

CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGA OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CERVANTES DÍAZ. PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Miguel González, actuando en nombre y representación de LESBIA GONZÁLEZ, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el acto contenido en el DECRETO TM-27-92 de 28 de octubre de 1992, emitido por el Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, acto confirmatorio y para que se haga otras declaraciones.

Al resolver sobre la admisibilidad de la demanda presentada, el Magistrado Sustanciador observa que pese a que el actor solicita en el libelo de la demanda constancia de la notificación del acto impugnado, consta que el licenciado Miguel González, apoderado judicial, de la señora GONZÁLEZ se notificó del acto administrativo que agota la vía gubernativa (fs. 6).

Adicionalmente, a fojas 9 del presente expediente se observa que en el recurso de apelación interpuesto por la señora LESBIA DE BISHOP en la vía gubernativa, ante el Consejo Municipal de Panamá, esta corporación municipal decidió inhibirse del conocimiento del referido recurso, debido a que "el Consejo Municipal, dentro de las facultades que la Ley le otorga no tiene atribuida la facultad legal de conocer en grado de apelación los fallos que emita el Tesorero Municipal, especialmente en casos de nombramientos y destituciones, facultades que estrictamente le competen al citado funcionario" (fs. 9).

El Consejo Municipal, según la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, no tiene la facultad de conocer las apelaciones, contra las decisiones que emita el Tesorero Municipal en materia de acciones de personal. De allí que en el caso bajo análisis la vía gubernativa quedó agotada al emitir el Tesorero Municipal la decisión en cuanto al recurso de reconsideración interpuesto por la señora BISHOP.

El Recurso de Reconsideración interpuesto por la señora BISHOP contra el acto que la destituye fue resuelto por la Tesorería Municipal de Panamá mediante Resolución No. TM-7/92 de 18 de diciembre de 1992, y dicha resolución fue notificada según consta a fojas 6 del presente expediente, al apoderado judicial de la señora BISHOP, el veinte de enero de 1993, fecha a partir de la cual, según el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, empieza a correr el término de dos meses para interponer la acción de plena jurisdicción ante la vía contencioso administrativa.

La demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en este caso fue presentada ante la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el día 12 de octubre de 1993, es decir, casi nueve (9) meses después de notificada la resolución dictada por el Tesorero Municipal por la cual se decidió el recurso de reconsideración interpuesto por la demandante.

Conforme a lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, no debe admitirse la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción por ser ésta extemporánea.

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, representada por el Magistrado que suscribe, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Miguel González, en representación de LESBIA GONZÁLEZ, para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en el Decreto TM-27-92 de 28 de octubre de 1992, emitido por el Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, acto confirmatorio y para que se haga otras declaraciones.

Cópiese y Notifíquese.

(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA SHIRLEY Y DÍAZ EN REPRESENTACIÓN DE DR. DIÓGENES CEDEÑO, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO INCURRIDA POR LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE ESPAÑOL DE LA FACULTAD DE HUMANIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, AL NO RESPONDER LA SOLICITUD FORMULADA MEDIANTE MEMORIAL DE 17 DE OCTUBRE DE 1991, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

VISTOS:

La firma forense Shirley y Díaz, actuando en representación del Dr. Diógenes Cedeño Censi, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio

administrativo incurrida por la Directora del Departamento de Español de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá, al no responder a la solicitud formulada mediante memorial de 17 de octubre de 1991, y para que se hagan otras declaraciones.

Se trata de una solicitud elevada ante la Directora del Departamento de Español, de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá, con el objeto de que se gestionase al demandante su restitución como profesor titular de tiempo completo, condición que perdió con motivo del Acuerdo 4-88 de 9 de junio de 1988 expedido por el Consejo Administrativo, y mediante el cual establecía que los profesores, asistentes o investigadores que están jubilados, pensionados o sean supernumerarios y que en la actualidad presten servicios en la Universidad, solamente podrán ser contratados en atención a la escala salarial horaria que le corresponde, tiempo parcial, hasta por un máximo de doce (12) horas, de acuerdo con las necesidades de las unidades académicas, debidamente comprobadas.

