

CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

Magistrado Ponente: Luis Morales Herrera

Demanda interpuesta por el Dr. Carlos del Cid, en su propio nombre, para que se declare la nulidad del Acto de Toma de Posesión del Sr. Manuel María Moreno como Magistrado del Tribunal Superior de Trabajo, nombrado mediante el Decreto Ejecutivo No. 435 de 26 de agosto de 1957.

(Artículo 349 del Código de Trabajo)

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Panamá, veintisiete de junio de mil novecientos sesenta y uno.-

VISTOS:

El licenciado Carlos del Cid, en su propio nombre y representación, ha promovido recurso contencioso-administrativo de anulación para que la Sala haga las siguientes declaraciones:

"a) Que el señor Manuel María Moreno ha entrado a ejercer las funciones de Magistrado del Tribunal Superior del Trabajo sin haberse llenado antes todos los requisitos que la ley exige para posesionarse del cargo y ejercer tales funciones; y

"b) Que en consecuencia, es nulo por ilegal el acto de toma de posesión del Magistrado del Tribunal Superior del Trabajo del señor Manuel María Moreno, llevado a efecto el día 30 de agosto de 1957 en la Presidencia de la República".

Como hechos para sustentar el recurso se presentaron los siguientes:

"Primero: Por Decreto Ejecutivo No. 435 de 26 de Agosto de 1957, el Organo Ejecutivo designó para la delicada función de magistrado del Tribunal Superior de Trabajo de Panamá, con sede en esta ciudad, al señor Manuel María Moreno en reemplazo del Lic. Didacio Silvera, quien fué jubilado, por el resto del período que la ley señala al magistrado sugerido por el sector patronal;

"Segundo: El día 30 de Agosto de 1957, el señor Manuel María Moreno tomó posesión del cargo de magistrado del Tribunal Superior de Trabajo de Panamá en la Presidencia de la República, y en efecto, entró a administrar justicia en la sede de dicho Tribunal; y

"Tercero: Ni antes de la toma de posesión de la magistratura aludida, ni a la fecha de esta de-

manda la Asamblea Nacional ha aprobado el nombramiento del señor Manuel María Moreno para el cargo de magistrado del Tribunal Superior de Trabajo de Panamá.-

Se señalan como disposiciones infringidas el artículo 349 del Código del Trabajo.

La Ministro de Trabajo Previsión Social y Salud Pública al explicar la conducta de la Administración expone lo siguiente:

"Aún cuando el acto de toma de posesión cuya ilegalidad se pide no llevó a efecto con mi intervención, debo manifestar al Tribunal que la gestión oficial en ese caso se encaminó a la estabilización de la administración de justicia laboral. El Magistrado Didacio Silvera, a quien reemplazó el Lic. Manuel María Moreno, había sido jubilado y sus condiciones de salud no lo permitían atender debidamente el cargo. Así, de no proveerse a su reemplazo inmediato podía llegarse al caso de que quedara desintegrado el Tribunal Superior del Trabajo en perjuicio de los asociados.

"Hay, en relación con los nombramientos, aprobación y toma de posesión de algunos funcionarios como el que nos ocupa, falta de coordinación entre las fechas iniciales de los períodos correspondientes y las de sesiones de la Asamblea Nacional. De allí que, aún en casos normales, no se encuentra solución adecuada a mano para dar posesión a un Magistrado sólo después de haber sido aprobado su nombramiento.

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 350 del Código del Trabajo, los períodos de los Magistrados del Tribunal Superior empiezan el 1.º de Marzo cada dos años. Para esa época ya la Asamblea está en receso y no se vuelve a reunir hasta Octubre. En estas condiciones no es posible cumplir a cabalidad con el requisito de la previa aprobación del nombramiento, a menos que éste se haga con demasiada anticipación o se demore siete meses la posesión del nuevo Magistrado, lo cual no parece ser el querer de la ley.

"Volviendo al caso concreto del Magistrado Moreno, debo manifestar que su posesión se reafirmó, repitiéndola, después de haberse aprobado por la Asamblea su designación".

El Procurador Auxiliar pide que se nieguen las declaraciones solicitadas y argumenta de la siguiente manera para sustentar su pedimento;

"Al emitir concepto de esta violación, el recurrente alega en el fondo que el nombramiento de un Magistrado del Tribunal Superior de Trabajo no se perfecciona sin la concurrencia previa de su designación por el Presidente de la República y la

previa aprobación por la Asamblea Nacional. Que debido a la apresurada actuación del Ejecutivo se le dió al Lic. Moreno posesión prematura de la magistratura en referencia. Que éste no se encuentra investido legalmente de tan delicada función al faltarle el requisito de la aprobación y que, por tanto, es nulo el acto de toma de posesión del cargo mencionado.

"Pero las argumentaciones alegadas por el demandante resultan inconsistentes si se tiene presente las razones poderosas que paso a exponer;

"a) Que el requisito de la previa aprobación del nombramiento de un Magistrado por la Cámara Legislativa, es condición indispensable cuando éste ha sido designado para un período completo que es de seis años;

"b) Que en el caso en estudio el Lic. Manuel María Moreno fué nombrado por lo que falta del período en curso, en reemplazo del Lic. Dida-
cio Silvera, quien fue jubilado por Resolución Ejecutiva núm. 16 de 4 de Marzo de 1957;

"c) Como el Lic. Silvera cesaba en el ejercicio de la Magistratura para hacer uso de la jubilación que le fué concedida y como no era posible en circunstancias urgentes y apremiantes como esta, perjudicar el normal funcionamiento del servicio presentado por dicho tribunal, el Presidente de la República se vió obligado a proceder al nombramiento del principal y suplentes en reemplazo del Magistrado Silvera, lo que hizo mediante el Decreto núm. 435 de 26 de Agosto de 1957;

"d) Que el plazo para tomar posesión de un cargo oficial comienza conforme los principios generales de derecho, desde la fecha de la designación y como el acto solemne de toma de posesión es el que inviste a la persona nombrada de un estatus legal, de la función, de la cualidad de funcionario, y es además requisito indispensable para que el nombramiento se quede sin efecto, el Lic. Moreno se vió por su parte en la apremiante necesidad de tomar posesión de dicha Magistratura el 31 de Agosto de 1957, después de haber comprobado su idoneidad para ejercer dicho cargo;

"e) Que el Lic. Moreno al entrar a ejercer este destino público después de haber tomado posesión de él en las circunstancias especiales apuntadas y que no deja de destacar con acierto en su Informe la señora Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, no ha contrariado ni el texto ni los principios referentes a la organización de los tribunales de trabajo;

"f) Y si todas estas razones no son suficientes para demostrar la falta de fundamente de la tesis sostenida por el demandante que no invoca la nu-

lidad del nombramiento en sí, sino el acto solemne de la toma de posesión, debe llamar la atención de los Honorables Magistrados en el sentido de que en el expediente existe la prueba plena de que en este caso se han llenado todos los requisitos y formalidades que perfeccionan y legitiman el estatus legal del Lic. Moreno, como Magistrado del Tribunal Superior del Trabajo. Tales pruebas son el decreto de nombramiento, la resolución mediante la cual la Asamblea aprueba este nombramiento el 21 de Octubre de 1957 y una certificación expedida por el Lic. German López, Secretario General de la Presidencia, en que hace constar que el 26 de Octubre de dicho año, el Lic. Moreno compareció al Despacho del Excelentísimo señor Presidente con el objeto de tomar posesión del cargo de Magistrado del mencionado tribunal.

Tramitado el recurso con el lleno de las disposiciones procesales pertinentes, se pasa a resolverlo previas las consideraciones que siguen;

El Licenciado Manuel María Moreno fue nombrado Magistrado del Tribunal Superior del Trabajo por medio del Decreto No. 435 del Órgano Ejecutivo, de 26 de agosto de 1957 que es del siguiente tenor;

"DECRETO No. 435
(de 26 de agosto de 1957)

por el cual se nombran un Magistrado del Tribunal Superior del Trabajo y sus respectivos suplentes.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
en uso de sus facultades legales.

D E C R E T A :

ARTICULO PRIMERO: Nómbrase Magistrado del Tribunal Superior del Trabajo, por lo que falta del período en curso, al Licenciado MANUEL MARIA MORENO, en reemplazo del señor DIDACIO SILVERA, quien fue jubilado por Resolución Ejecutiva Número 16 de 4 de marzo de 1957.

ARTICULO SEGUNDO: Nómbrase a los Licenciados ANDRES CAREES Y MARCO SUCRE C., Primer y Segundo Suplentes del Magistrado Manuel María Moreno.

ARTICULO TERCERO: Estos nombramientos serán sometidos a la Asamblea Nacional para su aprobación o improbación.

PARAGRAFO: Para los efectos fiscales este Decreto comenzará a regir desde el 1o. de septiembre del año en curso.

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE

Dado en la ciudad de Panamá, a los 26 días del mes de agosto de mil novecientos cincuenta y siete.

(fdo) ERNESTO DE LA GUARDIA JR.

La Ministra de Trabajo, Previsión
Social y Salud Pública.

(fdo) Cecilia P. de Remón."

Según certificación del Secretario General de la Presidencia de la República, el Lic. Manuel María Moreno tomó posesión del cargo de Magistrado del Tribunal del Trabajo el treinta y uno de agosto del mismo año de 1957. Dice así dicho documento:

"El Secretario General de la Presidencia de la República hace constar que a folio 418 del Libro de Toma de posesión que se lleva en la Presidencia aparece la siguiente diligencia:

"En la ciudad de Panamá a los treinta y un días del mes de agosto de mil novecientos cincuenta y siete, compareció al Despacho del Excelentísimo señor Presidente de la República, el Lic. Manuel María Moreno, panameño, mayor de edad, abogado, portador de la Cédula de identidad personal No. 47-564, con el fin de tomar posesión del cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Trabajo, para el cual fue nombrado por Decreto No. 435 de 26 de agosto del año en curso, por lo que falta del período del Lic. Dídacio Silvera, quien fue jubilado por Resolución Ejecutiva Número 16 de 4 de marzo de 1957.

"Habiendo probado plenamente el Lic. Moreno, que es idóneo para ejercer el cargo de Magistrado, juró cumplir bien y fielmente los deberes inherentes a él y del cual se encarga a partir de la fecha.

"Para constancia se extiende y firma esta diligencia por los que en ella han intervenido".

Ernesto de la Guardia Jr., Presidente de la República.

El Posesionado, Manuel María Moreno,

El Secretario General, Germán López"

(fdo) GERMAN LOPEZ,
Panamá, 26 de Septiembre de 1957".

El Secretario General de la Asamblea en certificado del veintisiete de septiembre de 1957, hace constar: "Que hasta la fecha no se ha recibido en la Secretaría General de la Asamblea Nacional, para su aprobación o improbación, el nombramiento del Licenciado Manuel María Moreno para el cargo de Magistrado del Tribunal Superior del Trabajo".

Con la copia de la Resolución No. 5, de 21 de octubre de 1957 se acredita que la Asamblea Nacional aprobó "los nombramientos presentados por el Organo Ejecutivo por medio del Decreto No. 435 de 26 de agosto de 1957, para Magistrados del Tribunal Superior del Trabajo, recaído en la persona del Licenciado Manuel María Moreno, y de los suplentes Licenciado Andrés Carles y Marco Sucre C., respectivamente".

