

13 de febrero de 1998

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción

Contestación de

la Demanda Interpuesta por el Licenciado Luis A. Carrasco en representación de EMERIA YADIRA DE PERALTA, para que se declare nulo por ilegal, el Decreto Gerencial N°23 de 21 de agosto de 1997, expedido por la Gerente de la Sucursal de Pedregal de la Caja de Ahorros, actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones

Señor Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:

Con el respeto acostumbrado acudimos ante Vuestro Honorable Tribunal, con la finalidad de responder a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito y de la cual se nos corrió traslado mediante Auto fechado 9 de diciembre de 1997.

Nuestra actuación en estos procesos se fundamenta en lo dispuesto en los artículos 102 de la Ley 135 de 1943 y 348 del Código Judicial, tal y como es de su conocimiento.

I. La pretensiones de la parte actora son las siguientes:

La parte actora ha pedido a su Digno Tribunal, que declare nulo, por ilegal, el Decreto Gerencial N°23 de 21 de agosto de 1997, expedido por la Gerente de la Sucursal de Pedregal de la Caja de Ahorros, por medio del cual se destituye a la Señora EMERIA J. DE PERALTA, con cédula de identidad personal N°4-235-153, del cargo que ocupaba dentro de dicha institución estatal.

Asimismo pide que se declaren nulos los actos confirmatorios: la Resolución E-33/97 de 16 de septiembre de 1997, a través de la cual la Gerente de la Sucursal de Pedregal de la Caja de Ahorros, mantiene en todas sus partes el Decreto Gerencial N°23 de 21 de agosto de 1997 y concede el recurso de apelación anunciado en subsidio; y la Resolución N°E-41-97 de 9 de octubre de 1997, expedida por la Gerente Regional Metropolitana de la Caja de Ahorros, que confirma en todas sus partes el Decreto Gerencial N°23 de 21 de agosto de 1997.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones solicita además, se ordene su restitución en el cargo de Supervisora de Caja y se mande el pago de los sueldos dejados de percibir desde la fecha de cesación hasta su reintegro dentro de la institución.

Este Despacho considera que deben denegarse las peticiones formuladas por la parte demandante, ya que, como demostraremos a lo largo de este proceso, no le asiste razón y carecen sus pretensiones de sustento jurídico.

II. Los hechos y omisiones en que se fundamenta la parte actora, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Esto no es un hecho, sino una transcripción parcial del Decreto Gerencial N°23 de 21 de agosto de 1997, expedido por la Gerente de la Sucursal de Pedregal de la Caja de Ahorros.

Tercero (Segundo bis): Esto no es un hecho, sino una transcripción parcial de la Resolución N°E-33-97 de 16 de septiembre de 1997, expedido también por la Gerente de la Sucursal de Pedregal de la Caja de Ahorros.

Cuarto: Esto no es un hecho, sino otra reproducción parcial Resolución E-41-97 de 16 de septiembre de 1997, proferido la Gerente Regional Metropolitana de la Caja de Ahorros.

Quinto: Esto no es un hecho, sino alegaciones y apreciaciones subjetivas de la demandante; por tanto, las negamos.

Sexto: Este hecho lo contesto igual que el anterior.

Séptimo: Este hecho no es cierto como viene redactado; por tanto, lo negamos. Emeria Y. de Peralta, interpuso en vía gubernativa, en tiempo oportuno, los recursos a que tenía derecho en contra del acto atacado.

Octavo: Este hecho no es cierto como viene redactado; por tanto, lo negamos. La apelación en subsidio fue concedida y ante la falta de nuevos elementos de juicio que ameritaran la modificación de lo resuelto en primera instancia, la Gerente Regional Metropolitana de la Caja de Ahorros, confirmó, mediante la Resolución N°E-41-97 de 9 de octubre de 1997, el Decreto Gerencial N°23 de 21 de agosto de 1997, por el cual se destituyó a EMERIA DE PERALTA del cargo que ocupaba dentro de esa institución bancaria.

III. Respecto de las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente

El recurrente considera infringidos los artículos 52 y 53 del Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Ahorros, que rezan de la siguiente forma:

"Artículo 52: Aplicación de sanciones.

Todo funcionario tiene derecho a ser escuchado antes de ser sancionado. Para sancionar a algún funcionario, se procederá de la siguiente manera:

1. El jefe inmediato del funcionario llamará a éste en privado e inmediatamente le indicará la falta que cometió. Desde este momento, el funcionario podrá ejercer su derecho a descargo.

2. Si el jefe inmediato estimara que le cabe una sanción al funcionario, debe comunicárselo inmediatamente, previa consulta a la Gerencia de Recursos Humanos.

Ésta, a su vez, consultará a la Gerencia Asesoría Legal si es que el caso lo amerita.

3. Todas las sanciones, exceptuando la amonestación verbal, deben comunicarse por escrito y se debe especificar, claramente, las causas que motivaron la sanción.

Se confeccionará dos originales de notificación: una se le entregará al funcionario sancionado y la otra, reposará en el expediente personal en Recursos Humanos; ésta debe tener la firma del funcionario como acuse de recibo.

4. Las sanciones que imponga un jefe de Sección o de Departamento deben tener, previamente a la entrega del documento, el refrendo del Gerente de Recursos Humanos. En los casos de destitución, deben tener, además, el refrendo de la Gerencia General".

"Artículo 53: Todo funcionario que sea sancionado mediante la imposición de las acciones de personal a las que alude este reglamento, o sea cesado de su cargo ya sea por efecto de destitución o de insubsistencia de su nombramiento, tendrá el derecho de interponer los recursos siguientes:

1. Recurso de reconsideración ante el propio funcionario que profirió la medida para que aclare, modifique o revoque la misma;
2. Recurso de apelación ante el inmediato superior del funcionario que profirió la medida, con el mismo objeto. De uno u otro recurso, o de ambos, podrá hacerse uso en un término de cinco (5) días hábiles a partir de la notificación personal, o dentro de los cinco (5) días hábiles de fijación del edicto que en papel común se fijará en lugar público de la Unidad Administrativa donde laboraba el afectado por el mencionado término, con inserción de la parte dispositiva de la resolución, cuando no pudiere efectuarse la notificación personal antes aludida. Lo anterior es sin perjuicio de lo que señale el artículo 50 del presente Reglamento".

Como conceptos de las violaciones, el apoderado judicial del demandante argumentó lo que a seguidas se expone:

"I) Con la destitución de nuestra representada no se cumplió con el proceso para la aplicación de sanciones a que se refiere el Reglamento Interno de la Caja de Ahorros. Así, en ningún momento, la Señora EMERIA DE PERALTA fue llamada para que le fuera indicada la falta que se dice cometió, y que originó su sanción de destitución. Tal circunstancia la reconoce la funcionaria acusada al resolver la reconsideración en donde indica:

'SÉPTIMO: Que si bien es cierto que la Señora Emeria de Peralta no fue escuchada, ella ha interpuesto en término los recursos a que tiene derecho...'

II. Se incumplió con el procedimiento de sanciones al omitir en el Decreto Gerencial impugnado las causas que motivaron la sanción, de destitución en este caso, lo cual es una violación directa de la norma citada, por omisión. Y esto se colige de la simple lectura del acto administrativo impugnado, en el que en su artículo primero solo señala el giro 'destitúyase a la Señora Emeria J. de Peralta...', sin explicar las causa objetivas que dieron origen a tal decisión. Más adelante se refiere sólo al fundamento de derecho, el cual por si sólo no es una explicación, clara, como lo exige el Reglamento Interno de la Caja de Ahorros...

Esta acción representa una evidente falta al reglamento interno y constituye una violación directa de la norma legal transcrita, por omisión, insubsanable.

III. Por disposición expresa de la norma citada las destituciones deben contar con el refrendo de la Gerencia de Recursos Humanos , y con el refrendo de la Gerencia General. Esta circunstancia ha sido incuestionablemente omitida en el acto acusado, por lo que su expedición viola de manera directa, por omisión, lo contemplado en la norma que estimamos como violada en el acto administrativo acusado". (Cfr. fs. 9 - 10)

"A pesar de que la violación a la norma citada no se dio en el acto impugnado, lo fue en el acto confirmatorio del mismo por la funcionaria expedidora del acto atacado, por errónea (sic) interpretación, toda vez que consideró que el memorial de sustentación del

Recurso de Reconsideración, era, también, el memorial de sustentación de la Apelación, y así lo hizo saber en la resolución confirmatoria del acto impugnado al indicar en la parte resolutive de este que: 'Concédase el Recurso de Apelación anunciado y sustentado contra el Decreto Gerencial N°23 de 21 de agosto de 1997, y en consecuencia remítase ante el superior respectivo'

No puede tenerse por sustentado un recurso por otro, es decir, no puede interpretarse que el memorial contentivo de la reconsideración, sirve, por igual, como sustentación de la apelación subsidiaria y oportunamente anunciada, toda vez que el recurso de apelación se interpone para discutir los nuevos argumentos que resulten de la decisión que se adopte al resolver la reconsideración del acto impugnado".

Debido a la relación existente entre los cargos de violación aducidos por el demandante, procedemos de inmediato a analizarlos en conjunto:

Este Despacho considera que al no encontrarse la señora Emeria de Peralta, amparada por los beneficios de una carrera administrativa que le garantizara un sistema de nombramiento, ascenso, suspensión, traslado, destitución, cesantía y jubilación, y no gozar de estabilidad otorgada por ley especial; la misma era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, por tanto el Decreto Gerencial N°23 del 21 de Agosto de 1997, que la destituye, se encuentra revestido de legalidad al tenor de lo que establecen las normas vigentes.

