

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL, Resolución No. 138-2000 de 18 de mayo de 2000, emitida por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República.

Notifíquese.

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

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ARTURO HOYOS

Con todo respeto, manifiesto que disiento de la decisión adoptada por los Honorables Magistrados de la Sala en la sentencia que resuelve la demanda presentada por Juan Manuel Luria Watson contra la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República.

En el proceso penal correspondiente que se siguió por supuesto peculado en perjuicio del I.R.H.E. el funcionario de instrucción solicitó a la juez competente dictar un sobreseimiento provisional y dicha servidora judicial consideró apropiado emitir un sobreseimiento definitivo lo que para mí no deja duda alguna de que Juan Manuel Luria no se apropió de los fondos públicos que ahora se le reclaman en concepto de lesión patrimonial.

Por otra parte, el señor Luria presentó facturas y recibos que acreditan las compras de piezas y repuestos que fueron adquiridos por él para su utilización en aeronaves del Estado o por pagos de trabajos que se realizaron en la Fuerza Aérea.

Tampoco comparto la apreciación de que el sobreseimiento penal no es relevante en la esfera administrativa ya que se trata de los mismos fondos públicos que supuestamente fueron objeto de mala utilización y si bien es cierto que la responsabilidad patrimonial no es igual a la penal, en este caso no pueden divorciarse pues si el señor Luria no incurrió en peculado ello significa que no se apropió de los fondos ni les dio una destinación o utilización distinta a los fines públicos para los que estaban asignados. De allí que no veo claro que le surja responsabilidad patrimonial.

Por las razones anteriores y muy respetuosamente, salvo mi voto.

Fecha ut supra.

(fdo.) ARTURO HOYOS  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ROY AROSEMENA, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A LA SOLICITUD PRESENTADA EL 28 DE FEBRERO DE 2000, PARA QUE SE LE RECONOCIERA Y PAGARA EL TIEMPO QUE SIRVIÓ A LA INSTITUCIÓN COMO MAGISTRADO SUPLENTE DE LA DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA LÓPEZ. PANAMÁ, SEIS (6) DE JUNIO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Roy Arosemena actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto demanda de plena jurisdicción contra la negativa tácita por silencio administrativo incurrido por el Contralor General de la República, ante la solicitud que presentara el 28 de febrero de 2000, para que se le reconociese

y pagara la diferencia salarial durante tiempo que fungió como Magistrado Suplente de la de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, y para que se hagan otras declaraciones.

#### I. FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

El actor afirma que mediante Decreto No. 316-95, de 7 de noviembre de 1995, fue nombrado Magistrado Suplente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial recibiendo el sueldo de Secretario General, por lo que se le adeuda la diferencia entre este cargo y el de Magistrado en esa dependencia de la Contraloría General de la República.

Asegura que entre noviembre de 1995 y septiembre de 1999 suplió el cargo en mención a tiempo completo durante tres meses, y en mayo de 1999 hizo una petición para que se le reconociera el sueldo correspondiente a las 8 ocasiones suplidas, la cual fue denegada (según Memorando No. 029-99), porque dentro del presupuesto de la institución no fue prevista partida para ese desembolso, y por no existir precedentes en cuanto a esta clase de situaciones, excepto cuando el titular del cargo goza de vacaciones y en el caso de vacante por licencia sin sueldo.

Esta decisión fue impugnada mediante Nota de 24 de mayo de 1999 y mantenida mediante Memorando No. 040-99-DC, de 23 de julio de 1999, pero se impartieron instrucciones al Magistrado Presidente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial a fin de que se incorporara en los siguientes presupuestos la partida correspondiente para el objeto reclamado, con fundamento en el artículo 79, literal j, del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República.

Que han transcurrido mas de dos meses desde que hizo la petición al Contralor General de la República con la finalidad indicada.

#### II. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO, SEGÚN EL ACTOR

Para el recurrente han sido violados los artículos 809 del Código Administrativo y 79 literal j, del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República (Decreto No. 194, de 16 de septiembre de 1997), a saber:

"Artículo 809. El suplente o interino que reemplaza al principal en caso de licencia, tiene derecho a sueldo íntegro del destino. El que obtenga licencia no tiene derecho a parte alguna del sueldo en ningún caso."

A decir del actor, la norma copiada fue transgredida porque al fungir durante el lapso de tres meses como Magistrado Suplente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en el período señalado, se causó el derecho a la remuneración correspondiente, porque el cargo laborado es remunerado y de voluntaria aceptación. Por tanto, al no sufragársele el estipendio respectivo se vulneró la disposición de modo directo por falta de aplicación (foja 25).

La segunda disposición que invoca la demanda preceptúa:

"Artículo 79. DE LOS DERECHOS. Todo servidor público de la Contraloría General tendrá, independentemente de otros, los derechos siguientes:

j) Percibir una remuneración justa de acuerdo a las funciones que se desempeña y a la política salarial institucional".

El actor estima infringida esta norma igualmente por omisión, debido a que contiene un derecho elemental apoyado en el principio de justa remuneración de conformidad con los requisitos que exige el ejercicio del cargo, que para el caso de los Suplentes de Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial son los mismos que se prevén para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (foja 27).

