

...” (Ver Resolución fechada 19 de diciembre de 2007, proferida dentro del recurso de apelación interpuesto por la ACP contra la Resolución 92/2006 de 9 de junio de 2006 proferida por la Junta de Relaciones Laborales de la ACP dentro del PLD-61/05).

En atención a lo anterior y considerando que la JRL mediante la decisión impugnada procedió a inadmitir y resolver el fondo de la controversia planteada en la denuncia por práctica laboral desleal incoada por el trabajador, violando con ello el principio de la estricta legalidad y contrariando lo dispuesto en la normativa legal que regula el procedimiento aplicable a este tipo de procesos, es procedente, con fundamento en la potestad saneadora de la Sala, que actúa en este tipo de procesos como Tribunal de Apelaciones, remitir el presente proceso a la JRL, a fin que reasuma el curso normal del proceso, con base en las consideraciones expuestas en esta decisión.

#### 4.- Decisión de la Sala:

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, RESUELVE:

1.- REVOCAR la Resolución N° 92/2008 de 15 de septiembre de 2008, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá dentro de la denuncia por práctica laboral desleal PLD 08/08 presentada por el precitado Sindicato en contra de la Autoridad del Canal de Panamá.

2.- Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá que le imprima a la denuncia por práctica laboral desleal el trámite procesal que corresponde, a fin que se reasuma el curso normal del proceso, asegurándole a las partes el cumplimiento de todos los principios y garantías procesales durante su tramitación.

Notifíquese,

HIPÓLITO GILL SUAZO  
VICTOR L. BENAVIDES P. -- WINSTON SPADAFORA FRANCO  
HAZEL RAMIREZ (Secretaria Encargada)

---

### Interpretación judicial

SOLICITUD DE INTERPRETACIÓN PREJUDICIAL, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LUIS ALBERTO PALACIOS APARICIO EN REPRESENTACIÓN DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE DEL SENTIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 90 DEL DECRETO NÚM.194 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1997, EMITIDO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. PONENTE: VÍCTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA. - PANAMÁ, OCHO (8) DE JULIO DE DOS MIL NUEVE (2009).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	miércoles, 08 de julio de 2009
Materia:	Acción contenciosa administrativa Interpretación judicial
Expediente:	17-2007-

#### VISTOS:

El Licenciado LUIS ALBERTO PALACIOS APARICIO, actuando en representación judicial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ y por mandato expreso del entonces Contralor General, Licenciado DANI ARIEL KUZNIECKY BARSKY, con cédula de identidad personal N°8-226-1738 e Idoneidad N°1304; interpuso formal CONSULTA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE INTERPRETACIÓN PRE-JUDICIAL, a efectos de que la SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, declare el RECTO SENTIDO y ALCANCE del artículo 90 del DECRETO N°194 de 16 de septiembre de 1997 (publicado en la Gaceta Oficial N°24,340 de 9 de julio de 2001) “Por el cual se modifica el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República”.

Antes de proceder esencialmente a emitir nuestro criterio y pronunciamiento al respecto, realizaremos un franco, acucioso y prolijo recorrido sobre cada uno de los elementos que conforman el presente cuadernillo, a fin de determinar si, en efecto, se ha cumplido con todos los procedimientos y requisitos necesarios para atender peticiones como la que nos ocupa en esta ocasión.

Al concluir con la precitada revisión, hemos podido determinar que, efectivamente, se han cumplido todas las fases debidas, por lo que, en aras de motivar un mejor entendimiento, pasaremos a citar algunos extractos de las piezas que conforman el petitorio aludido, inclusive, de la opinión o concepto vertido por la Procuraduría de la Administración al respecto.

Así tenemos, que el ocurrente por parte de la Contraloría General de la República, manifiesta que la génesis de la situación que ha motivado la necesidad de formalizar la consulta que hoy nos ocupa, emerge de las actuaciones administrativas que realizó el entonces Contralor General de la República (Licdo. Rubén Darío Carles) a inicios de la década de los noventa. Esto es, que el entonces Contralor resolvió mediante DECRETO N°173 de 26 de septiembre de 1990, DESTITUIR del cargo de INSPECTOR DE OBRAS DEL ESTADO III, con Posición N°983, al Ingeniero FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA, con cédula de identidad personal N°8-185-109 y Seguro Social N°141-9937 y, mediante DECRETO N°33 de 1 de marzo de 1993, DESTITUIR del cargo de JEFE DE AUDITORÍA DE CONTRALORÍA I, con Posición N°955, al Licenciado HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, con cédula de identidad personal N°9-84-83 y Seguro Social N°183-3661; ello, por razón -según tal Contralor- de que dichos funcionarios, en su momento, incumplieron con las leyes y reglamentos vigentes al tiempo en que ejercían sus funciones.

Luego de haberse consumado la intención resuelta en los precitados Decretos y, por agotados todos los trámites investigativos, tanto a nivel gubernamental (DRP), como judicial (Juzgados circuitales penales), tenemos que el 9 de diciembre de 1999, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, dictó la Resolución DRP N°549-99, con la cual declaró que no existía mérito para iniciar trámite del proceso respectivo, ante el hecho de no existir pruebas que vinculasen o señalaran a los señores Rodríguez Alba y Cedeño Salazar, como responsables por los supuestos hechos o irregularidades cometidas en contra del Patrimonio del Estado, dimanantes del Informe Especial N°008-99-DGA-DAAG de 9 de abril de 1999. Asimismo, consta que el Juzgado Tercero del Circuito de Chiriquí, en Audiencia Preliminar de 1° de noviembre de 2000, dictó Sobreseimiento Definitivo a favor de Franklin Rodríguez y Héctor Cedeño Salazar, por el presunto delito Contra la Administración de Justicia que se le acusaba.

Sin perjuicio de lo anterior, también se puede observar que más tarde (a cerca de doce -12- años de ejecutada la destitución) se ordena el reintegro del Ingeniero FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA a las actividades cotidianas de la Dirección Nacional de Ingeniería de la Contraloría General de la República, mediante DECRETO N°115-DDRH de 6 de mayo de 2002, es decir, para que ejerciera el cargo de FISCALIZADOR DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA III (Grado 14), con salario mensual de B/.1,430.00, cargo por el cual tomó posesión el 12 de junio de 2002. Asimismo, se ha podido determinar que se ordenó (a más de diez -10- años de ejecutada la destitución) el reintegro a las actividades cotidianas de la Dirección de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, al Licenciado HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, ello, mediante DECRETO N°91-DDRH de 21 de marzo de 2003, es decir, para que ejerciera el cargo de FISCALIZADOR II (Grado 10), con salario mensual de B/.680.00, cargo por el cual tomó posesión el 21 de abril de 2003.