El recurrente al exponer el concepto de la violación

del artículo 349 del Código del Trabajo, sostiene que el nombramiento de Magistrado del Tribunal Superior de Trabajo debe ser efectuado por el Presidente de la República y "sometido a la consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación o improbación" y que "sin la participación y aprobación de una cualquiera de esas partes el nombramiento de un Magistrado de la Rama Laboral es absolutamente imperfecto, es decir, no se llega a complementar".

Ese artículo 349 citado como infringido, dispone:

"El Tribunal Superior del Trabajo se compondrá de tres (3) miembros nombrados por el Presidente de la República y escogidos así: uno, de la lista que le presenten las asociaciones patronales; otro de la lista que le presenten las organizaciones de trabajadores, y el último, escogido libremente por él a nombre del Gobierno. Cada Magistrado tendrá dos suplentes nombrados de la misma manera que el principal. Estos nombramientos serán sometidos a la Asamblea Nacional para su aprobación o improbación. Ninguna de las listas de que habla este artículo podrá contener menos de cinco nombres ni más de diez".

La Sala considera, como lo sostiene el recurrente, que el acto de toma de posesión del Licenciado Manuel Marín Moreno, que tuvo lugar el 31 de agosto de 1957, sí viola el artículo 349 transcrito ya que para que el nombramiento de Magistrado del Tribunal del Trabajo tenga efectividad jurídica, es necesario que se cumplan los requisitos del nombramiento por parte del Presidente de la República y la aprobación del mismo por la Asamblea Nacional. En el presente caso, el Licenciado Moreno fue nombrado por el Presidente de la República el 26 de agosto de 1957, y sin que la Asamblea aprobara esa designación ya que está establecido que esa aprobación no tuvo lugar sino el 21 de octubre del mismo año, tomó posesión del cargo en la Presidencia de la República.

La tesis del Procurador Auxiliar de que "el requisito de la previa aprobación del nombramiento de un Magistrado por la Cámara Legislativa, es condición indispensable cuando este ha sido designado para un período completo que es de seis años", y que ese requisito no era indispensable en el caso del Licenciado Moreno "porque él fue nombrado por lo que falta del período en curso, en reemplazo del Licenciado Didacio Silvera, quien fue jubilado por Resolución Ejecutiva No. 16 de 4 de Marzo de 1957", no tiene ninguna consistencia legal. En primer lugar, porque el artículo 349, no hace discriminación alguna en lo que se refiere a nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior del Trabajo por período completo y los designados para servir por el tiempo que falta cuando el período no ha terminado; y porque la ley procesal tiene claras disposiciones que determinan cómo debe reemplazarse un Magistrado titular que se separa temporal o definitivamente de su cargo, de manera que en ningún caso pueda quedar desintegrado el Tribunal por la ausencia de uno de sus miembros.

El artículo 341 del Código del Trabajo estatuye. "Los Magistrados del Tribunal Superior del Trabajo y cada uno de los jueces seccionales tendrán dos suplentes, cuyos períodos serán iguales a los de los principales, quienes reemplazarán a estos en los casos previstos en este Código. Parágrafo: Agotados los suplentes, se nombrará un suplente especial".

Como la norma transcrita ni las demás disposiciones adjetivas del Código de Trabajo dispone específicamente cómo se ha de proceder en los casos de falta absoluta de un principal, por mandato del artículo 359 del mismo, "se aplicarán supletoriamente las disposiciones orgánicas del Órgano Judicial".

El artículo 32 de la Ley 61 de 1946, reformado por el artículo 11 de la Ley 22 de 1954, dispone :

"Los suplentes reemplazarán a los principales en las faltas temporales y accidentales; también en las absolutas, mientras se llene la vacante por quien corresponda, y cuando el principal se encuentre impedido o recusado para seguir en ejercicio de sus funciones en determinado negocio.

"Los respectivos suplentes también reemplazarán a los Magistrados accidentales en los casos establecidos por la Ley. Cuando el suplente respectivo llamado a reemplazar al principal impedido, se encontrare impedido también, o no pudiere encargarse por ausencia del lugar, actuará interinamente uno de los suplentes restantes, escogidos mediante sorteo que hará el Presidente del respectivo Tribunal".

