

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RAÚL MALDONADO, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE DANIA JUANA LANDAU DE LOKEE, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 877, DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 1998, DICTADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACIÓN ESPECIAL, ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA LÓPEZ. PANAMÁ, QUINCE (15) DE MARZO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Raúl Maldonado, procurador judicial de la señora Dania Juana Landau de Lokee, ha presentado ante esta Corporación de Justicia demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 877, de 7 de septiembre de 1998, emitida por la Dirección General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (en adelante IPHE), actos confirmatorios; que se condene a la Administración al pago de B/.54,847.50 en concepto de reclasificación, -saldo pendiente luego de cancelada la suma de B/.9,422.50-; B/.1,170.00 en concepto de sueldo; y B/.14,000.00 por asignación adicional de jefatura ejercida desde noviembre de 1986 hasta marzo de 1999 (Cfr. foja 51).

I. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Mediante el acto originario descrito, el IPHE ordenó pagar a la demandante la suma de B/.9,422.50 en concepto de ascensos correspondientes a las categorías VI, VII y VIII, posición No. 30056 como fisioterapeuta de dicho Instituto, con cargo a la partida No. 1.40.01.001.01.01.091, previendo el siguiente ascenso a la categoría IX desde el 22 de julio de 1999 (fojas 1-2), con fundamento legal en la Ley 53 de 1951, Acuerdo MIPPE de 1980 y Acuerdo Ministerio de Salud de 1992.

Esta decisión administrativa fue confirmada por medio de Resolución No. 16, de 28 de septiembre de 1998, emitida por el Director General, y por la Resolución No. 022, de 18 de noviembre del mismo año, expedida en grado de apelación por el Patronato de la Institución demandada (Cfr. fojas 3-6).

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE LA ACTORA AFIRMA VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Para el actor, la Resolución No. 877, de 7 de septiembre de 1998, es violatoria del artículo 15 del Código Civil; de la Resolución No. 94, de 2 de agosto de 1985, que entre otras cosas reconoce un ajuste salarial a los Psicólogos y otros profesionales y técnicos que laboran en el IPHE; y de los numerales 2 y 9 del Acuerdo suscrito el 7 de mayo de 1985 entre la AMOACSS y la Caja de Seguro Social.

La primera de estas normas dispone lo siguiente:

"Artículo 15. Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución y las leyes".

Afirma el actor que la infracción de la misma se ha producido de modo directo por omisión, ya que debió aplicarse en el caso de Dania Landau de Lokee la Resolución No. 94, de 2 de agosto de 1985, que asimila la política salarial vigente de los profesionales de la salud de la Caja de Seguro Social (foja 56).

La segunda norma que se estima violada preceptúa:

"CUARTO: Reconocer a los Psicólogos y otros profesionales y técnicos de los Equipos Multidisciplinarios del I.P.H.E., los beneficios salariales alcanzados por sus colegas, que han sido asimilados a la política salarial vigente en la Caja de Seguro Social".

Según el apoderado judicial de la demandante, esta norma fue violada directamente por omisión porque a los profesionales y técnicos del IPHE han de reconocérsele los beneficios salariales similares a los de sus colegas en la Caja

de Seguro Social, contenidos en el Acuerdo AMOACSS-Caja de Seguro Social de mayo de 1985.

De este último Acuerdo, como se dijo, se estima violado, a su vez, el artículo 9, que preceptúa:

"9. Las partes acuerdan aprobar la Escala Unica de Sueldos de los Trabajadores de la Salud de la Caja de Seguro Social, la cual constará de un sueldo base e incrementos por etapas, listado a continuación:

	GRADO	INCRE	BASE					
	9	75			570			
1	645	3	795	5	945	7	1095	9 1245
2	720	4	870	6	1020	8	1170	10 1320"

Igualmente, el concepto de infracción esgrimido es directo por falta de aplicación para la profesión de fisioterapeuta al asignarle a la 6ª, 7ª y 8ª categorías sueldos de un Acuerdo de salud de 1992 (foja 56).

Por último, el artículo 2 del pacto AMOACSS-Caja de Seguro Social dispone:

"2. Los puestos de Jefaturas y Sub-Jefaturas recibirán una asignación adicional en base a sus niveles de responsabilidades siguiendo el orden siguiente:

<u>NIVEL</u>	<u>ASIGNACIÓN</u>	<u>TITULO DEL PUESTO</u>
...		
JEFATURAS NACIONALES	B/450.00	Fisioterapeuta Jefe III
..."		

