

Entrada N°499472020

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DIONISIO DE GRACIA GUILLÉN, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO DE PERSONAL N°405 DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2019, EMITIDO POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL, ASÍ COMO LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO EN QUE INCURRIÓ LA ENTIDAD AL NO DAR RESPUESTA A LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN Y APELACIÓN PRESENTADOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Dionisio De Gracia Guillén, actuando en nombre y representación de **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.405 de 11 septiembre de 2019, emitido por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, así como la negativa tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la Entidad al no dar respuesta a los Recursos de Reconsideración y Apelación interpuestos, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

En la Demanda se formula una petición para que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.405 de 11 septiembre de 2019, emitido por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, a través del cual se deja sin efecto el nombramiento del servidor público **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**, en el cargo de Jefe de Sistematización de Datos, y se le reconocen las

prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

Asimismo, pretende que esta Superioridad declare la nulidad, por ilegal, de la negativa tácita por Silencio Administrativo al no dar respuesta a los Recursos de Reconsideración y Apelación interpuestos, así como “... *la exclusión de planilla e impedimento tácito para seguir laborando al señor CARLOS DANIEL PEÑA, en la Autoridad Aeronáutica Civil, habiendo interpuesto Recurso de Reconsideración y de Apelación ambos concedidos en efecto suspensivos (sic)*...”. (Cfr. fs.5 del Expediente Judicial)

De igual manera, solicita se ordene su reintegro a la Institución, el pago de los salarios dejados de percibir desde el quince (15) de septiembre de 2019 hasta el siete (7) de agosto de 2020, por la exclusión ilegal de planilla, existiendo Recurso de Reconsideración y luego de Apelación ante la Junta Directiva de la Autoridad, y el reconocimiento de la continuidad y sus derechos laborales adquiridos hasta su reintegro efectivo.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial destaca que **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**, fue designado con carácter de eventual en el cargo de Jefe de Sistematización de Datos, mediante Resuelto de Personal N°452 de 8 de agosto de 2014; luego de ello, a través del Decreto de Personal N°677 de 23 de octubre de 2017, éste adquiere el carácter de permanente en el cargo antes señalado.

Agrega que a través del Acto Administrativo impugnado se dejó sin efecto su nombramiento, violentando el carácter de estabilidad en el cargo, siendo notificado de tal actuación el día viernes trece (13) de septiembre de 2019.

Indica que, dentro del término de Ley, en fecha 19 de septiembre de 2019, interpuso Recurso de Reconsideración; no obstante, obviando el efecto suspensivo del mismo, las autoridades de Recursos Humanos le ordenaron verbalmente entregar el carnet de identificación y acceso a la Institución y, a la vez, lo excluyeron de la planilla desde el 15 de septiembre de 2019.

Luego de ello, mediante certificación sin fecha, el Director Jurídico

encargado, acredita la negativa tácita por Silencio Administrativo. De seguido, ante dicha acreditación, interpone y sustenta Recurso de Apelación ante la Junta Directiva de la Institución el día martes tres (3) de diciembre de 2019; y, por medio de Certificación de siete (7) de agosto de 2020, se certifica la negativa tácita por Silencio Administrativo del Recurso de Apelación presentado.

Finaliza manifestando que el Acto atacado no establece causal de infracción alguna que amerite la destitución, limitándose solo en la parte motiva a hacer alusión a la definición de “*funcionario de libre nombramiento y remoción*”.

Por otro lado, como disposiciones legales infringidas, la parte actora señala el artículo 7 (numeral 3) de la Ley 22 de 29 de enero de 2003, que indica como atribución del Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, el nombrar, ascender, trasladar y destituir a los empleados subalternos de conformidad con las normas que regulan la materia.

En concordancia, alega el quebrantamiento de los artículos 38, 88 y 98 (literal d) del Reglamento Interno de Personal de la Autoridad Aeronáutica Civil, aprobado mediante la Resolución 005-JD de 12 de febrero de 2004, que tratan, en su orden, sobre la estabilidad del servidor público, la destitución y esta última figura, como sanción disciplinaria.

Igualmente, estima vulnerados los artículos 34, 155 y 201 (numerales 1 y 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que tratan sobre los Principios de la Actuación Administrativa, la motivación de los Actos Administrativos y las definiciones de Acto Administrativo y Debido Proceso Legal; e, igualmente, los artículos 170, 173 y 201 (numeral 43) de dicha excerta legal, que se refieren al efecto en que se confieren los Recursos de Reconsideración, Apelación y la definición del término Efecto Suspensivo.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 9 a 27 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

En fecha 14 de septiembre de 2020, el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil presentó, ante la Sala Tercera, escrito donde rinde Informe Explicativo de su actuación en este caso, declarando en lo medular lo siguiente:

“... El ex funcionario CARLOS DANIEL PEÑA, no está amparado por ninguna ley especial, carrera específica, ni por la Ley de Carrera Administrativa, por lo que conforme a la Ley N°9 de 1994 y la Resolución 005 JD de 12 de febrero de 2004, que regulan el Reglamento Interno de la Autoridad Aeronáutica Civil, al ocupar un cargo de mando y jurisdicción y por ende de confianza, es considerado un funcionario de libre nombramiento y remoción, por tanto, al no estar amparado dentro de una carrera, carecía de estabilidad laboral y, en consecuencia, la disposición de su cargo constituye una facultad inherente de la autoridad nominadora.

(...)

Que, ante lo expresado, no era necesario que la autoridad nominadora iniciara un expediente o un proceso disciplinario para aplicar la destitución directa, ni tampoco para aplicar una destitución por reincidencias de faltas disciplinarias como se manifiesta en el escrito que nos ocupa, ya que la propia Ley N°9 de 1994, establece la diferencia entre las clases de servidores públicos, con una distinción de aquellos que obtienen la condición de carrera administrativa.

(...)

Que el señor CARLOS DANIEL PEÑA, no ingresó como funcionario de la Autoridad Aeronáutica Civil bajo las normas de la Ley 9 de 1994 que regula la Carrera Administrativa; por lo tanto, el motivo que imperó al momento de la destitución de su cargo, fue la facultad discrecional que posee el Director General para el libre nombramiento y remoción del personal, conforme se realizó mediante la Resolución Administrativa N°405 de 11 de septiembre de 2019”. (Cfr. fs. 63-65 del Expediente Judicial)

III. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Mediante Vista N°999 de 28 de julio de 2021, la Procuraduría de la Administración solicita se declare que no es ilegal el Resuelto de Personal N°405 de 11 de septiembre de 2019, emitido por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, ni la negativa tácita, por Silencio Administrativo, en el que incurrió la Entidad al no dar respuesta a los Recursos de Reconsideración y Apelación presentados en contra del Acto original, fundamentando su petición en que el demandante: “... *no acreditó haber accedido a su puesto en la Autoridad Aeronáutica Civil por medio de un concurso de méritos, y tampoco que gozara de estabilidad laboral, por lo que su cargo era de libre nombramiento y remoción, sujeto a la potestad discrecional del regente de la entidad, por lo que, resulta un*

tanto ilógico alegar que la institución demandada al emitir el acto acusado de ilegal, haya actuado con desviación de poder...”

A su vez, en cuanto a la configuración de la negativa tácita, por Silencio Administrativo, agrega que, “... *más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada...*” (Véanse fojas 93 a 102 del Expediente Judicial).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante Vista N°1334 de 24 de septiembre de 2021, el Procurador de la Administración, reafirma lo expresado en la Contestación de la Demanda, presentada a través de la Vista N°999 de 28 de julio de 2021, indicando que **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA** era un funcionario de libre nombramiento y remoción, e insiste en la declaratoria de legalidad del Acto Administrativo impugnado.

Por último, el apoderado judicial de **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**, haciendo un recorrido sobre los hechos en que fundamenta su Acción, reitera su solicitud para que la Sala Tercera declare que el Acto Administrativo contenido en la Resolución N°405 de 11 de septiembre de 2019, son nulos, por ilegales; ordene el reintegro del servidor público, y valore acceder al resto de las pretensiones. (Véanse fojas 157-164 y 165-174 del Expediente Judicial).

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las instituciones públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en el Resuelto de Personal No.405 de 11 septiembre de 2019, emitido por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, así como la negativa tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la Entidad al no dar respuesta a los Recursos de Reconsideración y Apelación interpuestos.

Por medio del Acto impugnado, se deja sin efecto el nombramiento del servidor público **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**, en el cargo de Jefe de Sistematización de Datos, y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

Ahora bien, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado desatiende el precepto legal completo del numeral 3 del artículo 7 de la Ley 22 de 29 de enero de 2003, el cual, a su juicio, solo puede ser ejercitado atendiendo las disposiciones reglamentarias contenidas en el Reglamento Interno aprobado a través de la Resolución de Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil N°005-JD del 12 de febrero de 2004, siendo en el caso bajo estudio, los artículos 38, 88 y 98 (literal d) de dicha normativa.

De ello, advierte que la atribución otorgada por Ley, no es absoluta e ilimitada, pues está condicionada al cumplimiento del Reglamento Interno y, en tal sentido, sostiene que la Autoridad desconoció que el servidor público gozaba de estabilidad en su entorno laboral, la cual fue adquirida a través del Resuelto de Personal N°677 de 23 de octubre de 2017, y, por tal razón, su destitución debió ser motivada por alguna de las casuales contempladas en el correspondiente Reglamento.

Al respecto, manifiesta que antes de decretar la destitución o dejar sin efecto el nombramiento de un servidor público como sanción máxima, se debe prever si éste ha aprobado el período de prueba y goza de la estabilidad que le garantiza el artículo 38 del Reglamento Interno de la Autoridad Aeronáutica Civil, que a la letra dice: *“El servidor público, una vez finalice y apruebe el período de prueba,*

adquirirá el carácter de permanencia en su puesto de trabajo. Su permanencia en el cargo estará condicionada a la capacidad, lealtad y moralidad en el desempeño del servicio.”

Por otro lado, advierte también la supuesta infracción de los artículos 34, 155 y 201 (numerales 1 y 31) de la Ley 38 de 2000, toda vez que, al afectar derechos subjetivos, como es la cesación y afectación de seguir laborando, el Acto Administrativo debió emitirse con la debida motivación, es decir, explicando las razones de hecho y de derecho que fundamentaron la decisión adoptada por la Autoridad Nominadora, en perjuicio del servidor público **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**.

Cabe señalar que, sobre el particular, la parte actora argumenta lo siguiente:

“Es curioso que los cuatro (4) fundamentos de derecho que erróneamente invoca e interpreta la autoridad nominadora en el acto acusado de ilegal, ninguno se ajusta a la situación de mi poderdante; (sic) Así observamos que el artículo 300 de la Constitución Política como mencione (sic) anteriormente, lo que establece es el carácter limitado y no absoluto de la facultad discrecional, consagrando el deber de garantizar el cumplimiento del debido proceso, además se invoca el artículo 629 del código administrativo el cual es aplicable solamente entre las facultades del Señor Presidente de la República, por lo que no puede equipar el Director General de la Aeronáutica Civil una facultad privativa del Presidente de la República, que aun así no es absoluta; el artículo 2 del texto único de la ley 9 de 1994 el cual como reseñe (sic) con antelación se trata de una definición de un tipo de servidor público de libre nombramiento y remoción que no es de carácter absoluto e ilimitado, máxime cuando la entidad autónoma del Estado cuenta con un reglamento interno que procura que se garantice el respeto de las normativas contenidas en los artículos 34, 155, segundo párrafo del numeral 1 y 31 ambos del artículo 201, todos de la ley 38 del 31 de julio de 2000”. (Cfr. f. 20 del Expediente Judicial)

Por último, asegura se infringieron los artículos 170, 173 y el numeral 43 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, debido a que **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA** fue excluido de la planilla y se le impidió seguir laborando, a pesar que los Recursos de Reconsideración y de Apelación interpuestos en su defensa, tienen por mandato de Ley, efecto suspensivo, lo que implica la suspensión del Acto Administrativo mientras se resuelve el Recurso en cuestión.

Observamos pues, que el argumento central de lo invocado por el apoderado judicial del demandante radica en que se vulneró el Debido Proceso, pues se dejó sin efecto su nombramiento a pesar que gozaba de estabilidad laboral, que su destitución solo era posible luego de un Proceso Disciplinario y además, no se motivó debidamente el Acto impugnado, así como tampoco se consideró el efecto

suspensivo de la Resolución impugnada que conceden los Recursos ordinarios establecidos en la Ley 38 de 2000.

Luego de examinados los argumentos en que se apoya la Demanda, la Sala conceptúa que no se han producido las violaciones endilgadas por la parte actora.

Conforme se desprende de las piezas que componen el Expediente Judicial, **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**, fue destituido del cargo que ocupaba con sustento en lo siguiente:

“... Que el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, ‘Que regula la Carrera Administrativa’, contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza.

Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **CARLOS PEÑA R.**, con cédula de identidad personal No.8-758-1647, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que el servidor público **CARLOS PEÑA R.**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora”. (Cfr. f. 33 del Expediente Judicial

De las consideraciones del Acto Administrativo impugnado se constata que, contrario a lo argumentado por el apoderado judicial de **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**, la remoción del prenombrado encuentra su respaldo en el ejercicio de la facultad discrecional de la Autoridad nominadora para nombrar y remover del cargo a los servidores públicos de su elección, sin necesidad de un proceso previo, ni invocación de causal disciplinaria alguna.

Consta en el Expediente Administrativo, que mediante Resuelto de Personal N°452 de 8 de agosto de 2014, el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, nombró eventualmente a **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA** para ocupar el cargo de Jefe de Sistematización de Datos, tomando posesión el mismo día.

Asimismo, se observa en el Antecedente que mediante Resuelto de Personal N°677 de 23 de octubre de 2017, se le realiza un ajuste de salario; y, de seguido, consta el Acta de Toma de Posesión para tal efecto.

No obstante, mediante el Resuelto de Personal N°405 de 11 de septiembre de 2019, se deja sin efecto su nombramiento en el cargo detallado en líneas

previas. (Cfr. foja 33 del Expediente Judicial).

Igualmente, se aprecia en el Expediente Judicial, el Recurso de Reconsideración presentado ante la Institución en fecha 19 de septiembre de 2019, e igualmente una Certificación que acredita que el respectivo Recurso “... *no fue resuelto en primera instancia en el plazo que determina la ley, por lo cual la Autoridad Aeronáutica Civil se acoge a la figura Jurídica de Silencio Administrativo*”. (Cfr. fs. 37-39 y 50)

De seguido, se observa que la parte actora, presentó ante la Autoridad un escrito por el cual advierte la desatención al artículo 170 de la Ley 38 de 31 de agosto de 2000, sobre la suspensión del Acto Administrativo al presentarse el Recurso de Reconsideración. (Cfr. f 40-41 del Expediente Judicial)

Del mismo modo, consta el Recurso de Apelación interpuesto el 3 de diciembre de 2019, así como la Resolución N°008-DJ-DG-AAC de 23 de enero de 2020, por la cual el Director General de la Autoridad resuelve admitir el Recurso de Apelación presentado por el apoderado judicial del servidor público en contra del Resuelto de Personal N°405 de 11 de septiembre de 2019, y concede el mismo en el efecto suspensivo. A continuación, se observa la Certificación fechada 7 de agosto de 2020, por la cual el Director Jurídico de la Autoridad legitima que dicho Recurso no ha sido resuelto en segunda instancia. (Cfr. fs. 51-52, 54-56 y 60 del Expediente Judicial)

Ante lo expuesto, observa la Sala que no se constata que el activador jurisdiccional, al momento de la emisión del Acto impugnado, se encontraba amparado por la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece la Carrera Administrativa o por algún régimen laboral especial o fuero que legitimara la alegada estabilidad, por lo que la Autoridad podía dejar sin efecto el nombramiento del servidor público, amparado en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Cabe agregar que, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 22 de 29 de enero de 2003, la Autoridad “... *estará a cargo de un Director General que tendrá*

su representación legal y será responsable de su dirección superior y titular de las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren...". Y, por su parte, el numeral 3 del artículo 7 del referido instrumento normativo, dispone que es atribución del Director General: *"Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los empleados subalternos, concederles licencias e imponerles sanciones de conformidad con las normas que regulen la materia"*.

Así pues, colegimos que, para desvincular del cargo a **CARLOS DANIEL PEÑA RIVERA**, no era necesario invocar causal alguna, por tratarse de un funcionario de libre nombramiento y remoción; y de igual manera, observamos que en el Acto impugnado se justifican, de forma clara, las razones de hecho y derecho que fundamentaron la decisión adoptada por la Entidad demandada.

En otro aspecto, vale indicar que, si bien se constata que mediante la Resolución N°008-DJ-DG-AAC de 23 de enero de 2020, se concede el Recurso de Apelación presentado por el apoderado judicial del servidor público en contra del Resuelto de Personal N°405 de 11 de septiembre de 2019, en el efecto suspensivo, debe la Sala indicar que éste se limita puntualmente al período en que se surten los recursos en la Vía Gubernativa; de igual manera, cabe advertir, que su falta de aplicación, no conlleva la ilegalidad del Acto Administrativo impugnado, pues tal desatención no incidió en la emisión de la Resolución objetada.

Por último, en cuanto al alegado Silencio Administrativo por parte de la Autoridad Aeronáutica Civil, esta Superioridad considera que, aunque consta en Autos que la Entidad demandada certificó que no resolvió en primera y segunda instancia los Recursos interpuestos en contra del Acto originario; esto no ha impedido que la parte actora acuda a la jurisdicción contencioso administrativa en busca del restablecimiento de los Derechos que considera vulnerados.

En ese orden de ideas, es oportuno destacar lo que se conceptúa en la Ley 38 de 2000, sobre el Silencio Administrativo en el numeral 104 de artículo 201 de dicha excerta legal. Veamos:

"...104. **Silencio Administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa**, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. **De esta manera se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia**, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado." (lo resaltado es de la Sala)

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión que el Resuelto de Personal No.405 de 11 septiembre de 2019, emitido por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil no infringe las disposiciones legales invocadas por el demandante; por lo que, lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las demás pretensiones de la parte actora.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Resuelto de Personal No.405 de 11 septiembre de 2019, emitido por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, así como la negativa tácita por Silencio Administrativo en que incurrió la Entidad al no dar respuesta a los Recursos de Reconsideración y Apelación interpuestos; y **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**