De conformidad con esas reglas, si el Magistrado principal Licenciado Didacio Silvera no separó definitivamente de su cargo por haber sido jubilado, alguno de sus dos suplentes debió encargarse de la posición "mientras se llenara la vacante"; por falta de ellos, el Presidente del Tribunal de Trabajo debió mediante sorteo, escoger entre los suplentes de los otros dos Magistrados el que debía reemplazarlo. Y la ley va más lejos en el propósito de que no se desintegre el Tribunal, cuando dispone que en el caso de que todos los suplentes de todos los Magistrados están impedidos "se nombrará un suplente especial".

Siendo ello así, la separación del Magistrado Silvera dentro del período para que fue nombrado, legalmente no justificó la posesión, sin el requisito de la aprobación por la Asamblea Nacional, del nuevo Magistrado Moreno.

Los suplentes, en la forma indicada, han debido reemplazarlo mientras se llenaba la vacante con los requisitos y formalidades que la ley establece.

Conviene reproducir aquí la opinión de la Corte de declarar "inconstitucional el acto de la posesión del Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, que el señor Presidente de la República dió al Dr. Publio A. Vásquez", por la similitud que guarda con el presente recurso contencioso administrativo de nulidad, porque los nombramientos de los Magistrados de esa Corporación se hacen cumpliendo las mismas exigencias legales que para los del Tribunal Superior del Trabajo. Dice así ese fallo:

"Como se adquiere, en verdad, la calidad de Magistrado?

"Cuando la persona designada con el cargo demuestra que reúne los requisitos constitucionales y legales y se le da

oportuna posesión.

"¿Cuáles son los requisitos que la Constitución impone?

"Que tenga, ante todo, las credenciales con vista a lo preceptuado por el artículo 166 de la Constitución Nacional.

"Luego es cuestión imprescindible que el nombramiento no sólo recaiga en la persona con credenciales, sino que el nombramiento reúna las condiciones siguientes:

"a) Que sea aprobado unánimemente por el Consejo de Gabinete;

"b) Que sea aprobado por la Asamblea Nacional (ordinal 18 del artículo 144 de la Constitución Nacional).

"No se puede remitir a dudas, pues, que el nombramiento de Magistrado recaído en el Dr. Publio A. Vázquez para que tenga validez constitucional debe ser ante todo aprobado por la Asamblea Nacional. Faltando este requisito, la posesión que se le ha dado del cargo adolece, en verdad del vicio de inconstitucional denunciado.

"Observa la Corte que se han dado casos en el pasado en que el nuevo nombramiento no se sometió a la aprobación de la Cámara justamente por no hallarse ésta reunida, mas estos casos no tienen la fuerza de precedente, pues ellos no fueron materia de pronunciamiento de la Corte Suprema, sino que representan situaciones de hecho".

También se ha acreditado en este juicio que después de ser aprobado por la Asamblea Nacional el nombramiento del Licenciado Moreno, él tomó nueva posesión del cargo en la Presidencia de la República el veintiséis de octubre de 1957 y aunque este acto sí cumple con todos los requisitos que la ley señala y da lugar a que continúe en el cargo, no convalida la toma de posesión comentada que viola expresamente el artículo 349 del Código del Trabajo y que, por tanto, es ilegal.

Por las consideraciones anteriores la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA que es ilegal el acto de toma de posesión del Magistrado del Tribunal Superior del Trabajo del Licenciado Manuel María Moreno, llevado a efecto el día 30 de agosto de 1957 en la Presidencia de la República.

Copiese y Notifíquese.

(Fdos) Luis Morales Herrera. M. A. Díaz E. Ricardo A. Morales. Manuel Cajar y Cajar. Gil Tapia E. Carlos V. Chang, Secretario.-