A juicio del demandante, la infracción es directa por omisión por cuanto se dejó de aplicar la asignación destinada a los fisioterapeutas con Jefatura a nivel nacional, suma que corresponde a B/.450.00. Afirma que la definición de jefatura la estableció el Resuelto No. 414, de 30 de octubre de 1986, acto que dispuso que el cargo de Dania Landau de Lokee de administración, programación y supervisión se haría respecto de 10 o más terapeutas físicos en el área metropolitana y en el interior del país.

En alegato que corre de fojas 233 a 239 de los autos, el apoderado judicial de Landau de Lokee refuta la posición de la Procuraduría de la Administración en el presente asunto; reitera los argumentos por los cuales sostiene que se han violado derechos subjetivos de su patrocinada esencialmente de tipo salarial por reclasificaciones en el IPHE; y recalca las sumas pretendidas en concepto de restablecimiento de los derechos vulnerados.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

El IPHE como entidad emisora del acto acusado de ilegal rindió informe (Nota No. 150-99-D.G., fechada el 20 de febrero de 1999) acerca de las razones de su proceder en el asunto de marras. Según este documento, la Dirección dispuso un análisis jurídico financiero sobre las reclamaciones de la demandante por ascenso de categorías de la VI a la VIII que fueron reconocidas en 1994. Ese estudio concluyó que a la actora se le adeudaba, en ese concepto, la suma de B/.9,422.50. Agrega que los ascensos se fundamentaron en el acuerdo de 1979 suscrito entre el Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social y en el acordado en 1992 entre el Ministerio de Salud y la Asociación Panameña de Fisioterapeutas y/o Kinesiólogos.

Asegura que a la Landau de Lokee se le promovió de la I a la V categoría en base al primer Acuerdo mencionado (nivel tope regulado por el mismo y un sueldo máximo de B/.650.00 mensual). Luego se le aplicó el segundo Acuerdo de 1992 promoviéndosele a la VI categoría hasta alcanzar la VIII con aumento de B/.75.00 por ascenso.

La entidad acepta que mediante Resolución No. 94, de 2 de agosto de 1985,

reconoció a los psicólogos y otros profesionales que fungen en el IPHE beneficios salariales de los profesionales de la Salud de la Caja de Seguro Social, mas ese derecho estaba sujeto a "presupuestos indispensables", a saber:

1. Evaluación del desempeño en el puesto de trabajo, según el sistema establecido para el sector público;
2. Los ajustes salariales no tendrían efecto retroactivo;y,
3. Su efectividad estaría sujeta a la "disponibilidad de la partida presupuestaria correspondiente" (foja 67).

De seguido afirma que la evaluación meritada nunca se hizo y tampoco el reconocimiento salarial previsto a los profesionales del IPHE similar al de los trabajadores del ramo de la Caja de Seguro Social, por la difícil situación económica que atravesaba el país, que conllevó restricción del gasto público.

La institución acusada señala que el trato que en materia salarial reciben los trabajadores de la Caja de Seguro Social es distinto porque ésta es una institución de salud; mientras que el IPHE es esencialmente educativa, no obstante los servicios médicos y auxiliares complementan su tarea.

Respecto del cargo de jefatura que alega la demandante, aduce que el verdadero cargo asignado fue el de coordinadora con una compensación de B/.100.00 por mes. Que según la Ley el cargo de jefatura exige bajo mando mínimamente 10 profesionales de la rama y el IPHE "... jamás ha contado con un número igual de funcionarios en la rama de Fisioterapia" (Cfr. foja 68).

IV. DICTAMEN JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Fiscal Auxiliar de la República fue llamado a emitir concepto dentro del proceso examinado en cumplimiento del artículo 350, numeral 2, del Código Judicial (hoy), una vez la Sala declaró legal los impedimentos invocados por la titular de la Procuraduría de la Administración y sus dos suplentes regulares (Cfr. fojas 69 a 89).

Ese encargo lo hizo el Agente del Ministerio Público por medio de Vista No. 360, fechada el 28 de julio de 1999 (fojas 91 a 105), en la que se opuso a las pretensiones de la demanda y rebatió los argumentos de infracción de los artículos en ella invocados, como lo dispone la Ley en este tipo de procesos.