En ese sentido, ha sido jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, que según lo dispuesto en los artículos 297 y 300 de la Constitución Política, los deberes y derechos de los funcionarios públicos únicamente pueden ser objeto de Leyes formales y no de normas jerárquicamente inferiores. En consecuencia, los Reglamentos Internos de las distintas dependencias estatales no pueden otorgar estabilidad a los servidores públicos, y éstos son de libre nombramiento y remoción por la autoridad nominadora; el sólo hecho de que la Administración pierda la confianza en el funcionario, la faculta para discrecionalmente destituirlo de su posición. En el Fallo más reciente del que tenemos conocimiento, de 29 de diciembre de 1997, Vuestra Honorable Sala una vez más expresó:

"La Sala, en relación a los demás cargos de ilegalidad considera que el recurrente, quien ocupaba el cargo de Promotor de exportaciones en el Instituto Panameño de Comercio Exterior, cuando fue destituido, no estaba amparado por los beneficios de una carrera administrativa que le garantizara un sistema de nombramiento, ascenso, suspensión, traslado, destitución, cesantía y jubilación, de conformidad con los artículos 297 y 300 de la Constitución Nacional, los cuales preceptúan que le está reservado a la Ley el desarrollo de la carrera administrativa, por lo que ninguna norma de categoría inferior puede otorgar estabilidad a un funcionario público.

Como lo ha manifestado la Sala en reiteradas ocasiones, la carrera administrativa fue primero regulada mediante Ley 11 de 1955 y luego por la Ley 4 de 13 de enero de 1961, está última fue suspendida y reformada substancialmente después del 11 de octubre de 1968, mediante el Decreto de Gabinete N°137 de 30 de mayo de 1969. Posteriormente, se dictó el Decreto Ejecutivo N°116 de 10 de octubre de 1984, por el cual se desarrollaba y reglamentaba la estabilidad de los servidores públicos, pero éste fue derogado por el artículo 3 del Decreto de Gabinete N°1 de 26 de diciembre de 1989, por ser ostensiblemente incompatible con el último párrafo del artículo 300 de la Constitución Política, el cual dispone que la Ley regulará la estructura y organización de la carrera administrativa, de conformidad con las necesidades de la Administración.

Además, no existe una ley especial que dé estabilidad a los servidores públicos que laboran en el Ministerio de Comercio e Industria, y la ley de carrera administrativa N°9 de 20 de junio de 1994, apenas está en etapa de implementación. De allí que el recurrente no gozaba de estabilidad en la posición de funcionario del Instituto Panameño de Comercio Exterior, pues ninguna norma de inferior jerarquía a la Ley, por ejemplo un Reglamento, puede otorgar estabilidad a un funcionario público, de conformidad con el artículo 297 de la Constitución Nacional que reserva a la ley el desarrollo de la carrera administrativa.

De lo antes expuesto, se infiere que la autoridad nominadora podía destituir al demandante sin infringir la ley.

Tampoco son aplicables las normas del Reglamento Interno del Ministerio de Comercio e Industrias que se estiman infringidas, 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 contrarias a la Constitución o a las leyes".

En consecuencia no son aplicables, y por tanto, no han sido violados los artículos 52 y 53 del Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Ahorros.

En el caso de la Caja de Ahorros, la facultad discrecional de esta autoridad para nombrar y destituir a sus funcionarios se fundamenta en los artículos 21 y 11 de la Ley Orgánica de la Institución, Ley N°87 de 23 de noviembre de 1960 tal y como quedó modificada por el Decreto de Gabinete N°208 de 8 de julio de 1969, que establecen que la Caja de Ahorros tendrá, además, el número de Gerentes, Sub-Gerentes y demás empleados necesarios para la buena marcha, que serán de libre nombramiento y remoción del Gerente General y que el Gerente General puede delegar funciones en los Gerentes y Subgerentes de la Institución; y en el artículo 49 del Reglamento Interno de Trabajo, que dice que corresponde hacer las cesaciones, en el caso de los empleados, al Gerente respectivo, entendiéndose que las facultades otorgadas a los Gerentes en ese artículo, constituyen delegación de las facultades que le otorga el 21 de la Ley Orgánica de la institución al Gerente General.

Por último, y en cuanto a la solicitud del demandante de que le sea reconocido el pago de los salarios caídos, pedimos a ese Honorable Tribunal no acceda a tal petición, pues ha sido doctrina reiterada de la Corte Suprema, que no cabe la condena en salarios vencidos en el caso de servidores públicos injustamente despedidos, excepto cuando este derecho se consagra en una Ley formal. Al respecto pueden confrontarse las sentencias 4 de mayo de 1990, 6 de febrero de 1991 y 17 de enero de 1992, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Por todo lo anterior, consideramos no se han producido las violaciones alegadas, y reiteramos nuestra solicitud a la Honorable Sala, para que deniegue las declaraciones reclamadas por el demandante.

IV. Pruebas.

Aceptamos las presentadas y propuestas conforme a la Ley.

V. Derecho.

Negamos el invocado.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

SERVIDOR PÚBLICO - DESTITUCIÓN