#### III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

El Contralor General de la República, por medio de Nota No. 1834-Leg, de 18 de septiembre de 2000, informa a la Sala las actuaciones de la Administración respecto del asunto subjúdice, señalando que el actor desde mayo de 1999 pidió

el reconocimiento y cancelación de la diferencia salarial de marras, que fue resuelta y notificada al petente.

Con posterioridad, el licenciado Arosemena hizo la misma petición al Despacho del Contralor General cuya respuesta reposa en Nota No. 1453-leg, de 8 de agosto de 2000, notificada al interesado el 17 de agosto de ese año.

Expresa el citado funcionario que en la institución que dirige se aplica igual política económica y salarial al Director Nacional o Secretario General de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial que eventualmente ocupe la Magistratura en esta última, preservando quien suple el mismo salario de su cargo entre tanto el Director Nacional o Magistrado titular goce de vacaciones o licencia con sueldo, porque la Contraloría, al igual que los demás entes públicos, anualmente asigna solamente un sueldo (salario y gastos de representación) con cargo al presupuesto general. Agrega que no existe norma jurídica que autorice el gasto referido (Cfr. fojas 39-40).

#### IV. DICTAMEN LEGAL DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por medio de Vista Fiscal No. 578, de 26 de octubre de 2000, esta Agencia del Ministerio Público se opuso a las pretensiones de la demanda, tal como lo prevé la Ley en este tipo de asuntos. La Procuraduría fundamenta la defensa del acto acusado en que no se observa que el actor haya ejercido el cargo de Magistrado en calidad de reemplazo; además, tal como éste así lo acepta, recibió remuneración por el puesto que ejercía en la Contraloría General de la República (foja 45).

El Despacho se refiere a la política salarial de la institución en estos casos reseñada en el Memorando No. 029-99-D.C., de 18 de mayo de 1999, que contesta la petición del interesado ventilada en la vía administrativa. Por ende, la Agencia Colaboradora solicita que se desestime la presente demanda.

#### V. DECISIÓN DE LA SALA

Luego del recuento de las principales piezas procesales que antecede, la Sala se aboca a resolver en el fondo el asunto sublite.

La Sala ha efectuado un análisis minucioso de los argumentos y hechos traídos por el actor en su demanda y al confrontarlos con las pruebas y las disposiciones que fundamentan la petición estima que no le asiste la razón al demandante.

En primer lugar, el Tribunal considera que en el presente asunto no se ha producido la ficción jurídica conocida como silencio administrativo, según la cual ante la falta de pronunciamiento de la Administración respecto de una petición, reclamo o recurso del particular interesado, el efecto, por regla general, es que se entiende negada la petición o recurso si en el transcurso de dos meses no es respondido explícitamente por la Administración activa.

Esto es así porque el reclamo del licenciado Roy Arosemena en la esfera gubernativa, fechado el 4 de septiembre de 1999 (foja 13) para el reconocimiento y pago del objeto referido fue respondido expresamente mediante Memorando No. 029-99-D.C, de 18 de mayo de 1999 (foja 15) por el entonces Contralor General de la República. A través de este documento se le contestó negando su aspiración porque en el presupuesto de la institución no se previó partida para cubrir pago de salario cuando los Magistrados de la D.R.P. gozan de vacaciones y tampoco para el nivel directivo de la Contraloría General de la República. Asimismo, porque no existen precedentes de pago de diferencia salarial excepto que la posición esté vacante por licencia sin sueldo (foja 15).

Dicha respuesta quedó debidamente notificada al interesado toda vez que el mismo hizo referencia escrita a este documento a través de una Nota fechada el 24 de mayo de 1999 (foja 16) recibida en la Institución el 24 de mayo de ese año. Posteriormente, con ocasión de la presentación de su renuncia al cargo de Secretario General de la D.R.P., el administrado reiteró su reclamo el día 28 de febrero de 2000 (foja 1) por medio de escrito fechado el 1 de febrero, empero ya había obtenido una resolución no favorable sobre el objeto de ésta. Así se lo recuerda el Señor Contralor en Nota No. 1453-Leg, de 8 de agosto de 2000 (foja 33).

En tal sentido, la Sala desea señalar que el derecho de petición contenido en el artículo 41 de la Constitución (hoy desarrollado por el Libro Segundo de la Ley 38 de 2000, artículos 40 y siguientes) es un derecho público subjetivo que no necesariamente envuelve un resultado favorable al petente.

En el caso que involucra al licenciado Arosemena, la Administración contestó expresamente las razones por las cuales no podía acceder al derecho que reclamaba. En sentencia calendada el 25 de noviembre de 1998 se expresó sobre la temática que "Si bien la respuesta de este funcionario no fue favorable a la petición del actor, ello no puede interpretarse como una violación del precepto legal citado (Art. 1 de la Ley 15 de 1957, hoy derogada y que desarrollaba el derecho de petición con fundamento en el artículo 42 de la Constitución de 1946), cuya razón de ser no es la de dotar a los administrados de soluciones o respuestas favorables a todas las peticiones, consultas o quejas que éstos formulen, sino la de evitar y sancionar la conducta omisiva de los funcionarios públicos, quienes deben resolverlas dentro del término de treinta (30) días" (Caso: José Blandón versus Contraloría General de la República).