La pretensión del demandante consiste en primer lugar en que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, incurrida por la señora Directora del Departamento de Español de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá, al no responder al memorial de fecha 17 de octubre de 1991, por medio del cual el doctor Diógenes Cedeño Censi, Profesor de Español, solicita su restitución como profesor titular, tiempo completo, posición que, alega el demandante, obtuvo mediante concurso y que el Consejo Académico le adjudicó en reunión celebrada el 23 de agosto de 1973. En segundo lugar, el demandante solicita que, como consecuencia de esta nulidad, y del fallo de la Sala Tercera de fecha 11 de octubre de 1991, mediante el cual se declaran ilegales, y carentes de validez, los acuerdos 4-88 de 9 de junio de 1988 y 5-88 de 15 de julio del mismo año, el Dr. Diógenes Cedeño Censi tiene derecho a que se le restituya como Profesor Titular, a tiempo completo, en la misma cátedra que ocupaba cuando se hicieron efectivos dichos acuerdos. Por último, el demandante solicita que la Universidad de Panamá le reintegre las sumas deducidas a su sueldo por razón de la ejecución de las medidas aprobadas por el Acuerdo 4-88 declarado nulo- desde la fecha en que las rebajas de sus emolumentos se hicieron efectivas, hasta la fecha en que sea restituido a la posición titular, a tiempo completo.

La parte actora señala como violado, en forma directa, por omisión, el artículo 44 de la Ley 11 de 1981, según el cual los profesores nombrados mediante concurso formal estarán sujetos a un escalafón que regirá los ascensos de categoría así como los incrementos de sueldo; por tanto no podrán ser removidos sino mediante la instrucción de un expediente con las garantías procesales necesarias y por las causas previstas en el Estatuto Universitario. La violación consiste, a juicio de la parte actora, porque en el caso del demandante, no se le respetaron sus garantías procesales, ni medió causa prevista en la Ley 11 ni en el Estatuto Universitario como lo señala la Sala Tercera en la sentencia de 11 de octubre de 1991, de modo que la remoción, cambio o rebaja de categoría afectó el escalafón que rige y beneficia al demandante y es un desconocimiento a la estabilidad e inamovilidad plenamente garantizada por la Ley 11 de 1981 causándole un perjuicio económico, moral y profesional que debió, hasta de oficio, ser reparado inmediatamente se conoció el fallo de la Corte.

La parte actora señala como violado el numeral 4to. del artículo 48 de la Ley 11 de 1981, en concepto de violación directa, por omisión. La norma antes mencionada establece la estabilidad en su cargo a los profesores universitarios, siempre que dicho profesor cumpla con los requisitos y condiciones que la Ley, el Estatuto y los reglamentos señalen. El demandante establece que el profesor Diógenes Cedeño Censi no sólo ha cumplido hasta la fecha con la Ley Universitaria, con el Estatuto y con los reglamentos, sino que también su vida docente se ha ajustado en todo tiempo a la cátedra y a las exigencias pedagógicas que el país demanda. Por esta razón, el desconocimiento a su estabilidad, y la negativa de las autoridades universitarias a reparar ese agravio, le ha causado enormes perjuicios a nuestro representado sin haber incurrido en causa que lo acreditara.

Se señala como violado en forma directa, por omisión, el artículo 109 del Estatuto Universitario el cual señala que cuando se conceda la condición de profesor de tiempo completo a un profesor regular, ésta tendrá vigencia permanente, en tanto el profesor cumpla adecuadamente con las obligaciones establecidas en el artículo 110. La violación consiste, a juicio de la parte actora, en que ninguna de estas obligaciones de tiempo completo las dejó de cumplir el Doctor Diógenes Cedeño, por lo que no existió causa alguna para que se le desconociera su vigencia permanente, es decir, su estabilidad, como profesor titular o de tiempo completo.

Se señala como violado el literal b) del artículo 115 del Estatuto Universitario el cual contempla las prerrogativas y derechos de que goza, o debe gozar el profesor universitario, específicamente la estabilidad. La violación consiste, a juicio de la parte actora, en que el demandante está amparado por la estabilidad, al haberla adquirido mediante concurso sobre titularidad de cátedra o de tiempo completo, sin embargo no puede disfrutar de esa estabilidad por razón de haber sido despojado de la misma sin causa legal suficiente. También tiene derecho a la adecuada remuneración, correspondiente a dicha titularidad de la cual no está disfrutando en forma completa como corresponde, ni se le reconocen sus derechos al bienestar y seguridad sociales.

La Sala observa que todas las normas que se señalan violadas guardan relación con la estabilidad que tanto la Ley 11 de 1981 (Orgánica de la Universidad de Panamá) y el Estatuto Universitario otorgan a los profesores siempre y cuando estos cumplan debidamente con sus obligaciones. Es en base a esta observación que esta Corporación encuentra prudente el estudio simultáneo de los cargos imputados.

