

En los casos en que el funcionario haya recibido importes de sobresueldos por antigüedad, sin que tuviera derecho por razón de que el monto del salario ajustado supera lo establecido en la Ley Orgánica (B/.700.00 mensuales), deberá cancelar durante el año 1994, la totalidad del valor percibido en las diferentes vigencias. Este pago se hará mediante descuentos directos en efectivo en un plazo no mayor de doce (12) meses, o por vía de reintegro de sus Títulos Prestacionales por ese valor."

Siendo que la funcionaria BATISTA recibió retroactivamente el pago de un salario superior a B/.700.00 mensuales, queda claro que no tenía derecho a percibir de manera adicional, el sobresueldo de B/.28.55, razón por la cual la entidad de seguridad podía establecer una cuenta por cobrar, por las sumas acreditadas en ese concepto, y tal proceder en nada infringe el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

En ese orden de ideas, también queda descartado el cargo de infracción legal invocado en relación al artículo 3 del Código Civil, puesto que no se ha despojado a la funcionaria BATISTA de un derecho adquirido, ya que la propia Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social ha señalado que no tendrán derecho a dichos sobresueldos, los funcionarios cuyo salario sea superior a los B/.700.00.

Sobre el particular, son consultables las sentencias de 2 de marzo de 1999 y 27 de junio de 1997, en que la Sala Tercera abordó el tema de las cuentas por cobrar, en concepto de sobresueldos, a funcionarios de la Caja de Seguro Social que se habían beneficiado de incrementos salariales de manera retroactiva, producto del Acuerdo de Negociación suscrito en 1993. En esos casos, la Corte confirmó la validez legal del cobro, indicando que: "Sería ilegal que devengando retroactivamente un salario de más de B/.700.00 se le reconociera el aumento de 6% que se le concede a los funcionarios que devengan hasta B/.700.00 de salario"

Por las razones expresadas se concluye, que la entidad demandada tenía derecho a exigirle a la funcionaria EVA BATISTA el pago de las sumas recibidas por ésta, en concepto de sobresueldo, desde el mes de mayo de 1992, y procede negar los cargos y pretensiones contenidas en la demanda.

De consiguiente, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución No. 4353-97 DNP de 8 de octubre de 1997, así como la Resolución No. 2443-98 DNP, dictadas por la Directora General de la Caja de Seguro Social, y niega las demás pretensiones contenidas en la demanda.

Notifíquese.

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) WINSTON SPADAFORA FRANCO

(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS AYALA EN REPRESENTACIÓN DE JULIO SANTAMARIA, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN NO. R. L.C.S. NO.027 DE 27 DE OCTUBRE DE 1999, EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA LÓPEZ PANAMÁ, VEINTISEIS (26) DE FEBRERO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Carlos Ayala en su condición de apoderada judicial de Julio Santamaría ha presentado demandada de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Resolución R. L.C.S. No. 027, de 27 de octubre de 1999, expedida por el Director General del Instituto de Investigación Agropecuaria -en adelante IDIAP-, y para que la Sala haga otras declaraciones.

### I. Contenido del acto administrativo impugnado.

A través de la resolución mencionada en el párrafo que precede, el IDIAP dispuso mantener el goce de licencia sin sueldo a Julio Santamaría, con cédula de identidad personal No. 4-121-1235, a partir del 1 de abril de 1999 hasta el 31 de marzo de 2002; le suspende el pago de sueldo desde el 31 de octubre de 1999 porque los mismos desde el 1 de abril de 1999 hasta la fecha se efectuaron de manera irregular en detrimento de los intereses de la institución demandada.

### II. Disposiciones legales que se afirman violadas y concepto de la infracción

La parte actora asegura que el acto que acusa de ilegal ha violado los artículos 2 de la Ley 31, de 2 de septiembre de 1977, por la cual se crea y reglamenta el programa especial para el perfeccionamiento profesional de los servidores públicos y se faculta al Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos para dirigirlo; 812 del Código Administrativo, y 16 de la Ley 51, de 28 de agosto de 1975, orgánica del IDIAP.

La primera de estas disposiciones establece lo siguiente:

"Artículo 2. Créase la Comisión Intergubernamental, encargada de atender todos los aspectos concernientes a la selección entre los beneficiarios de este Programa especial, y recomendar o negar la concesión de la licencia a que se refiere el artículo 4 de esta Ley".

Según el recurrente, la infracción se ha producido de manera directa por indebida aplicación, porque no corresponde al IDIAP tomar medidas acerca de la licencia ya otorgada a Julio Santamaría toda vez que esto concierne a la prenombrada Comisión y "nadie puede posteriormente corregirla, adicionarla o de manera alguna modificarla".

La segunda norma legal invocada es del siguiente tenor literal:

"Artículo 812. La licencia no puede revocarse por el que la concede; pero en todo caso puede renunciarse por el agraciado, a su voluntad".

Para quien demanda, esta norma fue infringida de forma directa por falta de aplicación porque la Administración al proceder a cambiar la licencia con sueldo a una sin sueldo, revocó la original, pues no pueden otorgarse a una persona dos licencias al unísono para un mismo propósito, por lo que se ha violado el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos (Cfr. foja 11).

La tercera norma que invoca la demanda preceptúa:

"Artículo 16. Las funciones de la Dirección General son las siguientes:

a. Servir de órgano ejecutor de todas las resoluciones y acuerdos de la Junta Directiva;

b. Elaborar el Plan Nacional de Investigación Agropecuaria y someterlo a consideración de la Junta Directiva para su aprobación;

c. Elaborar el Programa Presupuesto de la Institución, proponerlo a la Junta Directiva para su aprobación y ejecutarlo a través de los Centros de Experimentación Agropecuaria;

ch. Preparar el Reglamento Interno, que contenga toda la organización técnico-administrativa del Instituto, y someterlo a la aprobación de la Junta Directiva;

d. Proponer ante la Junta Directiva los convenios internacionales que considere convenientes a los intereses del Instituto;

e. Proponer ante la Junta Directiva, para su aprobación, la contratación de técnicos o expertos extranjeros, que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;

- f. Autorizar gastos que o excedan la suma de B/.50,000.00;
- g. Representar legalmente al Instituto, en los casos que el Ministro de Desarrollo Agropecuario, en su calidad de Presidente de la Junta Directiva, delegue su representación;
- h. Nombrar, contratar, promover y resolver al personal administrativo y técnico del Instituto, de acuerdo a las disposiciones del reglamento interno; e (sic)
- i. Ejercer cualesquiera otras funciones que le delegue la Junta Directiva o le señale el Reglamento Interno".

El recurrente afirma que esta norma ha sido vulnerada por interpretación errónea porque, a su juicio, ninguna de las citadas atribuciones se refiere a transformar, deshacer, reorganizar una licencia y menos suspenderla u omitir su pago como lo hizo el acto acusado (foja 11).

En alegato de conclusión (fojas 68-71), la parte actora reitera los argumentos que sustentan la ilegalidad del acto administrativo que demanda.

### III. Informe explicativo de conducta

Según consta en Nota No. DG-N-No.37-00 de 29 de mayo de 2000, el Director General del IDIAP rindió informe sobre las razones de la actuación en este caso del ente público. Preliminarmente, el documento hace una enunciación de las licencias (alrededor de 6) que le han sido concedidas al señor Julio Santamaría como funcionario de ese organismo oficial de investigación (fojas 28-29), y colige que en atención a la cantidad de licencias con sueldo otorgadas y con fundamento en el artículo 4, literal h, de la Ley 31 de 1977, sobre preferencia a aspirantes que no han obtenido anteriormente este tipo de beneficio, se decidió otorgarle a Julio Santamaría licencia *sin sueldo* a partir del 1 de abril de 1999 al 31 de marzo de 2002, por medio de Resuelto No. R. L.C.S., de 12 de marzo de 1999.

Por otro lado, el Informe de la referencia afirma que el contrato No.F.P.99-1753, de 9 de marzo de 1999, suscrito entre el IDIAP y el IFARHU es nulo porque no fue suscrito por el Director del IDIAP para la fecha, licenciado Didio Carrizo, quien recibe esa potestad por delegación del Ministro de Desarrollo Agropecuario, y no puede delegarla a su vez, y para ello cita el artículo 32 de la Ley 51 de 1975 orgánica del IDIAP.

En conclusión, a juicio de funcionario requerido, la Dirección General del IDIAP no concedió licencia con sueldo y no firmó el contrato a través del funcionario competente, entre tanto Santamaría por error administrativo continuó "cobrando ese salario" hasta el 31 de octubre del 1999 (foja 30).

### IV. Opinión legal de la Procuraduría de la Administración

La instancia colaboradora del Ministerio Público contestó la demanda en examen oponiéndose a las pretensiones, como lo exige la Ley, mediante Vista Fiscal No. 519, de 29 de septiembre de 2000 (fojas 44-52).

### V. Decisión de la Sala

Cumplidas las etapas del debido proceso previstas en la Ley, la Sala procede a decidir en el fondo el asunto sub-lite.

Una previa revisión de las constancias procesales y análisis de los argumentos y las pruebas aportadas a los autos, confrontados con las disposiciones que se estiman violadas, persuaden al Tribunal de lo Contencioso en el sentido de que le asiste la razón al impugnante cuando alega la violación del artículo 812 del Código Administrativo vigente a la fecha en que se dictó el acto acusado de ilegal.

De esta norma se infiere el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, de conformidad con el cual se prohíbe a la Administración revocar sus propios actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de los particulares, hasta tanto esta Sala de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie acerca de su legalidad o ilegalidad (Cfr. Sentencia de 26

de noviembre de 1997, que recoge, a su vez, precedentes al respecto: Sentencias de 28 de agosto de 1997, 16 de abril de 1997, 4 de diciembre, 9 de octubre y 16 de agosto de 1996 y 24 de agosto de 1993).

Lo anterior obedece a un principio capital de seguridad jurídica que está en la base y por el que discurre el Estado de Derecho. Dentro del citado principio de seguridad es claro que debe contenerse la estabilidad del acto administrativo una vez éste ha sido notificado al interesado, a menos que la revocación extinga o altere el acto en favor del particular, que no es caso que involucra al señor Julio Santamaría, ya que como se describió, a éste le fue revocada la licencia con sueldo por estudios sustituyéndosela por una sin sueldo a través de Resolución R. L.C.S. No. 010, de 12 de marzo de 1999 (foja 18).

Las razones que emitió el organismo público en su informe explicativo de conducta basado en el número plural de licencias con sueldo anteriores, que no es el objeto de debate en la presente controversia, carecen de peso para sustentar la revocatoria a todas luces inconulta de la licencia con derecho a percibir su estipendio, que inicialmente le fuera concedida a Santamaría mediante Resolución NO. 07, de 8 de marzo de 1999, emitida por la Comisión Intergubernamental encargada de atender la selección de los beneficiarios del Programa Especial para el Perfeccionamiento profesional de los servidores públicos dirigido por el IFARHU; copia de la referida Resolución consta a fojas 4 de los autos.

De fojas 2 a 3 reposa copia del contrato No. F.P.99-1753, fechado el 9 de marzo de 1999, suscrito entre el IDIAP, a través de su Director General (patrocinador), Julio Santamaría (beneficiario de la licencia) con la participación del IFARHU, por medio del cual el Patrocinador concede licencia con goce de sueldo a favor del segundo por el término de tres años, para realizar estudios de doctorado en gestión de sistemas de conocimiento agrícola en la Universidad de Wageningen (Holanda).

El principio de irrevocabilidad de los actos administrativos además de estar vinculado necesariamente con la seguridad jurídica, está relacionado -así lo ha expresado esta Superioridad (Cfr. sentencia de 13 de julio de 1991 y 9 de febrero de 2001 -Abraham Bell Vs. Universidad de Panamá-, entre otras) con el principio de buena fe en las actuaciones administrativas, en virtud del cual la Administración no debe proceder de tal modo que genere consecuencias contrarias al querer de la Ley y en perjuicio de los particulares y en fraude de la confianza que debe propiciar respecto de los asociados.

Aplicado lo dicho al caso que nos ocupa, significa que el referido contrato no puede ser desconocido por la Administración sin dejar de producir consecuencias negativas en detrimento del interesado Julio Santamaría, lo cual es una violación del principio de la buena fe contractual previsto por el artículo 1109 del Código Civil, aplicable en el Derecho Administrativo, siguiendo la orientación de reputada doctrina jus-administrativista.

El IDIAP no alegó ni probó un fundamento acorde con la decisión de revocar unilateralmente la licencia con sueldo por estudios que estaba percibiendo el demandante. Impera recalcar que en materia de revocatoria de los actos administrativos, la regla es que los mismos no pueden ser revocados en cuanto consagren situaciones concretas individualizadas que concedan derechos subjetivos o legítimos a los particulares. Hoy en día, la Ley 38, de 31 de julio de 2000, que en su Libro Segundo regula el procedimiento administrativo común, prevé en su artículo 62 la revocatoria de oficio de una resolución en firme que declare o reconozca derechos en favor de terceros en ciertos supuestos excepcionales: Si fuese emitida sin competencia para ello; cuando su beneficiario haya incurrido en declaraciones o aportado pruebas falsas para obtenerla; si el afectado consiente en la revocatoria; y cuando así lo disponga una norma especial.

La excerta indicada no estaba vigente cuando la Administración revocó el derecho otrora concedido al señor Julio Santamaría; no obstante, el artículo 812 del Código Administrativo que se invoca en la demanda en el caso específico de la situación administrativa conocida como licencia, sí. Por ende, el ente público estaba obligado a cumplirla.

En autos no existe prueba del consentimiento expreso del interesado de renunciar al derecho de marras, todo lo contrario. Tampoco consta que la Administración invocó razones de interés público debidamente sustentadas como

causal legítima para proceder a desconocer oficiosamente un acto que consagra derechos en favor de terceros, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala (Cfr. Sentencia de 15 de noviembre de 2000. Cellular Vision Panama, S.A. Vs. Ministerio de Gobierno y Justicia).

En mérito de lo expuesto, resulta procedente declarar contrario a derecho, específicamente del artículo 812 del Código Administrativo, el acto impugnado. Resulta innecesario pronunciarse sobre el resto de los cargos de infracción invocados.

Por tanto, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL la Resolución R. L.C.S. No. 027, de 27 de octubre de 1999, expedida por el Director General del Instituto de Investigación Agropecuaria, ORDENA a la entidad que restituya la licencia con sueldo otorgada a Julio Santamaría por el resto del período concedido mediante Resolución 07, de 9 de marzo de 1999, dictada por la Comisión Intergubernamental encargada de la selección de los beneficiarios del Programa Especial, CONDENA a pagarle al interesado las sumas dejadas de percibir en concepto de licencia con sueldo después del último desembolso percibido (31 de octubre de 1999), y NIEGA las demás declaraciones pedidas .

Notifíquese.

(fdo.) ARTURO HOYOS  
(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.  
(fdo.) WINSTON SPADAFORA FRANCO  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

==\*\*\*\*\*==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ANIBAL TEJEIRA EN REPRESENTACION DE JOSE TEMISTOCLES ARAUZ, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA NOTA DE 16 DE DICIEMBRE DE 1999, DICTADA POR LA DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, VEINTISEIS (26) DE FEBRERO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado ANIBAL TEJEIRA, actuando en nombre y representación del señor JOSE TEMISTOCLES ARAUZ, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, a fin de que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Nota de 16 de diciembre de 1999, dictada por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

#### I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

La Nota de 16 de diciembre de 1999 suscrita por la Jefa de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, comunica al señor JOSE ARAUZ de la existencia de un Decreto Ejecutivo que dispone dejar sin efecto su nombramiento en el MIDA. (f.1 del expediente)

Posteriormente, se dicta el Decreto Ejecutivo No. 25 de 7 de febrero de 2000, en el que se declara formalmente "sin efectos" el nombramiento del señor JOSE T. ARAUZ del cargo que ocupaba en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Ninguna razón de orden disciplinario o administrativa se invocó como causal de la destitución. (cfr. foja 2)

#### II. CARGOS DE ILEGALIDAD CONTENIDOS EN LA DEMANDA

El recurrente aduce que el acto de destitución viola los artículos 136, 151 y 155 de la Ley 9 de 1994 "Por la cual se establece la Carrera Administrativa", así como el artículo 752 del Código Administrativo, toda vez que el señor JOSE ARAUZ había sido acreditado como servidor de Carrera Administrativa mediante Resolución No. 045 de 19 de mayo de 1999, status que ostentaba el prenombrado al momento de disponerse "discrecionalmente" su destitución.