VISTOS:

El licenciado Carlos Ayala Montero, quien actúa en representación de Franklin Miranda Icaza, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 14 de 1 de marzo de 2011, emitida por el Presidente de la Asamblea Nacional, al igual que su acto confirmatorio; y en consecuencia, solicita el reestablecimiento de la condición de servidor público de carrera del servicio legislativo y el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta su reintegro.

I. ANTECEDENTES.

En los hechos presentados, el apoderado judicial de la accionante señala que el señor Franklin Miranda Icaza, laboró durante dieciséis (16) años y siete (7) meses como asesor legal de la Asamblea Nacional, desempeñándose con lealtad, moralidad y competencia en el servicio, lo que le valió el respeto de compañeros y sus superiores y debió ser suficiente para garantizar su estabilidad en el cargo.

Manifiesta que, el señor Franklin Miranda Icaza, fue acreditado como servidor de carrera parlamentaria de la Asamblea Nacional, en virtud de la Ley 12 de 1998, de manera automática, mediante Registro N° 82. Sin embargo, el Presidente de la Asamblea Nacional le notificó de la exclusión de esa condición en el mismo acto que deja sin efecto su nombramiento, situación que omite el procedimiento administrativo de notificación e impugnación del acto de desacreditación, en abierta infracción de la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo general.

Sostiene que, con la emisión del acto impugnado se desconoce el derecho a la estabilidad que le amparaba, al ser un servidor de carrera parlamentaria, razón por la cual debió señalarse causa justa para su destitución, comprobada mediante un procedimiento previo.

Por último, señala que el señor Franklin Miranda Icaza fue destituido, mientras se encontraba en ejerciendo su derecho de vacaciones, lo que constituye otra ilegalidad de la Administración al dictar la medida de personal.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

De un estudio del expediente se observa que, la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

- Texto Único de la Ley N° 12 de 1998, que desarrolla la carrera del servicio legislativo. artículo 7 (facultades del Presidente de la Asamblea Nacional), en concepto de indebida aplicación. artículo 61 (sanciones por faltas administrativas), en concepto de violación directa por omisión. artículo 69 (uso progresivo de las sanciones), en concepto de violación directa por omisión.
- Artículo 73 (Presupuestos para la emisión del acto de destitución), en concepto de violación directa por omisión. artículo 67-A (nulidad de la aplicación de sanciones a servidores de la Asamblea que se encuentren ausentes, por causas justificadas), en concepto de violación directa por comisión. artículo 7-A (facultad del Presidente de la Asamblea Nacional para desacreditar a servidores que hayan entrada de forma irregular a la carrera del servicio legislativo), en concepto de violación por desviación de poder.
- Ley 9 de 1994, que desarrolla la carrera administrativa. artículo 2 (glosario), en concepto de violación por indebida aplicación.
- Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo. artículo 35 (orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas), en concepto de violación directa por omisión. artículo 62 (casos en los que se podrán anular los actos administrativos de oficio), en concepto de violación por interpretación errónea. artículo 163 (resoluciones que pueden ser impugnadas), en concepto de violación directa por omisión.

En lo medular, los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. Que la facultad otorgada al Presidente de la Asamblea para aplicar acciones de personal, debe estar precedida por un procedimiento disciplinario previo, en observancia de una causa justa de destitución comprobada, luego de haber hecho uso progresivo de las sanciones contempladas en la ley.
2. Se le aplica indebidamente el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, toda vez que sus labores no estaban vinculadas de manera personal a un superior que le otorgara su confianza, sino que se desarrollaban en función de los intereses objetivos de la institución.
3. La acción de recursos humanos aplicada si bien señala el fundamento de derecho, no indica las causas de hecho ni cual es la conducta o acción que origina la decisión de separarlo definitivamente del cargo.
4. Se le desconoce el derecho a la estabilidad del que gozaba, en virtud de su condición como servidor de carrera parlamentaria, alcanzada por medio de ley 12 de 1998, que otorga este estatus a todos los servidores legislativos permanentes con más de dos (2) años de servicios continuos.
5. Se viola el debido proceso, al destituirlo mientras se encontraba de vacaciones, lo que considera es causa de ausencia justificada, razón por la cual la emisión del acto impugnado es ilegal.

6. Se interpretó erróneamente una disposición sobre la revocatoria de los actos administrativos en firme, toda vez que esto no implica la revocatoria de los derechos adquiridos, en este caso, la condición de servidor de carrera parlamentaria.
7. Se viola el procedimiento administrativo, en relación a que se le impidió ejercer el derecho de impugnación contra su desacreditación de servidor de carrera legislativa contenida en la misma resolución que lo destituye.
8. Alega que, el Presidente de la Asamblea Nacional incurre en desviación de poder al exigir nuevos requisitos para ingresar a la carrera legislativa, que no se encuentran contemplados en la ley.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A fojas 30 a 35 del expediente judicial, consta informe explicativo de conducta, remitido por el Presidente de la Asamblea Nacional, en el cual considera que el Presidente de la institución demandada tiene la facultad de desacreditar y destituir a los funcionarios que hayan ingresado a la carrera del servicio legislativo, de acuerdo con el artículo 2 de la ley 4 de 5 de febrero de 2010, la cual continua vigente.

Sostiene que, al haberse desacreditado al señor Franklin Miranda Icaza de la carrera parlamentaria, inmediatamente pasó a ser un funcionario de libre nombramiento y remoción, por lo que su desvinculación de la administración se fundamenta en la facultad discrecional de la autoridad nominadora y no en una causa disciplinaria, por lo que no requería de un procedimiento disciplinario o sancionatorio previo y progresivo que configurara una causa justa de despido.

Manifiesta en cuanto a los salarios dejados de percibir, que no le asiste el derecho invocado, ya que esta Corporación de Justicia, ha establecido que sólo procederán cuando una ley formal así lo ordena. Y en este caso ni la ley de carrera legislativa ni el Reglamento de Administración de Recursos Humanos establecen que deben pagarse salarios caídos para los funcionarios que sean reintegrados.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 857 de 19 de diciembre de 2011, visible a fojas 36 a 43 del dossier, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por el accionante, dado que no le asiste el derecho invocado.

Sustenta su opinión en que el acto impugnado, se emitió conforme a derecho y si bien, el señor Franklin Miranda Icaza se incorporó a la carrera del servicio legislativo, que instituye el procedimiento especial de ingreso del régimen laboral, no obstante, en virtud de la ley 4 de 25 de febrero de 2010, se faculta al Presidente de la Asamblea de Diputados para desacreditar a los funcionarios beneficiados con la estabilidad.

Sostiene que, en el momento en que se le desacreditó al señor Franklin Miranda, el mismo pasó a ser un funcionario de libre nombramiento y remoción. Aunado a lo anterior, señala que no era necesario que la autoridad nominadora recurriera al uso de una causal de carácter disciplinario, ya que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, por medio del recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor. El

señor Franklin Miranda Icaza, que siente su derecho afectado por la Resolución N° 014 de 1 de marzo de 2011, estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula dicha resolución, emitida por el Presidente de la Asamblea Nacional, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, por las siguientes causas: Violaciones al debido proceso legal, al destituir al señor Franklin Miranda Icaza sin causa justa comprobada mediante un procedimiento disciplinario, luego de haber hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en la ley; al exigir nuevos requisitos para el ingreso a la carrera, configurándose el fenómeno jurídico conocido como desviación de poder; omitir la expresión de las causales de hecho o fundamento fáctico en la cual se ampara la medida de personal; aplicación errónea, con respecto a la revocatoria de un derecho adquirido como lo es, la condición de servidor público de carrera del servicio legislativo; por impedir el ejercicio del derecho de impugnación y contradictorio contra la resolución que lo desacredita como funcionario de carrera y, la indebida aplicación del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, toda vez que no era un funcionario de confianza, adscrito a un superior. De igual forma, alega desconocimiento del derecho a la estabilidad que le asistía al haber ingresado a la carrera parlamentaria por medio del procedimiento especial contemplado en la ley 12 de 1998.

Adentrándonos en el examen de legalidad, se advierte que los primeros cargos de violación que se abordarán son los referentes a la estabilidad laboral que alega la parte actora le fue vulnerada, al ser desacreditado de la carrera legislativa en el cargo que ocupó en la institución demandada como Asesor.

Ahora bien, la ley 4 de 25 de febrero de 2010, modificó la ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera legislativa y, en su artículo 2 le permite al Presidente de la Asamblea Nacional a los funcionarios que hayan ingresado de manera irregular a la carrera del servicio legislativo. El tenor de la norma es el siguiente:

"Artículo 2. Se adiciona el artículo 7-A al Texto Único de la Ley 12 de 1998, así:

Artículo 7-A. A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la facultad de desacreditar conferida al Presidente de la Asamblea Nacional le permite ordenar la desacreditación de los funcionarios que hayan ingresado de manera irregular a la Carrera del Servicio Legislativo; esto es, sin cumplir los requisitos específicos o genéricos que establece la Constitución Política y la ley.

Esta facultad es ejercida de las siguientes formas:

1. Mediante resolución general que deje sin efecto o revoque la resolución de ingreso de funcionarios. Contra esta resolución solo cabe el recurso de nulidad o plena jurisdicción ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya interposición no suspende los efectos de la resolución.

2. Mediante resolución de desacreditación individual dirigida a un solo servidor. Contra esta resolución cabe el recurso de apelación ante el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo.
3. Mediante resolución referente a un solo servidor, en la que se ordena la desacreditación y su inmediata destitución. En este caso, solo cabe recurso de reconsideración ante el Presidente de la Asamblea Nacional, puesto que el servidor perdió su calidad de funcionario de carrera. La facultad de desacreditar conlleva dejar sin efecto los certificados de ingreso a la carrera, lo que se consignará en el acto administrativo respectivo.”

Lo anterior implica, que el Presidente de la Asamblea Nacional se encuentra facultado para ordenar la desacreditación y destitución de los funcionarios que hayan ingresado de manera irregular a la carrera del servicio legislativo.

En este punto es necesario definir que es lo que debe entenderse como “el ingreso irregular a la carrera legislativa”. Así, tenemos que el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta S.R. L. del autor Manuel Osorio, Buenos Aires, Argentina, define el término “irregular”, en su página 399 como “contrario a la regla, norma o principio...”

Con respecto al ingreso irregular a la carrera legislativa, el artículo 2 que adiciona el artículo 7-A del Texto Único de la ley 12 de 1998, lo define como el aquel ingreso, “sin cumplir los requisitos específicos o genéricos que establece la Constitución Política y la ley.”

En el presente caso, no observa este Tribunal que el ingreso del señor Franklin Miranda, a la carrera legislativa haya sido de forma irregular, esto es en contravención a la Constitución y la Ley.

Atendiendo a la definición del término “irregular”, como contrario a la norma o a ley, debemos señalar que la Ley 12 de 1998, establece dos medios para ingresar a la carrera de la carrera legislativa, un procedimiento especial transitorio, que reconoce la estabilidad por antigüedad en el cargo del funcionario que ocupa dicho cargo de forma permanente y cumple con un mínimo de dos años de servicio continuo en el ejercicio de su cargo y por medio del procedimiento ordinario por medio de concurso de El concurso de antecedentes o examen de libre oposición.