En fin, vemos que el ocurrente sostiene en su escrito de lugar que el enfoque de su consulta tiene como objetivo esencial el resolver administrativamente, sin lugar a vacilaciones, el fondo del asunto concerniente al pago de los salarios caídos de los servidores públicos FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, por ello es que requiere de esta Sala su pronunciamiento sobre el ALCANCE y SENTIDO del precitado artículo 90 del DECRETO N°194 de 16 de septiembre de 1997.

#### CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Una vez recibida y revisada por esta Sala la Solicitud de Interpretación Prejudicial en cuestión, misma que se nota ha sido interpuesta bajo el tenor de lo dispuesto en el artículo 57-A de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, en

concomitancia con los artículos 13 numeral 9 y, 15 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946 y, del artículo 97 numeral 11 del Código Judicial; se corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración para que ésta emitiera su concepto al respecto, tal como lo prevé el artículo 347 numerales 6 y 9 del Código Judicial, en concordancia con los artículos 57-C y 101 de la precitada Ley N°135 de 1943 y, 36 y 45 de la referida Ley N°33 de 1946; como en efecto lo hizo el señor Procurador, quien, atendiendo el contenido de las disposiciones legales anotadas en líneas previas y, aunado a ello, lo dispuesto en el artículo 5 numeral 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, modificada por la Ley N°45 de 27 de noviembre de 2000; remitió a esta Corporación de Justicia la Vista Fiscal N°429 de 22 de junio de 2007 (visible de fojas 52 a 57).

En lo medular de su precitada Vista, argumenta el señor Procurador que:

1. Al observar el texto de la norma del reglamento interno de la Contraloría General de la República objeto de la consulta de interpretación, queda claro para nosotros que la misma no es aplicable al caso de los funcionarios Héctor Cedeño Salazar y Franklin Rodríguez Alba, puesto que se refiere particularmente al derecho de recibir salarios caídos que tienen los funcionarios de esa entidad pública que han sido separados temporalmente de sus cargos en virtud de un proceso disciplinario seguido en su contra; supuesto de hecho distinto al que nos ocupa, en el que éstos lejos de haber sido separados temporalmente de los cargos que ejercían, fueron destituidos de los mismos, siendo nombrados nuevamente en la institución posteriormente.

2. Por otra parte, este despacho advierte, que el carácter de norma reglamentaria del artículo 90 del decreto 194 de 16 de septiembre de 1997, objeto de la consulta de interpretación prejudicial, impide que pueda servir como fundamento de Derecho para el reconocimiento y pago de salarios caídos de los citados funcionarios de la Contraloría General de la República, tomando en consideración el criterio sostenido de manera reiterada por esa Sala de la Corte, en el sentido que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 302 (antes 297) de la Constitución Política de la República, el derecho al reconocimiento y pago de los salarios dejados de percibir por los servidores públicos, al igual que el resto de los derechos y deberes de éstos, deben estar fijados y regulados por la Ley. .../.

Luego de lo expuesto, concluye pidiendo a esta Sala que declare que:

... el artículo 90 del decreto 194 del 16 de septiembre de 1997, por el cual se modifica el reglamento interno de la Contraloría General de la República, NO PUEDE SERVIR DE FUNDAMENTO DE DERECHO A LOS FINES DE RESOLVER EL FONDO DEL ASUNTO CONCERNIENTE AL PAGO DE LOS SALARIOS CAÍDOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS HÉCTOR CEDEÑO SALAZAR Y FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA, toda vez que no es una norma aplicable a los referidos casos, ni de carácter legal, sino reglamentaria, que no puede conceder derechos a servidores públicos.”.

#### RECUESTO, ANÁLISIS, CRITERIO Y DECISIÓN DE LA SALA:

##### Recuento:

En lo medular de la consulta ensayada se observa que la parte hoy ocurrente hace alusión a que mantiene entre sus tareas el resolver lo atinente al reconocimiento del pago de salarios caídos o dejados de percibir por parte de dos (2) ciudadanos, a saber, FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, quienes ejercieron sus respectivas profesiones al tiempo en que fungían como funcionarios de la Contraloría General de la República, esto es, desde finales de la década de los setenta hasta inicios de la década de los noventa, es decir, hasta que fueron destituidos de los cargos ostentados, a través del DECRETO N°173 de 26 de septiembre de 1990 (ver foja 1 del Exp. Ppal.) y del DECRETO N°33 de 1 de marzo de 1993 (ver foja 2 del Exp. Ppal.), respectivamente.

Que el reconocimiento de salarios que los referidos ciudadanos peticionan emerge, por una parte, a consecuencia del reintegro al servicio de la Contraloría General de la República que les hicieron el entonces Contralor General de turno para el periodo gubernamental 1999 a 2004, Licenciado ALVIN EDWIN WEEDEN GAMBOA, luego de considerar que, tanto la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, como el Juzgado Tercero del Circuito de Chiriquí, manifestaron -en términos generales- que no mediaba causa meritoria de proceso administrativo, ni penal que motivara sus respectivos enjuiciamientos y; por la otra, por haberlo dispuesto así el artículo 90 del DECRETO N°194 de 16 de septiembre de 1997, mismo que se encontraba vigente al momento en

que FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, tomaran posesión de los cargos en los que respectivamente se les designó a través del DECRETO N°115-DDRH de 6 de mayo de 2002 (ver fojas 78 y 79 a 80 de los Ants. Adm.) y del DECRETO N°91-DDRH de 21 de marzo de 2003 (ver fojas 25 y 26 de los Ants. Adm.).

En razón de lo anotado, el Licenciado LUIS ALBERTO PALACIOS APARICIO, actuando en representación judicial de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ y por mandato expreso del entonces Contralor General, Licenciado DANI ARIEL KUZNIECKY BARSKY; pide mediante formal CONSULTA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE INTERPRETACIÓN PRE-JUDICIAL, que esta Sala se pronuncie sobre el RECTO SENTIDO y ALCANCE del artículo 90 del DECRETO N°194 de 16 de septiembre de 1997 "Por el cual se modifica el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República", a fin de determinar si les asiste o no a los precitados ciudadanos el derecho a que se les reconozca el pago de salarios caídos.

En tanto, el Procurador de la Administración, luego que fuera notificado y de haber recibido el debido traslado de la referida consulta, enunció en su Vista N°429 de 22 de junio de 2007 (visible de fojas 52 a 57) que "... el texto de la norma del reglamento interno de la Contraloría General de la República objeto de la consulta de interpretación, ... no es aplicable al caso de los funcionarios Héctor Cedeño Salazar y Franklin Rodríguez Alba, puesto que se refiere particularmente al derecho de recibir salarios caídos que tienen los funcionarios de esa entidad pública que han sido separados temporalmente de sus cargos en virtud de un proceso disciplinario seguido en su contra; ... (El subrayado es de esta Sala)", supuesto que a su juicio no se configura en esta ocasión, puesto que, dichos ciudadanos "... fueron destituidos de los mismos, ...", es decir, que fueron destituidos de los cargos ejercidos.

De igual manera, manifestó que "... el carácter de norma reglamentaria del artículo 90 del decreto 194 de 16 de septiembre de 1997, objeto de la consulta de interpretación prejudicial, impide que pueda servir como fundamento de Derecho para el reconocimiento y pago de salarios caídos de los citados funcionarios de la Contraloría General de la República, ...", ello, debido a que "... el derecho al reconocimiento y pago de los salarios dejados de percibir por los servidores públicos, al igual que el resto de los derechos y deberes de éstos, deben estar fijados y regulados por la Ley. ..." y en el caso en estudio no consta que hubiere ocurrido así.

#### Análisis y Criterio:

Bien, para un buen análisis y criterio es preciso destacar que todo lo observado en cada una de las piezas y elementos que constituyen el expediente principal y sus cuadernillos accesorios, los cuales son contentivos de los antecedentes administrativos del presente caso, aparejado de las anotaciones expuestas en los párrafos precedentes; ha llevado a esta Corporación de Justicia a realizar un pormenorizado estudio de todas las disposiciones legales y reglamentarias que han regido a la Contraloría General de la República, al menos desde el año 1968 hasta nuestros días y con ello, se han analizado también, los momentos de su aplicación en el tiempo y el espacio y, el estadio en el que se presentó cada actuación administrativa, disciplinaria y hasta penal que de algún modo se podría decir, contribuyeron con el engendramiento de la consulta que hoy nos ocupa.

Así tenemos que -a manera de recuento histórico y para que sirva de docencia- mediante Resuelto N°29 de 2 de febrero de 1970 (el cual modificó el Resuelto N°15 de 19 de enero de 1968), la Contraloría General de la República, dejó sentados los lineamientos a seguir en materia de personal o recurso humano en dicha entidad estatal, esto es, su "Reglamento Interno", mismo que, a pesar de ciertas enmiendas realizadas a través de los tiempos e, inclusive, de la promulgación de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984 "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República" (ver G.O. N°20,188 de 20 de noviembre de 1984); estuvo vigente hasta el 01 de febrero de 1992, cuando se dictó y adoptó el nuevo Reglamento Interno, mediante Decreto N°22 de 29 de enero de 1992, el cual rigió hasta que se modificara con el que hoy está en vigencia -pese a ciertas enmiendas posteriores-, éste es, el de 01 de octubre de 1997, aprobado mediante Decreto N°194 de 16 de septiembre de 1997 y el cual contiene la disposición que en esta ocasión es el objeto de la aludida consulta, por estar vigente al tiempo en que se dio el reintegro tantas veces referido.

Bien, como hemos visto, en los últimos cuarenta y uno (41) años de vida Republicana -contados desde 1968-, han existido al menos cuatro (4) escenarios reglamentarios a nivel interno de la Contraloría General de la República, de los cuales dos (2) ocurrieron paralelos a la emisión de cada acto administrativo citado (Decretos de Destitución) y que, por su razón de ser, han guardado estrecha relación con la situación laboral de los señores FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR.

Vemos que al tiempo en que se dictó el DECRETO N°173 de 26 de septiembre de 1990, con el cual se resolvió DESTITUIR del cargo de INSPECTOR DE OBRAS DEL ESTADO III, con Posición N°983, al Ingeniero FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA, con cédula de identidad personal N°8-185-109 y Seguro Social N°141-9937, estaba vigente el Resuelto N°29 de 2 de febrero de 1970, de la Contraloría General de la República, mismo que -a pesar de la promulgación de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984- estuvo vigente hasta el 01 de febrero de 1992, cuando se dictó y adoptó el nuevo Reglamento Interno -mediante Decreto N°22 de 29 de enero de 1992B. Esto nos lleva a entender entonces, que la Contraloría General de la República debió someter sus actuaciones en materia de personal acorde con lo que dicho Reglamento Interno establecía para ese momento.

En tanto, para el caso del Licenciado HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, con cédula de identidad personal N°9-84-83 y Seguro Social N°183-3661, quien fue resuelto DESTITUIR mediante DECRETO N°33 de 1 de marzo de 1993, del cargo de JEFE DE AUDITORÍA DE CONTRALORÍA I, con Posición N°955; pensamos que tal actuación y demás situación laboral se tuvo que haber atendido bajo los parámetros del Reglamento Interno vigente en ese tiempo, este es, el de 01 de febrero de 1992, adoptado mediante Decreto N°22 de 29 de enero de 1992, el cual rigió hasta que se modificara y aprobara más tarde, mediante Decreto N°194 de 16 de septiembre de 1997.

Nótese que en el tiempo transcurrido desde que se emitieron los respectivos Decretos contentivos de la destitución de los precitados funcionarios públicos y, de la emisión de los que contenían la orden de reintegro de los mismos al servicio en la Contraloría General -esto es, desde septiembre de 1990 hasta marzo de 2003-, no solamente se dictó, la Resolución DRP N°549-99 de 9 de diciembre de 1999, por parte de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República y, se resolvió en Audiencia Preliminar de 1° de noviembre de 2000, por parte del Juzgado Tercero del Circuito de Chiriquí, la situación penal en relación a los señores FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, donde precisamente la primera de ellas destacó que no existía mérito para iniciar trámite del proceso administrativo respectivo, ante el hecho de no existir pruebas que vinculasen o señalaran a éstos, como responsables por los supuestos hechos o irregularidades cometidas en contra del Patrimonio del Estado, dimanantes del Informe Especial N°008-99-DGA-DAAG de 9 de abril de 1999 y, la segunda determinó -en cuanto al ámbito penal- que lo procedente era, como en efecto se hizo, dictarse Sobreseimiento Definitivo a favor de los citados ciudadanos, acusados por el presunto delito Contra la Administración de Justicia; sino, que surgió a la vida jurídica la modificación al Reglamento Interno que había estado en vigencia desde el 01 de febrero de 1992, luego que fuera dictado y adoptado como tal, mediante Decreto N°22 de 29 de enero de 1992, este es, el que se encuentra vigente en la actualidad, desde el 01 de octubre de 1997, previa aprobación mediante Decreto N°194 de 16 de septiembre de 1997.

En fin, estima esta Magistratura que todo lo relacionado a la destitución de FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, ejecutada respectivamente, en el año 1990 y 1993; debió someterse a los reglamentos vigentes en cada momento u ocasión, por así haberse dispuesto sustantivamente en el párrafo primero del artículo 32 del Código Civil que a la letra dice: "... Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. ...". Eso sí, no puede haber lugar a desconocer que los acontecimientos normativos que emergieron con el bregar de los años, es lo que nos ha llevado a manifestar que si bien es cierto, la petición de reconocimiento de salarios caídos o dejados de percibir, realizada por los referidos señores -la cual se procura resolver con lo que se declare por esta Sala, en razón de la consulta elevada en esta ocasión, por la Contraloría General de la República- no es más que una consecuencia de lo resuelto por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP) en 1999 y por la esfera penal en el año 2000; no menos cierto es que dicha solicitud se realizó posterior a la entrada en vigencia del Decreto N°194, por ende, no se estaría contrariando con ello, lo previsto en el referido artículo 32 del Código Civil que dice -a groso modo- que "... los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.", puesto que, si bien la destitución de ambos funcionarios se da a principios de la década de 1990 no es sino a inicios del nuevo siglo que, además de ordenarse el reintegro de éstos, es a consecuencia de ello que se pide el aludido reconocimiento de salarios.

Ahora bien, no es que en esta ocasión pretendamos adelantar juicios de valor, máxime cuando estamos frente a una consulta o interpretación prejudicial y no de un proceso contencioso administrativo, sin embargo, no podemos dejar de señalar a manera de docencia que, el caso en estudio, requiere de un poco más que la interpretación querida por la Contraloría General de la República; pues, estamos seguros que el planteamiento que haremos en esta ocasión servirá de base para interpretaciones prejudiciales futuras y hasta evitará en gran medida que se ocurra ante esta Sala con tal fin, por razón de disposiciones del tantas veces citado Decreto N°194.

Esta Magistratura ha podido observar de cada una de las piezas y elementos que se han presentado hasta el momento, que los señores FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, no solo fueron administrativamente destituidos de sus respectivos cargos, ello, a inicios de la década de los noventa; sino, que fueron investigados, tanto por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, como por la Jurisdicción Penal (Juzgado Tercero Penal del Circuito de Chiriquí), lo que nos lleva a señalar, no sólo por lo antes anotado, sino por lo que han denotado el cúmulo de disposiciones estudiadas, que de ellas se deduce que un funcionario ante circunstancias como las que se alegaron en su momento por la Contraloría General de la República, en relación a los señores FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR; debe enfrentar al menos tres (3) procesos, a saber, el primero de ellos, ante la esfera puramente administrativa (gubernativa) o de personal, la cual se tendría que ocupar de su estatus como servidor público; el segundo que aperturaría la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (D.R.P.), quien tiene como misión el reintegro a la Administración Pública de los bienes de su patrimonio o, en su defecto, el equivalente monetario según su valor al tiempo de su adquisición y; el tercero o último, es decir, el Penal que busca ante la configuración de un delito, que quien lo hubiere ejecutado, cumpla con la pena preestablecida por ello. De tal manera entonces, que no cabe duda que la competencia de cada una de tales instancias o dependencias citadas es sumamente clara, específica e independiente, y así se ha reconocido legalmente.

Vista la manifestación realizada en el párrafo anterior, podemos concluir que era evidente entonces que tales dependencias estatales (Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República y el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Chiriquí) no podrían pronunciarse ordenando el reintegro de los señores RODRÍGUEZ ALBA y CEDEÑO SALAZAR y, mucho menos, el pago de salarios caídos o dejados de percibir, en el evento que hubiere lugar o por disposición del artículo 90 del Decreto N°194 de 1997, ya que ello, y sólo en el caso de haberse agotado la vía gubernativa o configurarse la figura del Silencio Administrativo, quien podría hacerlo, previa ocurrencia y comprobación oportuna; sería la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, luego que se hubiere incoado el correspondiente Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, claro está, tomando en cuenta todos los lineamientos legales vigentes al tiempo de su interposición, pero nada de ello se ha podido corroborar hasta el momento.

Ahora bien, lo que sí se ha podido colegir es que no es con la emisión de la decisión de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República y de la Jurisdicción Penal (Juzgado Tercero Penal del Circuito de Chiriquí), respectivamente, que los señores RODRÍGUEZ ALBA y CEDEÑO SALAZAR, ocurren a presentar reclamación alguna de derechos o el reconocimiento y pago de salarios caídos o dejados de percibir, sino, luego que fueran reintegrados al servicio público por el entonces Contralor General de turno, esto es, el doce (12) de junio de 2002 (ver foja 78, 79-80, 81, 86-87 y 88-89) y, el veintiuno (21) de abril de 2003 (ver foja 25, 26, 27 y 35), respectivamente.

Lo anterior nos lleva a entender que si bien, del presente expediente se ha vislumbrado la posible falta de agotamiento de la vía gubernativa e inclusive de ocurrencia ante la esfera contencioso administrativa (vía demanda de plena jurisdicción), lo que, en dado caso, podría darles lugar entonces a quienes se encontraran en tal condición, a que en su momento -siempre que estuvieren en término- ocurrieran, previa comprobación oportuna de hechos y demás, reclamaren a quien correspondiera la indemnización de lugar, tomando al menos como base aquellas sumas de dinero que en concepto de salarios y derechos adquiridos hubieren dejado de percibir desde que se realizó sus respectivas destituciones, hasta que se les notificara la decisión que los excluía y/o sobreseía definitivamente de toda responsabilidad en perjuicio del Patrimonio del Estado Panameño. Sin embargo, no por ello podríamos hacernos ajenos al hecho o decisión del entonces Contralor General, quien, en atención a lo resuelto por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República y por la Jurisdicción Penal (Juzgado Tercero Penal del Circuito de Chiriquí), en este caso, a favor de los señores FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR; procedió a reintegrar a éstos últimos, acción que a la faz jurídica se tiene como válida y legal por ser esta una de sus facultades como tal y, por no mediar objeción alguna a ello.

Pero como ya ha quedado expuesto en el párrafo anterior, esto es, que es a razón del reintegro al engranaje público que les hiciera el Contralor General de la República de turno para el período gubernamental de 1999 a 2004, a tales ciudadanos lo que motivó su entendimiento en cuanto a la viabilidad de la solicitud de reconocimiento de salarios caídos o dejados de percibir; pues es lo que según éstos, se deriva del contenido del artículo 90 del tantas veces citado Decreto N°194 de 1997, el cual a la letra dice:

... DE LA REINCORPORACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO AL CARGO. Cuando la investigación realizada demuestre que no existen causales de destitución, el servidor público se reincorporará a su cargo o a otro análogo en clasificación (grado); y recibirá las remuneraciones dejadas de percibir durante la separación, en un término no mayor de noventa (90) días, y cuando existan las condiciones presupuestarias vigentes.

PARÁGRAFO: Copias de los documentos mediante los cuales se establezcan las sanciones disciplinarias, se registrarán y archivarán en el expediente del servidor (El subrayado, la negrilla y cursiva son de esta Sala).

Nótese que la actitud adoptada por los señores FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, es coherente con el contenido del precitado artículo, por cuanto que, del mismo se deduce que vasta con ser reincorporado para que tenga lugar tal petición de reconocimiento, petición que a la postre se torna para esta Sala como una actuación de evidente e imperante buena fe por parte de tales administrados, que no podría dar lugar a que se les desconociera tales derechos, máxime cuando el artículo objeto de la consulta en concomitancia con el artículo 302 de la Constitución Política conciente tal viabilidad de reconocimiento; pues, no es culpa de los citados señores o funcionarios que el entonces señor Contralor General en un probable acto de buena fe y consideración, pero a su vez, contrario a lo que legalmente debió ser, es decir, que este último servidor público, dada la destitución realizada y lo resuelto por las otras dos (2) instancias tantas veces citadas, si era su intención que los mismos volviesen a formar parte de la entidad a su cargo, debió nombrarlos nuevamente y -sin el ánimo de pretender variar a estas alturas tal decisión- no reintegrarlos, como en efecto lo hizo -criterio que ha esbozado el Procurador de la Administración en su Vista Fiscal - ver punto uno (1) de la foja 55-. Claro está, que ello es sin perjuicio de las exposiciones conceptuales de términos aplicables que haremos más adelante dentro de la presente resolución.

Como complemento -oportuno- de lo anterior, tenemos que JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ nos dice en su obra "EL PRINCIPIO GENERAL DE LA BUENA FE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO", Segunda Edición - 1989, página 133 que:

Si el principio general de la buena fe juega un papel relevante en el nacimiento y desenvolvimiento de las relaciones jurídicas, con mayor rigor desplazará su eficacia a la hora de su extinción.

La confianza derivada de la existencia del acto comporta para todos los que intervinieron en su nacimiento un deber de conservación (principio favor acti). Lo que se traduce en importantes limitaciones, como vimos, en las facultades de reaccionar frente al acto que nació inválido, y, con mayor razón, en orden a la extinción de las relaciones dimanantes de un acto que, por cumplir todos los requisitos, nació válido.

Dada la claridad del planteamiento expuesto -aparejado de la cita doctrinal anotada-, el cual, más que docente no es otra cosa que el resultado de la realidad jurídica y de facto que se ha configurado en el presente caso; nos ocuparemos de puntualizar concretamente cómo es que ha emergido nuestro criterio para establecer o declarar, en este caso, cuál es el RECTO SENTIDO y ALCANCE del artículo 90 del DECRETO N°194 de 16 de septiembre de 1997 (publicado en la Gaceta Oficial N°24,340 de 9 de julio de 2001) "Por el cual se modifica el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República".

Así tenemos que, el representante judicial de la Contraloría General de la República argumenta que el dilema de su mandante y de él propiamente, empieza cuando llevan a sus respectivos encéfalos el contenido del tantas veces citado artículo 90, mismo que al ser analizado y seguidamente confrontado, por una parte, con las argumentaciones del ocurrente vía "solicitud de interpretación prejudicial" y, por la otra, con la intención plasmada en el artículo citado, encontramos que, en efecto, la disyuntiva se configura para la ahora parte ocurrente, cuando se dicta una disposición (artículo 90) que pretende que quien posteriormente la vaya a considerar y, por ende, a aplicar en un caso, bien, se abstenga de ello si la situación o acto, en este caso, administrativo, no manifestare categóricamente la palabra "separación", como ha ocurrido en esta ocasión, donde a los servidores públicos (RODRÍGUEZ ALBA y CEDEÑO SALAZAR) al tiempo de su desvinculación del servicio público, se les realizó utilizando el término de "destitución"; o en dado caso -y lo que vendría a ser correcto- elevara la correspondiente solicitud de interpretación prejudicial, como en efecto se ha hecho a esta Sala, a tenor de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 97 del Código Judicial.

En atención a lo anterior, y para que sirva de base a la decisión que anotaremos en este acto jurisdiccional, es por lo que vale puntualizar algunos conceptos de términos que son muy comunes en cuanto a su utilización por la administración pública al tiempo de dictar actos principalmente de naturaleza administrativa o de recurso humano y, que en ocasiones han generado sendas confusiones; éstos vienen a ser los de separación, suspensión, destitución, nombramiento y reincorporación o reintegro.

Bien -a manera de docencia y en palabras comunes- tenemos que, desde el plano gubernamental o público la SEPARACIÓN "... Es la desvinculación de un funcionario del cargo público que ejerce, ya sea que tal desvinculación sea temporal o definitiva.", entre tanto, la SUSPENSIÓN "... Es la censura o corrección gubernativa que en todo o en parte priva del uso del oficio, beneficio o empleo o de sus goces y emolumentos a un funcionario público.". Sin embargo, la DESTITUCIÓN -aunque pareciera tener una definición conceptual un tanto semejante a los anteriores-, es categórica, puesto que, "... Es la separación definitiva del funcionario del cargo público que ejerce."

En tanto, el NOMBRAMIENTO no es más que "... La designación de una persona que en adelante se denominará funcionario para ejercer un cargo u oficio público.", mientras que la REINCORPORACIÓN o REINTEGRO, es "... Volver a incorporar a alguien a un servicio o empleo -en este caso, público- o volver a ejercer una actividad, incorporarse de nuevo a una colectividad o situación social o económica o simplemente, reintegrarse a sus funciones."

Ahora bien, diversas han sido las ocasiones en que se ha confundido la figura del nombramiento con la reincorporación, situación contraria conceptualmente hablando, puesto que, nombramiento es el encargo hecho a una persona para que ejerza un puesto en la Administración Pública, a partir de su toma de posesión, sin que ello conlleve el que lo hubiere ejercido anteriormente, mientras que la reincorporación sí implica este aspecto. Es decir, que sólo podrá haber lugar o se podrá decir que se configura la reincorporación cuando se devuelve a una persona o funcionario el cargo que había ejercido previamente -sin perjuicio que pueda ser un cargo análogo a falta del que hubiere ejercido previo a su desvinculación- ya sea, por disposición judicial o por voluntad del funcionario denominado ente nominador que ordene el reintegro.

De igual forma podríamos decir, que la Separación -siempre que fuere definitiva- y la Destitución, son un tanto semejantes conceptualmente hablando; pues si leemos con detenimiento lo que estos términos representan, podremos concluir que, en efecto, la destitución -como ha ocurrido en este caso- equivale a lo que vendría a ser una separación definitiva, es decir, a una desvinculación definitiva del servicio de un funcionario en la administración pública, lo que, sin lugar a dudas y, aún cuando a falta del agotamiento de la vía gubernativa e inclusive si fuere el caso, de la ocurrencia ante la vía contencioso administrativa; al ser ordenado el reintegro -más allá de haber intervenido e imperado la buena fe- lo procedente en atención al artículo objeto de la consulta no podría ser otra cosa que el reconocimiento querido, esto es, de los salarios caídos o dejados de percibir, al menos desde que se realizó la destitución hasta que fuera reintegrado el funcionario público. Y claro, con mayor razón aún, si el reintegro se diera, luego de una separación temporal. Ahora bien, como poder dejar de señalar que en efecto la situación se podía tomar compleja para la parte hoy consultante, si más allá del vacío que embarga al artículo 90 del Decreto N°194 de 1997, simple y llanamente el mismo se refiere a la separación.

Sin perjuicio de lo anotado en el párrafo anterior, vemos que, como se desprende del escrito contentivo de la consulta, quien ocurre con ella ante esta Sala, manifiesta que -a su juicio- hay oscuridad en el contenido del artículo 90 tantas veces citado, puesto que, el mismo "... dispone que el reconocimiento del pago de salarios caídos tendrá lugar cuando "la investigación realizada demuestre que no existen causales de destitución" refiriéndose esta norma a los casos de funcionarios suspendidos de sus cargos, más no así a los supuestos en que el servidor público ha sido destituido. ...", es más, arguye también, que el precitado artículo "... se circunscribe a establecer que el pago de salarios caídos procede en tanto consten elementos probatorios -dentro de la investigación administrativa realizada por nuestra Institución- que acrediten que no existen causales de destitución, ...", pero sostiene que tal excerta "... no dice nada cuando las pruebas que exculpan al funcionario suspendido o destituido -de la falta administrativa que ha dado lugar a su suspensión o destitución- se producen fuera de la investigación administrativa efectuada por la Institución, verbigracia, una resolución dictada dentro de un proceso tramitado en la jurisdicción penal o contencioso administrativa." (El subrayado, la negrilla y cursiva son de esta Sala).

Vemos que la parte ocurrente en grado de consulta, ha utilizado enfáticamente en las aludidas citas de su escrito, términos como "suspendidos, suspendido y suspensión", mismos que se tornan ajenos al que realmente se

utilizó en el artículo 90 en cuestión, lo que si bien, a juicio de esta Sala es un yerro de denominación, no por ello resulta descabellado, atendiendo la explicación conceptual que hicieramos en párrafos precedentes.

Bien, todo lo que hasta el momento hemos visto nos lleva a tener presente que, en términos generales, no se debe perder de vista que si bien, las sanciones disciplinarias, ya sea, que se encuadren en la suspensión, separación o destitución, no son más que la consecuencia afflictiva de las conductas antijurídicas del personal que presta servicios en la Administración Pública, no por ello se debe entender que las decisiones que se convengan adoptar en relación a tales conductas deban quedar a la descontrolada merced de quien corresponda proferir o ejecutar la medida o lo que vendría a ser más grave aún, que luego de haberse resuelto sobre la inexistencia de mérito para la vinculación en una causa administrativa o disciplinaria que afectara la buena función de la Administración Pública o la no configuración de acción delictiva en la persona o personas señaladas como supuestas infractoras de uno o varios delitos, tengan que cargar con otro pesar más del que soportaron mientras se evacuaban las investigaciones o resolvían aquellas acciones incoadas en su contra o en las que fueren parte.

Hechas las reflexiones docentes y jurídicas anotadas, procederemos a plantear nuestro criterio en cuanto a la aplicación en el tiempo del artículo 90 del Decreto N°194 de 16 de septiembre de 1997, ello, al amparo del denominado "Principio de Legalidad", el cual no es más que un principio fundamental del Derecho Público, conformado por normas a las que deben someterse y sustentarse jurídicamente el ejercicio de potestades de la Administración Pública en general (a través de sus dependencias) y, claro, que ello, con la finalidad de determinar que la misma es competente y capaz de interpretar y aplicar correctamente el conjunto de materias y disposiciones legales que caen bajo su jurisdicción y competencia.

Planteado en nuestro argot cotidiano, lo que se busca con la consideración del principio de legalidad es, por una parte, que esencialmente las entidades estatales o de Derecho Público, cumplan sus roles en estricto apego a las disposiciones legales vigentes al tiempo en que se encuentren en la necesidad de proferir un acto, ya sea, administrativo o judicial, pero que si en dado caso no lo hicieren en ese estricto derecho debido, al menos sea de la manera más ventajosa o menos lesiva posible para el administrado, siempre que este último hubiere actuado de buena fe y; por la otra, que al actuarse en calidad de administradores de la cosa pública y de su recurso humano o como administradores de justicia, se procure resguardar al máximo posible el derecho que tienen, tanto los funcionarios públicos, como los usuarios del sistema, esto es, a la tutela judicial efectiva de sus derechos.

Bien, en el caso en estudio, hemos podido observar con claridad meridiana que la interpretación que se busca para el logro del RECTO SENTIDO y ALCANCE del artículo 90 en cuestión (antes descrito), es de aquellas que en efecto se toman determinantes, puesto que, se trata del reintegro de funcionarios a los cuales -según se desprende del caudal probatorio aducido- no se les comprobó falta o la existencia de pruebas que les vinculara con la acción delictual que en su momento se investigó -indistintamente de lo que hemos anotado en párrafos precedentes-. Por tanto, y aunque el aludido artículo no hiciera referencia categórica a situaciones en que el funcionario hubiere sido destituido, sino más bien, separado, como se registra anotado en la actualidad, no podríamos dejar de puntualizar que, en efecto, se torna oscuro el sentido e intención del artículo en comento, es decir, que en términos generales, se refleja es un vacío, tanto en dicha norma como en el propio reglamento, que de paso, trastoca la realidad administrativa de la Contraloría General de la República en materia de personal, precisamente cuando se trata de resolver casos como el que se ha traído a colación o por el que se ha elevado la consulta que nos ocupa.

Ahora bien, no podríamos dejar de decir que del minucioso examen realizado al comentado reglamento, hemos podido encontrar que existe otra norma un tanto semejante a lo dispuesto en el precitado artículo 90, ello en cuanto a su contenido, esta es, el artículo 79 literal "g" -aún vigente-, que a la letra dice:

... DE LOS DERECHOS.- Todo servidor público de la Contraloría General tendrá, independientemente de otros, los derechos siguientes:

.../;

**g.** Ser reincorporado de inmediato a su cargo o a otro análogo en clasificación (grado); y recibir las remuneraciones dejadas de percibir durante la separación, en un término no mayor de noventa (90) días, una vez compruebe plenamente la inocencia de los hechos imputados y existan las condiciones presupuestarias vigentes (El subrayado, negrilla y cursiva son de esta Sala).

.../.

Como anotamos previamente y sin adentrarnos con este artículo al tema de la oscuridad que se dice embarga a la norma objeto de la consulta (artículo 90), vemos que el contenido de la misma se torna un tanto semejante con el que se estipula en el literal "g" del artículo 79 del tal Reglamento, sólo que el artículo 90 es categórico al referirse a la reincorporación, pero al final del camino lo establecido en ambos artículos no son otra cosa que los derechos que tienen quienes sean funcionarios públicos, en este caso, de la Contraloría General de la República que, en dado caso, se encontraren o se les hubiere separado del ejercicio de su cargo y, que luego de finalizadas las investigaciones no se encontrara en ellos configurada o atribuida responsabilidad alguna con la causa investigada o endilgada o elemento alguno de vinculación.

Dicho en otras palabras, la reincorporación al cargo ejercido del cual se le hubiere separado a quien en su momento lo había ostentado en calidad de funcionario, dará lugar a que los salarios caídos o dejados de percibir le sean reconocidos por derecho, aún cuando no se hubiere anotado expresamente en el documento o acto, ya sea administrativo o jurisdiccional con el que se le absolviera de los cargos o señalamientos endilgados; no obstante, en el caso que el término empleado en el documento con que se separa del cargo al funcionario fuere destitución, el cual equivale a la separación definitiva; no sólo se deberá agotar entonces la vía gubernativa, sino la contenciosa administrativa en cuanto al aspecto puramente laboral o de recurso humano. Claro está, que en el presente caso lo que se ha anotado en este párrafo no aplicaría por aquello de la buena fe evidenciada.

Bien, como hemos expuesto reiteradamente en esta resolución, por una parte, es el vacío que embarga al Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, contenido en el Decreto Ejecutivo N°194 de 16 de septiembre de 1997 y, por la otra, la forma en que se redactó el artículo 90 de tal Decreto; lo que ha dado lugar a la oscuridad que se dice configurada en tal disposición, la cual es objeto de dicha consulta, por cuanto que, al igual que la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, no contempla nada en relación a los funcionarios que de tal dependencia estatal se destituyan y que más tarde, previo agotamiento de los trámites legales de lugar y, según la naturaleza de la investigación, se comprabare su inocencia o carencia de vinculación y, que en razón de ello o por decisión de esta Sala, donde, previa interposición oportuna de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, se declarara la ilegalidad del acto administrativo demandado; tuvieran que ser reintegrados y, por ende, con derecho al pago de los salarios dejados de percibir mientras se mantuvo su desvinculación laboral en tal entidad, es decir, en este caso, de la Contraloría General de la República.

En fin, y sin perjuicio de todo lo anterior, vemos que la necesidad de la parte hoy ocurrente, consiste en lograr una interpretación prejudicial sobre una norma (artículo 90 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República), que pretende aplicar para atender o resolver una situación que le emergió en el primer semestre del año dos mil tres (2003), interpretación que en esta ocasión peticiona a la Sala Tercera de la Corte Suprema; pues como ya hemos anotado, es a quien a tenor de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 97 del Código Judicial, le corresponde pronunciarse sobre el RECTO SENTIDO y ALCANCE de una norma invocada para consulta, como en efecto lo haremos seguidamente, dada la oscuridad motivada por el vacío al que hemos hecho vasta referencia. Siendo así, en adelante el artículo 90 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República se entenderá que su contenido aplicará también -de manera análoga-, tanto para las destituciones como para las separaciones (temporales o definitivas), esto es, que si se produjera el reintegro, entonces ello daría lugar a que se solicitara el cumplimiento de la obligación que tiene la Contraloría General de la República, es decir, de reconocer y, por ende, honrar, según la norma en consulta -dentro de los noventa (90) días calendarios siguientes-, el pago de los salarios que tal funcionario hubiere dejado de percibir mientras duró, ya sea, la suspensión, separación o destitución de tal entidad estatal, salvo que, el funcionario no aceptara el reintegro, caso en el cual la fecha tope para el aludido pago será en la que éste manifieste su desinterés por escrito una vez llamado a tomar posesión.

Por lo expuesto en párrafos anteriores, vale anotar que es claro que el reconocimiento del derecho a recibir el pago de salarios caídos o dejados de percibir por un funcionario que hubiere sido separado, suspendido (temporal o definitivamente) o destituido y que posteriormente se ordenara o diera su reintegro; no podría tenerse -en el caso de funcionarios de la Contraloría General de la República- como contrario a lo preceptuado en el artículo 302 de la Constitución Política, puesto que, tal reconocimiento está considerado, en este caso, en el Reglamento Interno -aprobado mediante el Decreto N°194 de 1997- de dicha entidad, especialmente en los artículos 79 literal "g" y 90 antes citados.

Por otro lado, debemos dejar anotado que, en este caso particular, si bien, la propia Contraloría General de la República reintegró a los funcionarios FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA y HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, al servicio público que ella ofrece, no podemos dejar pasar desapercibido que, en los demás casos, resultará imperante el agotamiento de la vía gubernativa e inclusive, la ocurrencia ante la esfera contencioso administrativa, cuando el funcionario hubiere sido separado, suspendido (temporal o definitivamente) o destituido, tal como lo establecen al menos la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, modificada por la Ley N°45 de 27 de noviembre de 2000 y, la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946.

Por todo lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ante la Consulta que le fuera elevada, INTERPRETA PRE-JUDICIALMENTE el artículo 90 del DECRETO N°194 de 16 de septiembre de 1997 "Por el cual se modifica el reglamento Interno de la Contraloría General de la República", en los términos expuestos en la parte motiva de esta resolución, artículo éste que será aplicado por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, para resolver lo atinente al reconocimiento del derecho al pago de los salarios caídos o dejados de percibir, a los funcionarios que tuvieren lugar a ser reincorporados al cargo del cual hubieren sido suspendidos, separados (temporal o definitivamente) o destituidos de dicha entidad, entendiéndose en este, del Ingeniero FRANKLIN RODRÍGUEZ ALBA, con cédula de identidad personal N°8-185-109 y Seguro Social N°141-9937 y, del Licenciado HÉCTOR ALBERTO CEDEÑO SALAZAR, con cédula de identidad personal N°9-84-83 y Seguro Social N°183-3661.

Una vez en firme la presente resolución, REMITASE el presente cuadernillo y sus antecedentes administrativos a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA para los fines pertinentes, previa a notación de salida en el libro respectivo.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.  
WINSTON SPADAFORA FRANCO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. (Con Salvamento de Voto)  
HAZEL RAMIREZ (Secretaria)

#### SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ADÁN ARNULFO ARJONA L.

Con todo respeto me veo en la necesidad de expresar mis reservas sobre la redacción que la mayoría ha decidido darle a la parte resolutive de la presente sentencia.

Como indique durante la fase de lectura del proyecto, el proceso de interpretación prejudicial sobre el sentido y alcance del artículo 90 del Decreto 194 de 16 de septiembre de 1997, expedido por la Contraloría General de la República, debe culminar con un pronunciamiento abstracto y es, completamente improcedente, a mi juicio, incluir aspectos concretos y específicos sobre la situación de una persona en particular.

En el presente caso, la mayoría ha decidido "resolver" la situación particular de dos servidores públicos sobre la base de "interpretar perjudicialmente el alcance y sentido del artículo 90 del Decreto 194 antes descrito.

Esta determinación no es jurídicamente viable debido a la naturaleza especial de este proceso Contencioso.

Las razones que sustentan este criterio son, entre otras, las siguientes:

1. El objeto del contencioso de interpretación prejudicial es la interpretación del sentido y alcance de un acto administrativo que tiene un sentido oscuro o ambiguo y que debe ser aplicado para resolverse el fondo de un negocio o para ejecutar el acto administrativo, es decir, es aquella cuestión cuyo previo pronunciamiento se requiere para decidir sobre un asunto legal dependiente de aquélla.
2. El proceso de interpretación prejudicial no es para resolver una controversia particular, sino para que la autoridad que lo tiene que resolver cuente con una sentencia de la jurisdicción Contenciosa que le guíe respecto al sentido y alcance de un precepto jurídico que se utilizará en la expedición de un Acto Administrativo.

3. El carácter prejudicial, de este tipo especial de proceso pone de manifiesto que él no puede utilizarse para anticipar el contenido de la decisión que tendrá que adoptar la autoridad consultante a los propósitos de resolver un caso concreto.

Por los motivos señalados es claro, entonces, que no se puede en un proceso de esta naturaleza, subjetivizar la parte resolutive de la decisión cuyo contenido se encuentra reglado por la Ley y no puede ser variado por el Tribunal.

Lo que correspondía era limitar la parte resolutive de la decisión a fijar el sentido y alcance del artículo 90 del Decreto 194 y dejar que, en este caso, la Contraloría, luego de tal interpretación prejudicial, resolviera la petición particular de los servidores públicos reclamantes.

Como esta posición no coincide con el resto de los integrantes de la Sala no me queda otra alternativa que expresar de manera categórica y respetuosa que, SALVO EL VOTO.

Fecha ut supra.

ADAN ARNULFO ARJONA L.

HAZEL RAMÍREZ (Secretaria Encargada)

---

### Nulidad

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO TEÓFANES LÓPEZ ÁVILA, EN REPRESENTACIÓN DE HUMBERTO LUIS MAS CALZADILLA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA CONVOCATORIA PARA EL PRIMER CONCURSO PARA OCUPAR EL CARGO DE DIRECTOR DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES DEL 2 DE MARZO DE 2009, EMITIDO POR EL MINISTERIO PÚBLICO. -PONENTE: ADAN ARNULFO ARJONA L.-PANAMÁ, DOS (2) DE JULIO DE DOS MIL NUEVE (2009).-

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Adán Arnulfo Arjona L.
Fecha:	Jueves, 02 de Julio de 2009
Materia:	Acción contenciosa administrativa Nulidad
Expediente:	232-09

#### VISTOS:

El licenciado Téofanes López Ávila, actuando en representación del señor HUMBERTO LUIS MAS CALZADILLA, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad para que la Convocatoria al Primer Concurso para ocupar el cargo de Director de Medicina Legal y Ciencias Forenses del 2 de marzo de 2009, emitida por el Ministerio Público, sea declarado nulo por ilegal.

El Magistrado Sustanciador procede a examinar si la demanda cumple con los requisitos legales para su admisión.

En atención a lo dispuesto en el artículo 42 de la ley 135 de 1943, se establece como requisito para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que "se trate de actos o resoluciones sean definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación".

El acto cuya nulidad se demanda es la convocatoria del primer concurso para ocupar el cargo de Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, este acto constituye un acto preparatorio o de mero trámite dentro del procedimiento administrativo de adjudicación del puesto sometido a concurso.

Por consiguiente, y de conformidad con jurisprudencia reiterada de esta Superioridad, dicho acto no es susceptible de ser demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa, por no cumplir con lo requerido por la normas comentada.

Adicional a lo anotado, se observa que la pretensión del demandante se sustenta en el hecho de que