

ENTRADA N° 631-12

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LUIS CARLOS VIDAL EN REPRESENTACIÓN DE RENZO SANCHEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. 06 DE 13 DE AGOSTO DE 2012, EMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016)

VISTOS:

El licenciado Luis Carlos Vidal, quien actúa en representación de Renzo Sánchez, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.06 de 13 de agosto de 2012, dictada por el Instituto Nacional de Cultura, el acto confirmatorio; y para que se hagan otras declaraciones.

I. ANTECEDENTES.

De la reseña de antecedentes y los hechos presentados, se señala que el señor Renzo Sánchez se ha caracterizado por ser un individuo estudioso, demostrado por los diferentes estudios y títulos logrados a lo largo de su vida; ingresando a la Orquesta Sinfónica Nacional de Panamá, en base a Concurso realizado el día viernes 20 y sábado 21 de enero de 1995, tal como consta en la Nota No. 060-D.P.P.-1995 de 25 de enero de 1995, suscrita por la licenciada Cielo del C. Rodríguez, quien fungía como Jefa de Personal y Planilla. Iniciando sus labores como músico por contratos sucesivos, pasando a la categoría de

músico permanente en la Orquesta Sinfónica Nacional en el instrumento de violín, en reemplazo del señor José Domingo Olmos, quien renunció para acogerse a su derecho a la jubilación.

Sostiene que, el Director de la Orquesta Sinfónica Nacional, dependencia del Instituto Nacional de Cultura, emitió la Resolución 06 de 13 de agosto de 2012, por medio de la cual se sancionó a Renzo Sánchez con dos días de suspensión por ausentarse injustificadamente de un ensayo regular de la orquesta programado para el 9 de julio de 2012.

Disconforme con tal medida, el demandante procedió a interponer un recurso de reconsideración en contra del citado acto administrativo, el cual fue decidido por el Director de la orquesta Sinfónica Nacional mediante la Resolución 07 de agosto de 2012, en la que se mantuvo en todas sus partes la resolución impugnada, con lo que quedó agotada la vía gubernativa.

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 directa por omisión de la norma siguiente:

- Reglamento Interno de Trabajo de la Orquesta Sinfónica Nacional:
 - artículo 43 numeral uno literal c

Artículo 43- Las tardanzas o ausencia del músico, computadas dentro de un mismo mes calendario, que no fueran debida y oportunamente justificada (sic) por el interesado, se tramitarán en la siguiente forma:

a.....

b.....

1.....

2.....

3.....

c. Las ausencias injustificadas se sancionarán de la siguiente manera:

1. La ausencia a un (1) ensayo regular, será sancionada con la amonestación verbal por parte del administrador de la orquesta.

2.

3.”.

En lo medular, el cargo de violación de esta norma fue sustentado en que, no se siguió el procedimiento establecido para aplicar la sanción correspondiente a un músico de la Orquesta Sinfónica Nacional de Panamá, que ha accedido a la posición por concurso.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A fojas 28 a 43 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, elaborado por el Director de la Orquesta Sinfónica Nacional, mediante Nota No. 1125-12/DG/DAJ de 30 de noviembre de 2012, en el que se detallan los procedimientos disciplinarios seguidos al señor Renzo Sánchez, por incurrir en las faltas siguientes: 1. Irrespetar en forma grave a los superiores, subalternos o compañeros de trabajo y, 2. Abandonar temporalmente el puesto de trabajo durante el horario de trabajo, sin la autorización correspondiente.

Manifiesta que, con base en lo establecido en el Artículo 52 del Reglamento Interno, “El servidor público podrá ausentarse justificadamente de su puesto de trabajo, por un período determinado con la autorización correspondiente, por razón de permisos, licencias, tiempo compensatorio reconocido, separación del cargo o vacaciones”, en este caso el señor Renzo Sánchez se ausentó sin la debida justificación de su puesto de trabajo, incurriendo en falta administrativa, por lo cual la Oficina de Recursos Humanos consideró válida la aplicación de la sanción correspondiente a dos (2) días de suspensión, tipificada en el numeral 17 de Faltas Leves de la Tipificación de las Faltas, del Artículo 102, del Reglamento Interno de Personal que establece “Abandonar temporalmente el puesto de trabajo durante el horario de trabajo, sin la autorización correspondiente”.

Continúa señalando que en virtud de la autorización de la Oficina de Recursos Humanos para aplicar la sanción solicitada, se emite la Resolución de

Imposición de Sanción Disciplinaria No. 06 de 13 de agosto de 2012, a través de la cual el suscrito en su calidad de Director de la Orquesta Sinfónica Nacional, resuelve suspender por dos (2) días, el 20 y 21 de agosto de 2012, sin derecho a salario, al señor Renzo Sánchez, músico de la Orquesta Sinfónica Nacional.

Sostiene que, la norma aplicable al caso, es el Reglamento Interno de Personal del Instituto Nacional de Cultura (INAC), para los servidores públicos adscritos a esta entidad del Estado Panameño.

Por último, considera que del seguimiento cronológico del expediente disciplinario seguido al músico Renzo Sánchez se ha respetado en todo momento, el debido proceso y su derecho a la defensa, dentro de los procedimientos disciplinarios que se le siguieron, tal como lo establece el ordenamiento legal vigente.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración mediante su Vista Fiscal No. 176 de 17 de abril de 2013, visible a fojas 44 a 50 del dossier, les 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 recurrente, pues no le asiste el derecho invocado en este caso.

Sostiene que, la normativa aplicable al caso, es el Reglamento Interno del Instituto Nacional de Cultura (INAC), por lo que el Reglamento Interno de la Orquesta Sinfónica Nacional, sólo resulta aplicable solo cuando se trate de temas como la vestimenta de los músicos, sobre los instrumentos o implementos necesarios para las presentaciones, horarios especiales y cualesquiera otros similares. Por lo tanto, las normas que se invocan infringidas no resultan viables en el caso bajo examen.

Considera que, la suspensión del señor Renzo Sánchez, se da dentro del marco de la legalidad ya que al expedirse la Resolución 06 de 13 de agosto de 2012, el Director de la Orquesta Sinfónica Nacional actuó legalmente toda vez

que el músico Renzo Sánchez no asistió al ensayo programado para llevarse a efecto el 9 de agosto de 2012, sin que su superior inmediato tuviera noticia alguna de los motivos de esta ausencia injustificada, lo que originó una grave afectación en la programación y en el desenvolvimiento del ensayo.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

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

El señor Renzo Sánchez, que siente su derecho afectado por el acto impugnado, 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 la resolución emitida por el Instituto Nacional de Cultura, institución que ejerce la legitimación pasiva.

En razón de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega; violación al debido proceso, ya que no se siguió el procedimiento establecido en el Reglamento Interno, para aplicar la suspensión de un músico de la Orquesta Sinfónica Nacional de Panamá, que ha accedido a la posición por concurso.

Adentrándonos al examen de legalidad del acto debe determinarse inicialmente el status laboral del funcionario demandante, a fin de verificar si efectivamente gozaba de este derecho.

En constancias procesales se observa que, el señor Renzo Sánchez, alega haber ingresado al cargo de Músico de la Orquesta Sinfónica por concurso, sin embargo, no aporta el documento idóneo que lo certifique como tal, por lo que, esta Sala no puede presumir ni determinar que haya pasado por algún procedimiento de selección de personal por medio de concurso de

méritos, para adquirir la posición que ocupaba en la Orquesta Sinfónica Nacional. Razón por la cual, se le imposibilita entrar a analizar dichas alegaciones.

Sin menoscabo de lo anterior, es necesario analizar el contenido del acto administrativo censurado ante esta jurisdicción contencioso administrativa, el cual es la Resolución Administrativa No. 06 de 13 de agosto de 2012, dictada por el maestro Jorge Ledezma Bradley, Jefe de la Orquesta Sinfónica Nacional del Instituto Nacional de Cultura, cuya parte resolutive, es del tenor siguiente:

“CONSIDERANDO:

- 1-Que el 9 de julio de 2012 el Señor Renzo Sánchez Cargo que Desempeña) Músico
Hechos Cometidos Abandonar temporalmente el puesto de trabajo (falta leve)
- 2-Qué (el) los hechos (s) descrito (s), anteriormente constituye (n) una falta Administrativa, tipificada en el Reglamento Interno de la institución, Artículo N° 102, Numeral N° 17.
- 3- Que la Ley 9 de 20 de junio de 1994 establece que todo servidor público Tiene el deber y la obligación de : (Artículo N° 137, de la Ley 9 de 1994).
Numeral N°11.
Abandonar el puesto de trabajo sin causa justificada y sin previo aviso al superior inmediato.
- 4-Que la Oficina Institucional de Recursos Humanos ha recomendado, según Consta en el informe con fecha 9 de agosto de 2012 sobre el.

RESUELVE

1. Suspender por 2 días 20 y 21 de agosto de 2012, sin derecho al salario correspondiente al señor **RENZO SÁNCHEZ.**
Cargo que Desempeña: Músico.
2. Informar al Servidor Público que copia de la presente resolución será anexada a su expediente
3. Hacer del conocimiento del Servidor Público que contra la presente Resolución cabe recurso de reconsideración dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su notificación.

FUNDAMENTO LEGAL: artículos 137, 138, 139, 141, 142, 143, de la Ley 9 del 20 de junio de 1994, Artículo 169, 170, 171, 172, 173 y 177 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997. “

Una vez hecho un análisis de la resolución impugnada, es necesario advertir que la misma, no motiva o explica las normas que fundamentan la

decisión de suspender por 2 días 20 y 21 de agosto de 2012, sin derecho al salario correspondiente al músico de la Orquesta Sinfónica Nacional, Renzo Sánchez, limitándose a enunciarlas y exponer su contenido.

Por lo antes expuesto, este Tribunal concluye que se ha motivado de forma incorrecta y deficiente, la Resolución Administrativa No. 6 del 13 de agosto de 2012, emitida por el Jefe de la Orquesta Sinfónica Nacional del Instituto Nacional de Cultura, por lo tanto, incumpliendo con la garantía del debido proceso establecida en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los artículos 31, 34, 155 y 201 de la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo, que señalan que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la debida motivación del acto es de uno de los aspectos fundamentales para la emisión de un acto administrativo, inclusive para cuando se trate de un acto discrecional, tal como lo establece el capítulo segundo, numeral 4 de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la administración pública, en donde Panamá es firmante y que señala que “el principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco de las potestades discrecionales.”

En ese sentido, así lo establece con claridad el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, que señala que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos.

En ese contexto, el Doctor **Francisco Chamorro Bernal**, reconocido jurista español, en su libro **La Tutela Judicial Efectiva**, ha señalado que la finalidad de la motivación, que en un Estado Democrático de Derecho legitima la función jurisdiccional, es múltiple ya que:

1. Permite el control de la actividad jurisdiccional por parte de la opinión pública, cumpliendo así con el requisito de publicidad.

2. Logra el convencimiento de las partes, eliminando la sensación de arbitrariedad y estableciendo su razonabilidad, al conocer el por qué concreto de la resolución.
3. Permite la efectividad de los recursos.
4. Pone de manifiesto la vinculación de la autoridad a la Ley.

En cuanto a la motivación de un acto administrativo, **Ramón Parada** en su obra **Derecho Administrativo I: Parte General**, la conceptualiza de la siguiente manera:

“Se entiende que un acto administrativo se encuentra motivado en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara, expositiva y detallada los motivos, razones o fundamentos que justifican que la Administración Pública adopte una determinada decisión en base a lo contemplado previamente en la Ley.” (**Parada, Ramón. Derecho Administrativo I: Parte General**, 17ava edición, España, Editorial Marcial Pons, 136-137).”

Como bien apunta el Doctor **Jaime Javier Jované Burgos**, en su obra **Derecho Administrativo, Tomo I, Principios Generales de Derecho Administrativo**, la finalidad de la motivación es:

“1. Servir de mecanismo de control del acto administrativo, que es en la mayoría de los casos en las que más se requiere. 2. Se precisa con mayor certeza y exactitud el contenido propio de la voluntad expresada por la Administración Pública. 3. Coadyuva como elemento justificativo de la actividad administrativa ante la opinión pública en general”. (**Jované Burgos Jaime Javier, Principios Generales de Derecho Administrativo**, Tomo I, Cultural Portobelo, Panamá, 2001, página 215)

Las consideraciones anteriores, nos llevan a concluir que, en el asunto bajo estudio, la sanción acusada fue concebida con fundamento en una causa disciplinaria y a su vez, en la facultad discrecional del Superior Inmediato maestro Jorge Ledezma Bradley. Situación que adolece de varios elementos indispensables para la conformación del acto administrativo, como lo es: 1. Una

causa clara y precisa de la sanción y, 2. La motivación o explicación razonada de los hechos y fundamentos jurídicos que sustentan la decisión.

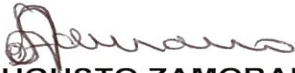
Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución No. 06 del 13 de agosto de 2012, ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrativo, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:

1. Omite motivar porque se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de suspenderlo por 2 días 20 y 21 de agosto de 2012, sin derechos al salario correspondiente, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan.
2. Omite hacer una explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia y;
3. Obvia señalar los motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.

En atención a lo anterior, lo procedente es declarar que es ilegal la Resolución Administrativa No. 6 de 13 de agosto de 2012; y a ello procede.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que es ilegal, la Resolución Administrativa No. 06 del 13 de agosto de 2012, emitida por el Jefe de la Orquesta Sinfónica Nacional.

NOTIFÍQUESE.


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO


LUIS RAMON FABREGA S.
 MAGISTRADO

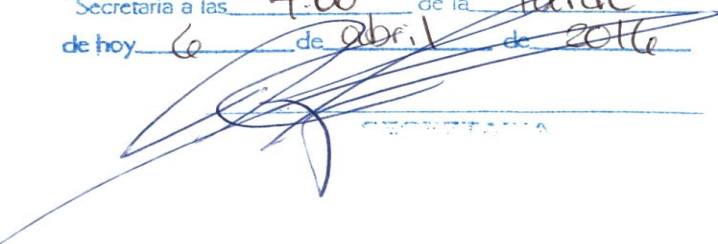
[CON SALVAMENTO DE VOTO]


KATIA ROSAS
 SECRETARIA

Se la III de la Corte Suprema de Justicia
 NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
 DE _____ A LAS _____
 DE LA _____ A _____

 FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
 se ha fijado el Edicto No. 762 en lugar visible de la
 Secretaria a las 4:00 de la tarde
 de hoy 6 de abril de 2016


 SECRETARIA

ENTRADA N° 631-12 MAGISTRADO: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el licenciado Luis Carlos Vidal, en representación de **RENZO SÁNCHEZ**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 06 de 13 de agosto de 2012, dictada por el Instituto Nacional de Cultura, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

SALVAMENTO DE VOTO**MAGISTRADO LUIS R. FÁBREGA S.**

De la manera más respetuosa, manifiesto mi desacuerdo con la sentencia que determina que la Resolución Administrativa No. 06 de 13 de agosto de 2012 expedida por el Jefe de la Orquesta Sinfónica Nacional, infringe el debido proceso administrativo, por falta de motivación.

Puntualizo que este argumento no se advierte en los hechos del libelo; por lo que no ha sido alegado por el demandante. Sin embargo, sobre la motivación debemos señalar, que a través de un considerando conciso, pero palmario; el acto original impugnado revela el hecho generador de la sanción disciplinaria impuesta al señor **RENZO SÁNCHEZ**, (abandono temporalmente del puesto sin causa justificada y sin previo aviso al superior inmediato). Seguidamente, en su contenido también precisa como fundamento de derecho lo dispuesto en el Reglamento Interno del Instituto Nacional de Cultura (artículo 102, numeral 17) y la Ley 9 de 20 de junio de 1994 (artículo 137, numeral 11).

Adicionamos que consta en autos, específicamente, en el recurso de reconsideración y escrito de descargos, legibles a fojas 66 y 19-20 del expediente contencioso-administrativo, que el señor **SÁNCHEZ**, estaba anuente de los motivos de hecho (abandono de puesto de trabajo - ausencia sin permiso de su puesto de trabajo para tocar concierto con la Orquesta de Cámara de la Universidad de Panamá, el lunes 9 de julio de 2012) y derecho (Reglamento del Inac y Ley de Carrera Administrativa), que fundamentaban su sanción disciplinaria. Ambos aspectos se integraron a la motivación sumaria expuesta

en los actos impugnados; por tanto, reitero mi desacuerdo con el reconocimiento de su nulidad.

Como esta posición no es compartida por el resto de los Honorables Colegas de la Sala, **SALVO MI VOTO.**

Fecha, ut supra.



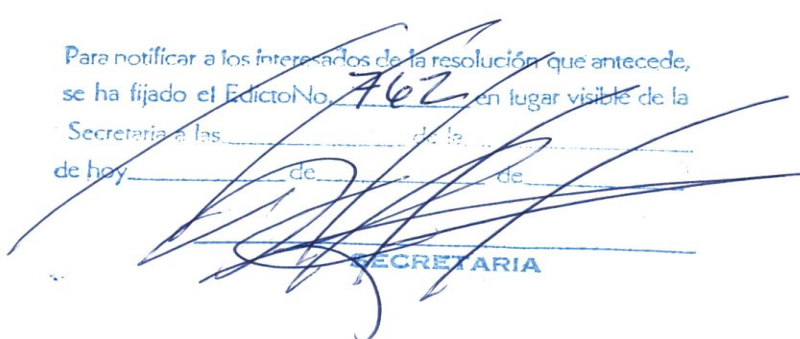
**LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO**



**LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE LA _____ A _____
FIRMA _____

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 762 en lugar visible de la
Secretaría a las _____ de la _____
de hoy _____ de _____ de _____



SECRETARIA