Es necesario destacar que la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema declaró ilegales los acuerdos 4-88 y 5-88 de 9 de junio de 1988 por cuanto violan los artículos 44 y 48 numeral 4to de la Ley 11 de 1981 y los artículos 109, 110 y 115 del Estatuto Universitario, normas estas sobre el derecho a la estabilidad en sus cargos de los docentes en la Universidad de Panamá. Este fallo se produjo a consecuencia de la demanda de plena jurisdicción interpuesta por Susana R. de Torrijos y otros en contra de los acuerdos 4-88 y 5-88 de 9 junio de 1988 expedidos por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá. Mediante dichos acuerdos los demandantes (Susana R. de Torrijos y otros) fueron destituidos de sus cargos como profesores regulares de tiempo completo en la Universidad de Panamá por cuanto los mismos establecían que "los profesores asistentes o investigadores que están jubilados, pensionados o sean supernumerarios y que en la actualidad presten servicios en la Universidad, solamente podrán ser contratados en atención a la escala salarial horaria que le corresponde, tiempo parcial, hasta por un máximo de doce (12) horas, de acuerdo con las necesidades de las unidades académicas, debidamente comprobadas." Igualmente se establecía que el acuerdo afecta a profesores regulares, adjuntos y especiales. En torno a este punto la sentencia de 11 de octubre de 1991 expedida por la Sala Tercera estableció claramente que el Consejo Administrativo no tenía la atribución legal para dictar un reglamento general de la naturaleza y alcance del Acuerdo 4-88 por cuanto la materia de que se trata pertenece al ámbito legal y de las potestades del Consejo General Universitario.

En el fallo de 11 de octubre de 1991 antes aludido, esta Corporación también señaló que los profesores demandantes fueron destituidos de sus cargos como profesores regulares de tiempo completo en abierta contradicción con la Ley 11 de 1981 y el Estatuto Universitario. Ello es así por cuanto se estableció en dicho fallo que el fundamento legal utilizado en los despidos antes mencionados, es decir, el artículo 4to del Decreto de Gabinete No. 17 de 1969 (el cual establecía que todo servidor público jubilado debía separarse de su cargo) no era aplicable en dichos casos debido a que, mediante fallo de 5 de septiembre de 1984 la Corte Suprema de Justicia había declarado inconstitucional el artículo 1ro. del Decreto de Gabinete No. 17 de 1969 por ser violatorio de los artículos 60 y 75 de la Constitución Política y, por ende, consideró la Sala en ese entonces, el artículo 4to dejó de ser constitucional aún cuando éste no haya sido examinado por la Corte Suprema de Justicia por tratarse de un ripio legal y porque el mismo viola la doctrina constitucional panameña en razón de lo dispuesto en el artículo 12 del Código Civil. Esta demanda culminó con la declaratoria de ilegalidad de los acuerdos No. 4-88 y No. 5-88 de 9 de junio de 1988, la restitución de los profesores demandantes y el pago de los salarios dejados de percibir. Al respecto, se señaló que la Corte Suprema de Justicia es la única institución competente para no aplicar una norma jurídica contraria a uno de los elementos integrantes del bloque de la constitucionalidad, que en este caso era la doctrina sentada por la Corte Suprema en repetidas sentencias que declararon inconstitucionales normas que prohibían trabajar a los jubilados.

Ya había señalado esta Sala, en el fallo de 11 de octubre de 1991 antes estudiado, que "las restricciones laborales establecidas a cargo de los jubilados, pensionados y supernumerarios han sido materia de leyes sucesivas desde fines de la década de los años 50, con reformas y adiciones que hacen especialmente intrincada la historia legislativa en ese campo. A esto se une la circunstancia de que varios fallos de la Corte, en forma consistente, han declarado la inconstitucionalidad de unas y otras restricciones laborales, lo que ha sido necesario por la insistencia del legislador en tratar de revivirlas jurídicamente". Por ende, la Sala encuentra imperante citar alguno de estos fallos en torno a funcionarios jubilados que guardan relación con el caso que nos ocupa. Así tenemos los siguientes:

"El derecho al trabajo que tiene todo individuo no está condicionado a ningún principio limitador por lo que prohibir al pensionado o jubilado con la amenaza de suspenderle la pensión de jubilación, una vez comprobado el hecho de que está trabajando por cuenta ajena, significa el desconocimiento de una norma fundamental tuteladora de la personalidad humana." (Declara inconstitucional el artículo 84-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social) (Fallo de 15 de julio de 1958. Jurisprudencia Constitucional, Sección de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, Tomo I, 1967, Págs. 293 y ss.)

... el derecho a trabajar que tiene todo individuo no está limitado más que en lo referente a la idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública, y el artículo impugnado introduce una modalidad limitadora no autorizada por la Constitución.

La Corte mantiene el concepto de que la pensión o jubilación reconocida por una entidad oficial en virtud de una ley que les ha establecido, no constituyen una mera expectativa, sino un derecho adquirido que no puede ser desconocido ni vulnerado en forma alguna por leyes posteriores, y en tal virtud, el artículo impugnado es violatorio asimismo del artículo 45 de la Constitución.

(Declara inconstitucional el artículo 27 de la Ley 19 de 1958 que subroga el artículo 71 del Decreto Ley 14 de 1954) (Fallo de 7 de mayo de 1959. Idean., pág. 304)

Las disposiciones contenidas en el expresado acápite c) y el párrafo siguiente infringen los artículos 41, 63 y 45 de la Constitución Nacional. El primero de ellos por cuanto que el derecho a trabajar que de acuerdo con el mismo se reconoce a todo individuo solo puede limitarse en lo relativo a la idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública, lo que significa que la modalidad

limitadora que introduce al referido acápite está en abierta pugna con el texto de ese precepto constitucional; el segundo, o sea, el 63, porque él declara que el trabajo es un derecho y un deber del individuo, y finalmente, el tercero porque la pensión o la jubilación reconocidas en virtud de una ley que las ha establecido, no constituyen una mera expectativa sino un derecho adquirido que no puede ser desconocido ni vulnerado en forma alguna por leyes posteriores, y, en tal virtud, el artículo impugnado es violatorio asimismo del artículo 45 de la Constitución. (Fallo de 24 de agosto de 1964. Repertorio Jurídico N° 8, 1964, pág. 199)".

En torno al valor jurídico de estos precedentes quien suscribe considera conveniente destacar que la Corte Suprema de Justicia ha dejado establecido que en Panamá existe un bloque de constitucionalidad. Este se integra por un conjunto de normas que, conjuntamente con la Constitución formal, sirven a la Corte para emitir juicio sobre la constitucionalidad de leyes y otros actos de servidores públicos sujetos al control de la constitucionalidad. En este sentido, se entiende que todas estas sentencias, a las que hemos hecho alusión, forman parte del bloque de constitucionalidad por lo que ante la incompatibilidad entre una norma legal con las sentencias integrantes de dicho bloque de constitucionalidad se debe proferir estas últimas a la luz de lo establecido en el artículo 12 del Código Civil.

Al respecto, señaló la Sala Tercera en su fallo de 1° de febrero de 1991 lo siguiente:

"Al ejercer el control de la legalidad sobre los actos administrativos la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entiende que las normas legales frente a las cuales ha de evaluar la legalidad de un acto administrativo deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este principio de hermenéutica jurídica ha sido denominado el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico ... Este principio tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico en virtud de la estructura jerárquica de ese ordenamiento y el puesto superior que tiene en la dicha estructura de la Constitución. Esta es la única forma de asegurar la unidad del ordenamiento jurídico y en ese sentido debe entenderse lo dispuesto en el artículo 12 de nuestro Código Civil, que señala que cuando exista incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, debe preferirse aquélla, debe entenderse que las leyes y actos de menor jerarquía deben ser interpretados y aplicados de conformidad con la Constitución.

Este principio se deriva de dicha norma y tiende a asegurar la supremacía de la Constitución y la unidad de todo el ordenamiento jurídico".

En base a todo lo anteriormente expuesto la Sala considera justas las pretensiones del demandante y probados los cargos alegados por la parte actora. Ello es así por cuanto los acuerdos que dieron lugar a la disminución de categoría del demandante, de profesor de tiempo completo a profesor de tiempo parcial fueron declarados ilegales por esta Sala en sentencia de 11 de octubre de 1991. Por ende, la Universidad de Panamá debió resolver favorablemente la solicitud del profesor Diógenes Cedeño de que se le restituyera a su posición como profesor titular de tiempo completo, por constituir éste un derecho adquirido que no debió ser desconocido ni vulnerado en forma alguna por normas posteriores en abierta violación de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad y al principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA) DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que ES ILEGAL la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por la Directora del Departamento de Español de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá, al no responder a la solicitud formulada mediante memorial de 17 de octubre de 1991 y por ende, DECLARA que la Universidad de Panamá está obligada a restablecer al Doctor Diógenes Cedeño Cenci en su respectiva categoría académica de profesor titular, a tiempo completo, en la misma Cátedra que ocupaba cuando se hicieron efectivos los acuerdos 4-88 y 5-88 y que se le reintegre las sumas deducidas de su sueldo por razón de la ejecución de las medidas aprobadas por el Acuerdo 4-88, desde la fecha en que las rebajas de sus emolumentos se hicieron efectivas, hasta la fecha en que sea restituido a su cargo como profesor titular, tiempo completo, con el incremento salarial correspondiente como compensación por el tiempo que haya sido efectivamente trabajado, a cuyo pago se condena a la Universidad de Panamá.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) LUIS CERVANTES

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. LUIS BELLAMENTE, EN REPRESENTACIÓN, DE IRLANDA JIMÉNEZ PATA, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 0045-90 DE 1 DE ENERO DE 1990, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).