Con todo, aunque el ejercicio del derecho de petición no lleva implícito proveer a los particulares de respuestas estimatorias de sus reclamos, quejas o consultas ante los entes públicos, es importante que las corporaciones y funcionarios oficiales respondan con objetividad, mediante el trámite administrativo que corresponda según la Ley, la decisión que resuelva el asunto planteado ante sus estrados, es decir, aplicando en base al principio de legalidad (o juridicidad como prefieren calificarlo algunos doctrinarios por ser un concepto mucho más abarcador que nuclea todo el ordenamiento jurídico) las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias conforme a las cuales es posible o no acceder a la petición del interesado.

En el presente asunto así ha sido hecho, y la Sala coincide con lo planteado por la entidad oficial demandada secundada por la Procuraduría de la Administración. Además, la Ley 98 de presupuesto general del Estado vigente en el año 1999 (G.O. No. 23,698, de 23 de diciembre de 1998), en el título correspondiente a las normas generales de administración presupuestaria, es consecuente con la postura de la Administración al disponer lo siguiente:

"ARTICULO 154. PRINCIPIO GENERAL: No se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación..."

"ARTICULO 174. PROHIBICIÓN DE NOMBRAR PERSONAL INTERINO. No se podrá nombrar personal con carácter interino cuando el titular del cargo se encuentre en uso de vacaciones o de licencia con derecho a sueldo, a excepción de aquellos casos de funcionarios cuyas actividades estén relacionadas directamente a la función de enseñanza-aprendizaje y de asistencia médica de las instituciones de educación y salud, respectivamente".

Del texto de estas normas es claro que se desprenden principios jurídicos acordes con los emanados de la Constitución de la República, según los cuales "No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley" (Art. 273), o bien, el artículo 274 íbidem, que establece lo siguiente:

"Artículo 274. Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto".

Estas normas orientan jurídicamente las respuestas ofrecidas en la vía administrativa al licenciado Arosemena respecto de su reclamo, mas como bien se anota en el documento que corre a fojas 20 de los autos, es menester incorporar en el Presupuesto de la institución, a través de los procedimientos apropiados, la partida o renglón para afrontar este tipo de obligación, y así cumplir con las normas sobre administración presupuestaria sujetas, evidentemente, como todo el actuar administrativo, a la juridicidad.

Así las cosas, lo que procede es desestimar los cargos de violación contra los artículos 809 del Código Administrativo y 79, literal j, del Decreto Ejecutivo No. 194 de 1997, toda vez que tales normas no son aplicables por ser

de carácter general, mientras que las disposiciones antes citadas son de naturaleza especial en materia de regulación presupuestaria, específicamente sobre los cargos en concepto de erogaciones o gastos públicos imputables al presupuesto.

Como corolario, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la negativa tácita por silencio administrativo demandada por el licenciado Roy Arosemena, respecto de la petición que formulara a la Contraloría General de la República para el pago de diferencia salarial durante el tiempo que fungió como Magistrado Suplente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, y niega las demás declaraciones contenidas en el libelo de demanda.

Notifíquese,

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

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. ANÍBAL HERRERA PEÑA, EN REPRESENTACIÓN DE IBERO QUINTERO PEÑA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACTO CONTENIDO EN EL DECRETO DE PERSONAL N 13 DE 20 DE MARZO DEL 2000, DICTADO POR CONDUCTO DEL MINISTRO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, SEIS (6) DE JUNIO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Aníbal Herrera Peña, actuando en nombre y representación de IBERO QUINTERO PEÑA, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el acto contenido en el Decreto de Personal N 13 de 20 de marzo del 2000, dictado por conducto del Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I. La pretensión y su fundamento.

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad del Decreto de Personal N 13 de 20 de marzo del 2000, dictado por conducto del Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, por el cual se destituye a Ibero Enrique Quintero del puesto de Administrador Regional de la Dirección Regional de Trabajo de Chiriquí.

Finalmente, solicita que como consecuencia de la nulidad del Decreto de Personal N 13 de 20 de marzo del 2000, se restituya al Señor Iberio Quintero Peña al cargo que ocupaba y que se ordene el pago de todos los salarios dejados de percibir los cuales correrán desde el día de su destitución hasta el día que se haga efectivo el reintegro a su puesto de trabajo.

Según el recurrente el acto impugnado infringe los artículos 79, 80 y 81 del Decreto Ejecutivo N 49 de 20 de julio de 1992.

La primera disposición señalada como quebrantada es el artículo 79 del Decreto Ejecutivo N 49 de 20 de julio de 1992 que dispone lo siguiente:

"Artículo 79. Destitución:  
Consiste en la separación definitiva del funcionario del cargo que desempeñaba por incurrir en falta grave que amerite dicha destitución."

Manifiesta el apoderado judicial de la parte actora que "esta norma ha sido violada en el concepto de violación directa, por cuanto que a mi representado no se le señaló cual fue la falta grave en que incurrió para que le ameritara dicha destitución".