En este sentido, el procedimiento especial de ingreso a la carrera legislativa se encuentra desarrollado en los artículos 30, 31 y 90 de la ley 12 de 1998, que desarrolla la carrera parlamentaria. El tenor de las disposiciones en comento, es el siguiente:

“Artículo 30 (transitorio). El procedimiento especial de ingreso es el procedimiento excepcional diseñado para regular la incorporación, al régimen de la Carrera del Servicio Legislativo, de los servidores públicos nombrados con carácter permanente en funciones al momento de entrar en vigor esta Ley.

Artículo 31. El reglamento de administración de recursos humanos regulará los procedimientos que le son propios, a fin de garantizar que el servidor público en funciones, que demuestre poseer los requisitos mínimos del puesto y cumpla con un mínimo de dos años de servicio continuo en el ejercicio de su cargo, sea incorporado automáticamente a la Carrera del Servicio Legislativo.

Artículo 90. El consejo de la Carrera del Servicio Legislativo deberá presentar, al Pleno de la Asamblea Legislativa, el reglamento de administración de recursos humanos dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.

Todos los servidores legislativos en funciones que ocupen puestos de la Carrera del Servicio Legislativo al momento de promulgarse esta Ley, deberán obtener de la dirección de Recursos Humanos la acreditación de su condición de servidores públicos de carrera, a más tardar seis meses después de dicha promulgación”.

Al respecto, el procedimiento especial de ingreso a la carrera legislativa contenido en la ley 12 de febrero 1998, se desarrolla como un procedimiento legal en el que el cumplimiento de los presupuestos es indispensable y se encuentra debidamente regulado en una disposición formal, que indica que, son requisitos sine que non, para el ingreso a la carrera del servicio legislativo, los siguientes:

- 1- Haber cumplido con los requisitos mínimos para ingresar a la carrera del servicio legislativo;
- 2- El carácter de permanencia en el cargo;
- 3- El cumplimiento de dos (2) años de servicios continuos en el cargo y,
- 4- Que la condición de servidor público de carrera sea certificada por la Dirección de Recursos Humanos, a más tardar seis meses después de la promulgación de la ley 12 de 1998.

De las constancias procesales se observa que, la Dirección de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional confiere certificación de servidor público de carrera del servicio legislativo al señor Franklin Miranda Icaza, al cumplir con los requisitos de ingreso especial al Régimen de Carrera del Servicio Legislativo, en el cargo de Asesor Legal, a través del registro N° 082 de 14 de agosto de 1998.

De lo antes expuesto podemos concluir, que el señor Franklin Miranda se enmarca dentro de los servidores públicos de carrera, ya que al momento de entrar en vigencia el la ley 12 de 1998, el mismo se mantenía ocupando el cargo de Asesor Legal en la Asamblea Nacional cumpliendo con los requisitos señalados, como se puede desprender del certificado de Derechos Humanos emitido por la Asamblea Nacional.

Establecido el estatus laboral que ostentaba el funcionario en el cargo, es importante señalar que unos de los derechos de los que gozan los funcionarios de carrera es del derecho a la estabilidad en el cargo que ocupan; para garantizar precisamente su estabilidad como funcionario y evitar que las personas con experiencia técnica estén sujetos a la inestabilidad institucional de allí la importancia constitucional de la carrera administrativa, en este caso de la carrera legislativa.

Cabe resaltar, que el artículo 220 de la Resolución No. 178 de 30 de junio de 2010, establece lo siguiente:

“Artículo 220. El servidor público de Carrera del Servicio Legislativo tiene además, los siguientes derechos, que ejercerá, igualmente, de acuerdo con la Ley y este Reglamento:

1. Estabilidad en su cargo. No podrá ser destituido sin que medie causa justificada prevista en la Ley y sin las formalidades de esta, sin perjuicio de lo que establece el artículo 92 de este Reglamento.

....”.

