

Por las razones señaladas precedentemente, y tal como lo dispone el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, lo procedente es negarle curso a la presente demanda.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, 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 Carlos Ayala Montero, en representación de NERIA DE MONTILLA.

Notifíquese.

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

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LCDO. CRÍSPULO LEOTEAU L. EN REPRESENTACIÓN DE MARCOS ABEL CASTILLO, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL RESUELTO N° 436-R-110 DE 21 DE SEPTIEMBRE DE 1999, DICTADO POR EL MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, QUINCE (15) DE JUNIO DE DOS MIL UNO (2001).

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

VISTOS:

El Lcdo. