

10 de septiembre de 1999

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción

Contestación de

la Demanda Interpuesta por el Licenciado Ricardo Stevens en representación de José Williams, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N°008 de 15 de enero de 1999, expedida por el Gerente General de la Zona Libre de Colón 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 12 de julio de 1999.

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. Las pretensiones de la parte actora son las siguientes:

La parte actora ha pedido a su Digno Tribunal, la revocatoria (que se declare nula), por ilegal, de la Resolución N°008 de 15 de enero de 1999, expedida por el Gerente General de la Zona Libre de Colón, por medio del cual se destituye al Señor José Williams del cargo que ocupaba dentro de dicha institución estatal, por haber faltado a las disposiciones del Reglamento Interno de Personal.

Como consecuencia de la anterior declaración solicita, además, se ordene su reintegro a la Zona Libre de Colón y que se le paguen los sueldos dejados de percibir.

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

Tercero: Este hecho se responde como los dos anteriores.

Cuarto: Este hecho es verdadero y se acepta.

Quinto: Este hecho lo contesto igual que el anterior.

Sexto: Este hecho no es cierto como viene redactado; por tanto, lo negamos

Séptimo: Esto no es un hecho, sino una alegación de la demandante; por tanto, la negamos.

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 el artículo 22, literal a, del Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948, Orgánica de la Zona Libre de Colón, que dice así:

¿Artículo 22: El Gerente de la Zona Libre de Colón tendrá las siguientes atribuciones:

a) Atender la gestión diaria de los negocios y actividades de la Institución de acuerdo con la Ley, los reglamentos y las instrucciones de los órganos superiores de la Institución.

...¿.

A juicio del apoderado judicial del demandante, la norma transcrita ha sido violada de forma directa por omisión, pues la resolución atacada no aplicó al caso en examen; en otras palabras, para destituir a José Williams, no se aplicó lo que el Reglamento de la Institución establece como procedimiento necesario, por lo que se conculcaron los derechos de la persona que era destinataria de sus disposiciones.

También se consideran infringidos los artículos 118 y 123 del Reglamento Interno de Personal de la Zona Libre de Colón, que rezan de la siguiente forma:

¿Artículo 118: El jefe inmediato o la respectiva unidad administrativa practicará una investigación sumaria que no durará más de quince (15) días laborables, y pondrá en conocimiento del servidor público los cargos que se le hacen para que los conteste, el jefe inmediato o la unidad administrativa respectiva enviará los antecedentes, por conducto de los canales establecidos de comunicación, al jefe máximo de la organización, el cual si estimare comprobados los cargos aplicará la medida de suspensión¿.

¿Artículo 123: Cuando ocurra un hecho que pueda constituir causal de despido o destitución del cargo, se procederá en la forma que establece el artículo 118 de este reglamento que trata sobre suspensión¿.

Como concepto de la violación, el apoderado judicial de la parte actora señala ha habido una infracción directa de la ley por omisión, pues el acto impugnado no aplicó el artículo 123 del Reglamento Interno de Personal, debiendo hacerlo tratándose de causa de despido o destitución.

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 el señor José Williams, amparado 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, era un funcionario de libre nombramiento y remoción, por tanto la Resolución N°008 de 15 de enero de 1999, que lo destituye, se encuentra revestida 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.

Así pues, 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 de 29 de diciembre de 1997, Vuestra Honorable Sala una vez más expresó:

¿La Sala, con 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, esta 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 el caso de la Zona Libre de Colón, la facultad discrecional con que cuenta el Gerente General de dicha entidad para nombrar y destituir a sus funcionarios se fundamenta en los artículos 22, literal c, y 32 del Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948, que establecen que el Gerente de la Zona Libre de Colón tendrá la atribución de nombrar y remover a los servidores públicos de la institución; y que corresponde a la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón crear los empleos y asignarles sueldos, pero los empleados serán de libre nombramiento y remoción del Gerente.

En consecuencia no son aplicables, y por tanto, no han sido violados los artículos 118 y 123 del Reglamento Interno de Personal de la Zona Libre de Colón. Tampoco se ha infringido el artículo 22, literal a, del Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948, Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón.

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 despedidos, excepto cuando este derecho se

consagra en una Ley formal. Al respecto pueden confrontarse las Sentencias de 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.

Aducimos el expediente administrativo disciplinario seguido al señor José Williams, mismo que puede ser solicitado a la Dirección Administrativa de la Zona Libre de Colón.

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