En atención a lo anterior, podemos concluir que el Presidente de la Asamblea Nacional, no se encontraba facultado para desacreditar y mucho menos destituir al funcionario demandante, con fundamento en una facultad discrecional que le asiste a la autoridad nominadora frente a los funcionarios de libre nombramiento y remoción; y no lo puede hacer, toda vez, que se ha acreditado en el expediente, el ingreso por el procedimiento especial de carrera, razón por la cual no puede pretenderse que dicho procedimiento corresponda a un ingreso irregular.

Es por lo anterior que, el funcionario demandante, en razón de su estatus de funcionario de carrera del servicio legislativo por disposición especial, gozaba el derecho a la estabilidad en el cargo, lo que implicaba que para poder aplicar la sanción de destitución, debía seguirse un proceso disciplinario, donde se comprobara la falta administrativa cometida; pues que como hemos reiterado no nos encontramos ante un funcionario de libre nombramiento y remoción.

Las razones expuestas, nos permiten señalar que se encuentra debidamente probado el cargo de violación alegado por la parte actora del artículos 7 de la ley 12 de 1998.

Con relación a los demás cargos de violación invocados por el demandante, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de las medidas disciplinarias aplicadas al señor Franklin Miranda Icaza, no se pronuncia al respecto.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor Franklin Miranda, es necesario tomar en cuenta el precedente creado por esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, por medio de la vía jurisprudencial, mediante la Resolución de 22 de diciembre de 2014, bajo la ponencia del Magistrado Luis Ramón Fábrega, pronunciamiento plasmado dentro de la demanda interpuesta por la licenciada Elvia G. Martínez Moor en representación del señor Roberto Francisco Montañez Torres, para que se declare nula por ilegal, la Resolución de Desacreditación No. 002 de 7 de septiembre de 2010, emitida por el Presidente de la Asamblea Nacional, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones, identificada con el número de expediente 1219-10, en la que se accedió al pago de los salarios caídos.

Basados en las anteriores consideraciones jurídicas, lo que procede es la declaratoria de nulidad del acto demandado, con la consecuente reparación de los derechos subjetivos vulnerados.

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que es nula por ilegal, la Resolución No. 014 de 1 de marzo de 2011, emitido por el Presidente de la Asamblea Nacional y, ORDENA el reintegro del señor FRANKLIN MIRANDA ICAZA, con cédula de identidad personal No. 8-114-10, en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución, así como el pago de los salarios y prestaciones laborales dejadas de percibir desde el momento de su destitución hasta la fecha efectiva de su reintegro.

Notifíquese.

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ (Con Salvamento De Voto)
KATIA ROSAS (Secretaria)

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

Con el respeto acostumbrado, debo manifestar que comparto la decisión de declararse que es ilegal el acto y se ordene el reintegro al cargo.

No obstante, en cuanto al pago de salarios caídos discrepo de la misma, puesto que lo que ha dicho Sala Tercera es que para que se ordene el pago de salarios caídos, debe estar así establecido en la Ley que regula de manera especial a la institución donde laboraba el funcionario destituido.

Así las cosas, ni la Ley que regula a la Asamblea Nacional, ni la ley que regula la carrera legislativa establecen que debe pagarse salarios caídos, cuando por decisión judicial se ordene el reintegro de un funcionario.

Por tanto estimo que esta pretensión debe negársele al demandante.

Por otro lado, si tomamos como valedero el argumento expuesto en la resolución precedente, en el que se está indicando que la Ley 9 de 1994 se aplica de manera supletoria, entonces tendríamos de ahora en adelante que ordenar el pago de salarios caídos a todos los funcionarios cuya destitución se declare nula por ilegal.

No obstante, como quiera que la posición expuesta no fue compartida por el resto de los Magistrados que conforma la Sala, procedo a SALVAR MI VOTO.

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
KATIA ROSAS (SECRETARIA)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO NEMESIO JIMÉNEZ CROSSFIELD EN REPRESENTACIÓN DE YAZMIN ELENA DOMINGO ABREGO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO. 235 DEL 14 DE DICIEMBRE DE 2009, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTE (20) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá