

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ARMANDO ENRIQUE ATENCIO BONILLA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ESTHER YANETH HINESTROZA DE SÁNCHEZ, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO N 058-R-37 DE 17 DE FEBRERO DE 2009, EMITIDA POR EL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. - PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES P. - PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE ABRIL DE DOS MIL ONCE (2011)..

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: martes, 26 de abril de 2011
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 254-09

VISTOS:

El licenciado Armando Enrique Atencio Bonilla, actuando en nombre y representación de ESTHER YANETH HINESTROZA DE SÁNCHEZ, ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el fin de que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N°058-R-37 de 17 de febrero de 2009, emitida por el Ministro de Gobierno y Justicia y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida por medio del auto de 30 de junio de 2009 (f. 13), se le envió copia de la misma al Ministro de Gobierno y Justicia para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

I. La pretensión y su fundamento.

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad del Resuelto N°058-R-37 de 17 de febrero de 2009, emitida por el Ministro de Gobierno y Justicia, que resuelve:

“PRIMERO: Revocar el Decreto de Personal No.231 de 4 de junio de 2008, mediante el cual se ordenó la destitución de la señora ESTHER HINESTROZA DE SÁNCHEZ, con cédula de identidad personal No. 8-289-839, del cargo que desempeñaba como Asistente de Proyectos Especiales en la Dirección Nacional de Protección Civil.

SEGUNDO: Reintegrar a la señora ESTHER HINESTROZA DE SÁNCHEZ con cédula de identidad personal No. 8-289-839.

TERCERO: Notificar a la señora ESTHER HINESTROZA DE SÁNCHEZ de lo antes resuelto.

CUARTO: Advertir que contra este resuelto no procede recurso alguno, por lo tanto se agota la vía gubernativa.”

Como consecuencia de las declaración anterior, la recurrente pide que se ordene se le pague la suma de seis mil quinientos cuarenta y siete balboas con cincuenta y cuatro centésimos en concepto de salarios y décimo tercer mes dejados de percibir desde el 8 de junio de 2008 a la fecha.

De acuerdo con la demandante, el Resuelto N°058-R-37 de 17 de febrero de 2009, emitida por el Ministro de Gobierno y Justicia, infringe los artículos 5 y 106 del Resuelto No. 1008 de 10 de octubre de 2001, Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia (G.O.# 24,420 de 30 de octubre de 2001).

La primera de estas disposiciones que se considera quebrantada es el artículo 106 del Resuelto No. 1008 de 10 de octubre de 2001, Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia, publicado en la Gaceta Oficial No.24,420 de 30 de octubre de 2001, que preceptúa lo siguiente:

“ARTÍCULO 106. DE LA SEPARACIÓN PROVISIONAL Y EL REINTEGRO. Con el fin de asegurar la armonía y seguridad del ambiente laboral, cuando sea necesario el Ministerio de Gobierno y Justicia podrá separar provisionalmente al servidor público durante el periodo de

investigación. Cuando la investigación realizada demuestre que no existen causales de destitución, el servidor público se reincorporará a su cargo y recibirá las remuneraciones dejadas de percibir durante su separación.”

Sostiene la parte actora que existe una omisión por parte del Ministerio de Gobierno y Justicia al no pronunciarse sobre los derechos de la funcionaria reintegrada a percibir los salarios caídos, a pesar que su propio reglamento interno establece que deben ser pagados.

Otra disposición que la parte actora aduce como vulnerado es el artículo 5 del Resuelto No. 1008 de 10 de octubre de 2001, Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia, que dice:

“ARTÍCULO 5. DEL CAMPO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO. Todo aquél que acepte desempeñar un cargo en el Ministerio de Gobierno y Justicia por nombramiento o contratación quedará sujeto al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en este Reglamento Interno.”

A juicio del recurrente la disposición citada ha sido infringida por el acto impugnado porque es sujeto de todas las disposiciones del Reglamento Interno, entre ellas, que se le reconozca el derecho al pago de salarios dejados de percibir.

II. El informe de conducta del Ministro de Gobierno y Justicia.

El Ministro de Gobierno y Justicia rindió su informe explicativo de conducta, mediante la Nota No. 1011-DAL-09 de 9 de julio de 2009 (fs. 15-16), en el que señaló que la señora Esther Yaneth Hinestroza de Sánchez no se encontraba amparada por el régimen de estabilidad de Carrera Administrativa, por lo que no tiene derecho a los salarios que reclama. Agrega que dicha servidora pública tampoco estaba amparada por una ley especial que estableciera el derecho a recibir salarios dejados de percibir en el caso que fuera destituida del cargo y luego reintegrada.

III. La Vista del Procurador de la Administración.

El Procurador de la Administración mediante la Vista No.1157 de 16 de noviembre de 2009 (fs. 17-24), le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que no es ilegal el Resuelto N°058-R-37 de 17 de febrero de 2009, emitida por el Ministro de Gobierno y Justicia, ya que la demandante no era una funcionaria amparada por la Ley 9 de 20 de junio de 1994, referente al régimen de carrera administrativa, ni por ninguna otra ley especial que pudiese sustentar el pago de los salarios caídos.

IV. Decisión de la Sala.

Una vez cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia.

El acto administrativo impugnado lo constituye el Resuelto N°058-R-37 de 17 de febrero de 2009, emitida por el Ministro de Gobierno y Justicia, que resuelve:

“PRIMERO: Revocar el Decreto de Personal No.231 de 4 de junio de 2008, mediante el cual se ordenó la destitución de la señora ESTHER HINESTROZA DE SÁNCHEZ, con cédula de identidad personal No. 8-289-839, del cargo que desempeñaba como Asistente de Proyectos Especiales en la Dirección Nacional de Protección Civil.

SEGUNDO: Reintegrar a la señora ESTHER HINESTROZA DE SÁNCHEZ con cédula de identidad personal No. 8-289-839.

TERCERO: Notificar a la señora ESTHER HINESTROZA DE SÁNCHEZ de lo antes resuelto.

CUARTO: Advertir que contra este resuelto no procede recurso alguno, por lo tanto se agota la vía gubernativa.”

Una vez efectuado un análisis exhaustivo del expediente, la Sala considera que el Resuelto N°058-R-37 de 17 de febrero de 2009, emitida por el Ministro de Gobierno y Justicia, no infringe los artículos 5 y 106 del Resuelto No. 1008 de 10 de octubre de 2001, Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia, por las razones que se explican a continuación.

Con respecto al artículo 5 del Resuelto No. 1008 de 10 de octubre de 2001, Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia, la Sala estima que no se ha configurado su infracción, toda vez que en los

considerandos del Resuelto N°058-R-37 de 17 de febrero de 2009, el Ministro de Gobierno y Justicia hace alusión a que el Resuelto No. 1008 de 10 de octubre de 2001, Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia, es aplicable a todos los funcionarios de la institución.

En relación a la supuesta violación del artículo 106 del Resuelto No. 1008 de 10 de octubre de 2001, Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia, la Sala concluye que la misma no se ha producido, ya que la Sala ha señalado en reiterados fallos que para que proceda el pago de los salarios caídos dejados de percibir, dicho derecho debe estar reconocido en una ley de carácter general o específico, pues el artículo 302 de la Constitución Política es clara al señalar que los derechos reconocidos a los servidores públicos deben ser determinados por ley.

Al respecto, la Sala señaló en el fallo de 8 de enero de 2007 lo siguiente:

“Con respecto al tema de los salarios caídos que el recurrente solicita le sean pagados, la Sala considera oportuno hacer las siguientes observaciones:

El salario es definido por el Diccionario Manual Jurídico de José Alberto Garrone como "la ventaja patrimonial que se recibe como contraprestación del trabajo subordinado" (Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, segunda edición, Buenos Aires, 1997, pág. 672).

Al respecto, resulta oportuno citar parte del fallo de 30 de junio de 1994 en el que la Sala Tercera señaló lo siguiente con respecto al concepto de salario:

“Es de lugar reiterar que la concepción legislativa en esta materia está centrada en la definición de salario como remuneración obtenida a consecuencia de una contraprestación, y que, en principio, sólo podrán percibirlo aquellos que de manera efectiva hayan prestado un servicio al Estado, salvo situaciones de excepción, que siempre estarán contempladas en una norma legal que así lo autorice (Principio de Legalidad).”

En atención a lo antes expuesto, la Sala Tercera debe señalar que la Ley No.17 de 9 de octubre de 1984 “por la cual se organiza la Universidad Tecnológica de Panamá”, no contempla disposición alguna que ordene o permita el pago de salarios caídos a los profesores y empleados de la Universidad Tecnológica de Panamá.

La Sala ha señalado en numerosa jurisprudencia que sin un fundamento legal que lo permita, no puede proceder a condenar a la Administración en concepto de salarios caídos. Al respecto, la Sala señaló en la resolución de 20 de julio de 2004 lo siguiente:

“Atendiendo a lo expuesto, la Sala se ve precisada a reconocer los cargos de violación imputados al Resuelto No. 08-03 del 10 de febrero del 2003, presentados en la demanda. Sin embargo, no puede acceder a todas las pretensiones del actor.

Esto es así, ya que esta Sala ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 297 de la Constitución Nacional, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley Formal, que los fije, determine y regule. En el caso que nos ocupa, no se encuentra reconocido a través de ley que a estos servidores públicos se les otorgue las prerrogativas solicitadas (salarios caídos y reconocimiento de tiempo de destitución), por lo que la viabilidad de estas pretensiones que intentan hacerse efectivas contra el Estado no pueden prosperar.”

Recientemente la Sala reiteró este criterio en el fallo de 7 de abril de 2006:

“Como corolario, procede acoger favorablemente las pretensiones de nulidad y reintegro de la profesora DE SMITH. No obstante, en lo que respecta a las restantes prestaciones que se formularon en la demanda, Sala debe reiterar lo expuesto en diversos precedentes, en el sentido de que su reconocimiento está supeditado a que hayan sido previamente establecidos como derechos en una la Ley formal, lo que no ha ocurrido en la Ley orgánica de la Universidad de Panamá. En Sentencia de 20 de julio de 2004, la Sala expresó que, en cumplimiento del artículo 297 de la Constitución Política, para que los derechos de los servidores públicos puedan ser reconocidos, deben estar contemplados en una Ley formal que los fije, determine y regule, tal como sucede con los salarios caídos y el reconocimiento del

período en que duró la separación del cargo (Elizabeth Carrión contra el Banco de Desarrollo Agropecuario). Con mayor razón ese reconocimiento debe tener una base legal, si se toma en cuenta que en la mayoría de los casos, estas prestaciones dependen del ejercicio efectivo del servicio público.”

En virtud de lo antes expuesto es necesario destacar que la señora Esther Hinestroza de Sánchez no era una funcionaria amparada por la Ley 9 de 20 de junio de 1994 (Ley de Carrera Administrativa), ni por ninguna otra ley especial que ordene o permita el pago de salarios caídos a los funcionarios del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Aunado a lo anterior, el artículo 106 del Resuelto No. 1008 de 10 de octubre de 2001, no es aplicable al caso de la demandante, pues una lectura atenta denota que el derecho al pago de los salarios dejados de percibir, le corresponde a los funcionarios que hayan sido suspendidos provisionalmente de sus cargos a consecuencia de un proceso disciplinario y que luego de la investigación se determinase que no existían méritos para su destitución. Dicha norma es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 106. DE LA SEPARACIÓN PROVISIONAL Y EL REINTEGRO. Con el fin de asegurar la armonía y seguridad del ambiente laboral, cuando sea necesario el Ministerio de Gobierno y Justicia podrá separar provisionalmente al servidor público durante el periodo de investigación. Cuando la investigación realizada demuestre que no existen causales de destitución, el servidor público se reincorporará a su cargo y recibirá las remuneraciones dejadas de percibir durante su separación.”

Por lo tanto, como la señora Esther Hinestroza de Sánchez no se encontraba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, ni por una ley especial que ordene al pago de los salarios caídos, así como tampoco había sido objeto de proceso disciplinario alguno que la pusiera en la situación descrita en el artículo transcrito en el párrafo anterior, no se produce la infracción alegada por la actora de dicha norma.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Resuelto N°058-R-37 de 17 de febrero de 2009, emitida por el Ministro de Gobierno y Justicia, y NIEGA las demás pretensiones de la recurrente.

Notifíquese Y CÚMPLASE,
VICTOR L. BENAVIDES P.
ALEJANDRO MONCADA LUNA -- WINSTON SPADAFORA FRANCO
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ZORAIDA MIRCALA SAUCEDO, EN REPRESENTACIÓN DE ORMILDA JIMÉNEZ PITTI, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 339-05-2008 DE 8 DE MAYO DE 2008, EMITIDA POR LA COMISIÓN DE PRESTACIONES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. - PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P.- PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE ABRIL DE DOS MIL ONCE (2011)..

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Víctor L. Benavides P.
Fecha:	martes, 26 de abril de 2011
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	266-09

VISTOS:

La licenciada Zoraida Mircala Saucedo, actuando en representación de ORMILDA JIMÉNEZ PITTI, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 339-05-2008 de 8 de mayo de 2008, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.