V. DECISIÓN DE LA SALA

El Tribunal Contencioso Administrativo procede a decidir en el fondo el asunto planteado, de conformidad con las motivaciones subsiguientes.

Se observa que el negocio sub-lite versa sobre el reclamo de prestaciones laborales por una funcionaria profesional de la fisioterapia que presta sus servicios en el IPHE. Concretamente reclama la cantidad de dinero señalada en la demanda en concepto de diferencia o saldo adeudado producto de su reclasificación por ascenso de categoría, rubros que los cuales exige se le paguen de conformidad con el pacto suscrito entre la AMOACSS y la Caja de Seguro Social, el 7 de mayo de 1985.

Es público y notorio que el pacto invocado como uno de los fundamentos legales de su pretensión fue producto de una movilización a mediados de la década de 1980, siendo concertado entre los gremios médicos y afines de la de la rama de la salud que aglutina la AMOACSS y la entidad pública de seguridad social (cuya copia autenticada reposa a fojas 37 a 44 de los autos). También se pretende el pago en concepto de sueldo mensual de la suma de B/.1,170.00, que según el pacto en mención perciben los fisioterapeutas grado 9 que laboran en la Caja de Seguro Social, y B/.14,000.00 en concepto de jefatura asignada a Dania Landau en el IPHE, de 1986 a 1998, que no le fue retribuida conforme a este acuerdo.

El asunto contencioso en manos reviste una especialidad muy particular toda vez que prima facie se advierte la confluencia de diversos pactos celebrados entre ciertos profesionales de la salud organizados gremialmente o constituidos en asociaciones, las entidades públicas en las cuales prestan sus servicios aquellos y las dependencias oficiales encargadas de la rama financiera en el Órgano Ejecutivo, lo que impele a la Sala a analizar el fenómeno de los convenios

o acuerdos colectivos, es decir, aquellos que fijan condiciones o derechos mínimos laborales para los trabajadores y obligaciones en el sector público y las delimitaciones que para el presente asunto ello supone.

I. Las negociaciones colectivas en el sector público.

La huelga de los trabajadores como hecho social, en muchas ocasiones precede a cualquier concertación o negocio de fijación de mejores condiciones labores reclamadas por los sectores obreros.

El artículo 65 de la Constitución de la República consagra el derecho de huelga en el ámbito privado y en el público, de la siguiente manera:

"Artículo 65. Se reconoce el derecho de huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine".

El Código Laboral en el Libro Tercero sobre "Relaciones Colectivas, prevé en el Título IV sobre "Derecho de Huelga", capítulo III, el derecho de "Huelga en los Servicios Públicos"; mientras que en el ámbito del derecho administrativo, más recientemente, la Ley 9 de 1994 de carrera administrativa (Título VIII, Capítulo II) establece el derecho de huelga de los servidores públicos agremiados en asociaciones de servidores de carrera administrativa, condicionado al sometimiento previo del conflicto colectivo a la intervención de la Junta de Apelación y Conciliación cuando la controversia no haya encontrado solución entre las partes a lo interno de la institución respectiva (Arts. 180, 181).

La ley en mención establece un procedimiento, que consiste en el sometimiento a la Junta de Apelación y Conciliación del diferendo, entidad que deberá proveer al respecto en el término de 10 días prorrogable en dos ocasiones como máximo por 10 días más cada prórroga, y si no hay solución a la queja o petición planteada, la misma deberá ser sometida a un arbitraje (Cfr. Arts. 183 y siguientes). Durante el ejercicio del derecho de huelga son claras las limitaciones, requisitos y condiciones que dispone al respecto el artículo 185 ibídem que han de ser respetadas por los huelguistas.

Nuestro país no ha sido ajeno a los movimientos de trabajadores en el sector privado que reclama reivindicaciones de tipo salarial, jornada laboral más humana, mayores prestaciones en materia de previsión social, mejores condiciones de salubridad y seguridad en los sitios o lugares de trabajo, y otras prestaciones dentro de lo que se conoce como relación obrero patronal. El Código de Trabajo, en su artículo 2, establece para dicho sector la regulación propia de esta relación; de conformidad con esa norma legal las disposiciones del Código de Trabajo son de orden público y obligan a todas las personas, naturales o jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentren o se establezcan en el territorio nacional, y a reglón seguido que importa a la materia de estudio, preceptúa:

"Los empleados públicos se regirán por las normas de la Carrera Administrativa, salvo en los casos en que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto de este Código" (Resalta la Sala).Ç

Como se extrae del inciso, la regla es que los servidores públicos sean regidos por una Ley de carrera pública, la excepción es que le sean aplicables normas del Código de Trabajo, mandato que debe estar expresamente así establecido mediante Ley. Este último supuesto excepcional fue lo que ocurrió con dos empresas públicas de servicio en las que se normó la relación obrero patronal (servidor público-Estado) de conformidad con la Ley 8 de 1975, preceptiva de un régimen especial laboral similar al regulado por el Código de Trabajo, régimen cuyos vacíos debían suplirse con normas de este Código. Estas empresas eran el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), encargadas del abastecimiento de energía eléctrica prestación del servicio de telefonía y telecomunicaciones en general, respectivamente, hoy privatizadas a raíz del proceso de modernización del Estado.

La Ley 38, de 27 de septiembre de 1979, permitía a los servidores públicos del otrora Ferrocarril de Panamá (otorgado en concesión por medio del Contrato No. 70, de 22 de enero de 1998, aprobado mediante Ley 15 de 1998, G.O. No. 23,485, de 18 de febrero del mismo año) constituirse en organización sindical,

más prohibía a la Autoridad del Canal de Panamá celebrar convención colectiva de trabajo o negociar pliegos de peticiones salariales, debido al sistema Único de Administración de Recursos Humanos en el Área Canalera y por la particularidad de ser el sistema de ferrocarril un servicio público (Cfr. artículos 1 y 3 de aquella Ley); no obstante, se permitía el ejercicio del derecho de huelga (Art. 5), previa utilización de métodos alternos de solución de controversias, y en caso de vacíos legales de la comentada Ley especial, el artículo 15 de ésta preveía que tales vacíos se resolvieran aplicando supletoriamente los Libros IV y V del Código Laboral.

La Ley 39, de 27 de septiembre de 1979, autorizó a los servidores públicos de la extinta Autoridad Portuaria Nacional que desempeñaban funciones en el Puerto de Balboa para constituirse como sindicato de empresa. Esta Ley prohibía a la Autoridad celebrar convención colectiva con sus trabajadores del referido Puerto por las particularidades y especialidades del servicio prestado; no obstante, como en el ejemplo anterior, permitía el ejercicio del derecho de huelga, previendo en caso de insuficiencias del régimen especial la aplicación expresa de normas del Código de Trabajo (Cfr. artículos 1, 3, 16). El mencionado puerto también ha sido otorgado al sector privado en concesión administrativa.

Vale acotar, tan solo incidentalmente, que este fenómeno (de privatización de bienes y activos públicos) está caracterizado entre otros elementos por el traspaso al sector social privado de bienes y empresas de contenido económico como los citados, lo que responde a la corriente bastante difundida a nivel mundial de globalización, apertura de mercados, desregulación (liberalización de precios), en un ambiente de libre competencia, en que el Estado disminuye su rol de empresario-industrial para convertirse en fiscalizador (a través de los entes reguladores) de la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios públicos cedidos en concesión a la empresa privada.

La negociación colectiva en el ámbito público ha tenido en el caso latinoamericano una evolución lenta, debido al carácter estatutario y no de relación obrero patronal atribuida al vínculo entre el funcionario público y el Estado personificado en sus distintas dependencias. El autor Óscar Ermida Uriarte nos comenta al respecto en una interesante ponencia expuesta en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, celebrado en nuestro país en 1998, el tema de lo que concibe como la tendencia de la reglamentación de la negociación colectiva en el sector público:

"Históricamente, los países examinados sometían a los funcionarios públicos a un régimen estatutario de Derecho Administrativo, en el cual las condiciones de empleo eran unilateralmente fijadas por el Estado, debiendo el funcionario acatar disciplinadamente dichas condiciones. En este contexto, los funcionarios no tenían el derecho a sindicalizarse y, mucho menos, a celebrar negociaciones colectivas, y ejercer la huelga.

...

En circunstancias curiosamente similares en la mayoría de los países analizados, los gremios de la salud y la educación fueron los primeros que, desbordando en los hechos las limitaciones jurídicas derivadas de la concepción estatutaria, fortalecieron sus organizaciones, plantearon sus reivindicaciones generando conflictos que, en algunos casos, revistieron amplias proporciones y lograron acuerdo con el Estado- Patrono" (La redefinición de frontera y el tránsito de la concepción estatutaria a la concepción laboral del funcionario público, en XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Tomo III, Panamá, 1998, p. 481).

La realidad de Panamá da cuenta que los gremios médicos y afines, y antes de éstos, los educadores, concertaron con el Estado acuerdos sobre aspiraciones laborales de condiciones de trabajo, especialmente salariales. El caso del gremio de la Salud que interesa al presente asunto demuestra la confluencia de varios pactos sobre materia escalafonaria (regulación de categorías o niveles) y el estipendio fijado a la misma.

En tal sentido, son mencionables el Acuerdo sobre clasificación de puestos y escala única de sueldos para los trabajadores de la salud de la Caja de Seguro Social convenido en mayo de 1985 (fojas 37-43); el acuerdo de 27 de diciembre de 1979 suscrito con los fisioterapeutas, protesistas y ortesistas del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social (fojas 250-251); el acuerdo de 26 de febrero

de 1992, entre el Ministerio de Salud y la Asociación Panameña de Fisioterapeutas y/o Kinesiólogos, este último publicado en la G.O. No. 21,994, de 17 de marzo de 1992 (fojas 247-249). Una lectura del primer acuerdo indica que es más amplio porque incluye una gama de profesionales de la salud que laboran en la Caja de Seguro Social; mientras que los otros dos acuerdos abarca sólo fisioterapeutas, kinesiólogos, ortesistas, protesistas de la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud.

El cuestionamiento que asalta al intelecto es cuál de esas regulaciones contractuales debe aplicarse en el caso que involucra hoy día a la demandante Dania Juana Landau de Lokee, toda vez que, curiosamente, la Ley 47 de 1984, que reglamenta el ejercicio de la profesión de fisioterapeuta y/o kinesiólogo contiene normas limitadas e imprecisas sobre escalafón de las referidas profesiones, vacío que se contrapone a la jurisprudencia de la Sala basada en lo previsto en la Constitución de la República (Art. 297) según la cual los derechos y deberes de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones cesantía y jubilaciones serán determinados por Ley. Urge suplir esa laguna legal para que en cualquier caso similar al presente que se genere en el futuro en el IPHE sea dilucidado mediante normas legales expresas como ordena la Constitución.

A la interrogante en mención se agrega la aplicabilidad o no de la Resolución No. 94 de 2 de agosto de 1985 (fojas 7-9), emitida por el máximo órgano de gobierno del IPHE, o sea, su Patronato, que prácticamente prohíja u homologa para esa dependencia de educación especial el Acuerdo de 7 de mayo de 1985 en lo atinente a los "beneficios salariales" alcanzados por los colegas de la Caja de Seguro Social. Esta Resolución adopta tales beneficios en forma genérica para "Psicólogos y otros profesionales y técnicos de los Equipos Multidisciplinarios del I.P.H.E.", sin embargo, ello estaba condicionado como bien lo anota la institución demandada, a la sujeción de los aspirantes a un instrumento de evaluación del desempeño para el sector público; además que, dicho reconocimiento salarial, no tendrían efecto retroactivo y su pago dependería de la partida presupuestaria que se creara para sufragar esa deuda pública.

A juicio de la Sala, la Resolución No. 94 no le es aplicable a la señora Landau de Lokee, ni el Acuerdo AMOACSS-Caja de Seguro Social de 1985, porque en primer lugar, si bien ella es una profesional que participa de los equipos multidisciplinarios del IPHE, en autos no consta que haya sido objeto de evaluación del desempeño en el cargo, requisito que se extrae del inciso a), artículo 4, parte dispositiva de ese acto administrativo para poder gozar de la equiparación salarial propia de los trabajadores de la salud de la Caja de Seguro Social, consiguientemente, esa condición suspensiva no se cumplió. Igualmente, ese acto no tiene fuerza de Ley por tanto no puede afectar el presupuesto de la institución; esta materia es regulada por la Ley de Presupuesto General del Estado, que prevé los mecanismos y trámites para tales efectos.

El Tribunal Contencioso Administrativo estima que la Resolución No. 94 de 1985 -que invoca la demandante- no puede ser utilizada como fundamento de su pretensión, sino el Acuerdo suscrito en 1992 entre la APAFIK, asociación profesional que aglutina a los fisioterapeutas y/o kinesiólogos, y el Ministerio de Salud.

No obstante, lo correcto y jurídico es que como profesional de la Fisioterapia, la señora Landau de Lokee labora en una entidad esencialmente de educación especial para discapacitados y los servicios que presta están directamente relacionados con la salud que debe ser atendida por personal idóneo, requisito que cumple la demandante, toda vez que ha demostrado ser una profesional de la fisioterapia (Terapeuta Física y Rehabilitación-foja 149), que labora en el IPHE desde el 20 de agosto de 1979, según se observa en certificación de la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esa entidad, visible a fojas 45 de los autos, e incluso prestó servicios en la Caja de Seguro Social desde julio de 1974 hasta marzo de 1980 (Cfr. foja 48).

El Acuerdo de 1992 reseñado es posterior al de 1985 de la Caja de Seguro Social, de allí que, a juicio de la Sala, éste es el instrumento legal que debe servir de base para la tasación del estipendio que corresponde a la señora Landau de Lokee como profesional de la Fisioterapia, de conformidad con los ascensos de categoría a los cuales ha sido promovida en diversas ocasiones, siendo que el último nivel o categoría que ocupa es la VIII (grado 9) en la escala dentro de su especialidad, precisamente aplicándosele el acuerdo de 1992.

De este pacto resulta pertinente transcribir las cláusulas quinta y sexta:

"QUINTA: Los cambios de categoría se harán cada tres (3) años, contados a partir de la fecha de inicio de labores, los cuales serán automáticos y se harán efectivo, una vez cumplidos los tres años de servicios en la etapa anterior, mientras el funcionario ejerza sus funciones.

SEXTA: Para la antigüedad del trabajador se tomarán en cuenta los años laborados en su especialidad en la Caja de Seguro Social, Instituciones Autónomas, Semi-Autónomas, Ministerio de Salud y Patronatos del Sector Salud, mediante la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley" (Ver foja 248. Subraya la Sala).

Cabe reseñar que estas disposiciones la primera norma el cambio de categoría cada tres años de modo automático mientras el profesional aspirante integre la función pública; la segunda se refiere al concepto de antigüedad del funcionario en la labor de su especialidad incluyendo a las entidades autónomas, como es el caso del IPHE, según el artículo 1 de la Ley 53 de 1951, orgánica de la institución.

Sirve de apoyo a esta tesis además de las consideraciones expuestas un Informe-Nota No. 101 A.I., de la sección de auditoría interna del IPHE, fechado el 1 de septiembre de 1998, en que el Jefe de esa dependencia recomienda al entonces Director General, el reconocimiento de los derechos reclamados por Landau de Lokee con fundamento en los pactos de 27 de diciembre de 1979 (que incluye de la I hasta la V categoría, a la que corresponde B/.650.00 -foja 250) y el de 1992 (que abarca de la VI hasta la XI. A la categoría VIII, grado 9, que ostenta la demandante le está asignado un sueldo de B/.1,095.00- foja 248, coincidente con el sueldo que la institución, a fojas 45, afirma es devengado actualmente por la actora).

En aplicación de ambos pactos, el Informe de Auditoría determinó y recomendó a la autoridad nominadora que la diferencia a saldar a la demandante era de B/.9,422.50, que comprende únicamente periodos "efectivamente laborados" (Cfr. fojas 63 a la 65), lo que estima la Sala es correcto porque se observa en autos que la señora Landau de Lokee estuvo sometida al programa de riesgos profesionales de la Caja de Seguro Social, durante un prolongado tiempo, tal es así que en el inciso que acompaña el artículo 1 del Resuelto de Personal No. 93, de 23 de mayo de 1995, se deja establecido que el periodo que abarca de la VI a la VIII categoría se le pagaría una vez ésta "... se reintegre de su incapacidad por Riesgos Profesionales", y que este término (de incapacidad) debería deducirsele, según Resolución de Personal No. 452, de 23 de mayo de 1995 (Cfr. fojas 166-167).

En resumen: los reclamos de sueldos en concepto de reclasificación tienen su fundamento en los acuerdos de 1979 y 1992, por lo que es con base en estos instrumentos que proceden los reconocimientos salariales por cambio de niveles o categorías en el escalafón de fisioterapeuta, verificando que la aspirante cumpla con los requisitos legales y reglamentarios exigidos. Ha sido probado en el proceso que el sueldo base que corresponde a la categoría VIII, grado 9, es de B/.1,095.00 (fojas 168, 169, 248).

Las consideraciones que preceden son señeras en el sentido de que el acto administrativo acusado no ha violado los artículos 15 del Código Civil, el artículo cuarto de la Resolución No. 94, de 2 de agosto de 1985, ni los numerales 2 y 9 del Acuerdo AMOACSS-Caja de Seguro Social, de 7 de mayo de 1985, ya que tales normas no son aplicables; sino, como viene dicho, los Acuerdos de 27 de diciembre de 1979 y 26 de febrero de 1992, por ser específicos para la profesión o especialidad de la señora Dania Landau de Lokee.

En cuanto al reclamo de pago de diferencia por ejercicio de jefatura nacional, no existe prueba en los autos de que la Señora Landau de Lokee haya accedido a la referida posición previo concurso convocado por el Ministerio de Salud, según requisito establecido por la Cláusula Séptima, numeral 3, literal c, del acuerdo de 1992 (foja 249), de ahí que dicha pretensión al igual que el fundamento de la misma integrada en el cargo de infracción contra el numeral 2 del Acuerdo AMOACSS-Caja de Seguro Social, no debe prosperar.

Como corolario, lo que procede es desestimar la presente demanda.

En consecuencia, 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 NO SON ILEGALES la Resolución No. 877, de 7 de septiembre de 1998, ni sus actos confirmatorios, dictada por el Instituto Panameño de Habilitación Especial, dentro de la demanda de plena jurisdicción interpuesta por Dania Juana Landau de Lokee mediante apoderado judicial, y NIEGA las demás declaraciones pedidas.

Notifíquese.

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) WINSTON SPADAFORA F.
 (fdo.) JANINA SMALL
 Secretaria.

=====
 =====
 =====
 =====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JORGE LUIS ORDÓÑEZ, ACTUANDO EN REPRESENTACIÓN DE INTERAMERICAN POLICE SECURITY DISTRIBUTORS INC., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 30 1° DE NOVIEMBRE DE 1999, EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, QUINCE (15) DE MARZO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado JORGE DÍAZ ORDÓÑEZ, actuando en nombre y representación de la empresa INTERAMERICAN POLICE SECURITY DISTRIBUTORS INC., ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, a fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 30 de 1° de noviembre de 1999, expedida por el Director General de la Policía Nacional.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

La Resolución No. 30 de 1° de noviembre de 1999, resolvió Rescindir la Orden de Compra No.3506-98 de 1° de diciembre de 1998, mediante la cual la Policía Nacional había acordado con la empresa INTERAMERICAN POLICE SECURITY DISTRIBUTORS, el suministro de 10 pistolas calibre 9mm; 15 cargadores y un kit de limpieza, para uso de un grupo de acción policial. De igual forma, se anunciaba la disposición de la Policía Nacional de someter a un nuevo concurso de precios el equipo antes descrito, pues éste era requerido con urgencia por la Institución.

Para fundamentar la decisión de resolver administrativamente el contrato con INTERAMERICAN POLICE SECURITY DISTRIBUTORS, la Policía Nacional señaló que la empresa antes citada había incumplido con los términos pactados, a partir de los cuales, el equipo objeto de la contratación debía ser entregado en un plazo máximo de 90 días, y sin embargo, luego de tres prórrogas solicitadas por INTERAMERICAN POLICE SECURITY, y casi un año transcurrido desde la fecha en que se confeccionó la Orden de Compra, no se habían suministrado los bienes objeto de la contratación.

II. CARGOS DE ILEGALIDAD DEL RECURRENTE

En el libelo de demanda, el activador judicial sostiene que la rescisión del contrato es violatoria de los artículos 20, 105 y 106 de la Ley 56 de 1995, sobre Contratación Pública, en concordancia con el artículo 976 del Código Civil. Las normas en comento, disponen medularmente lo siguiente:

- . Que en la interpretación de las normas sobre los contratos públicos se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y principios de la Ley 56 de 1995, así como la buena fe, igualdad y el equilibrio entre obligaciones y derechos. (art. 20 Ley 56 de 1995)
- . Que el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa, en cuyo caso, la entidad contratante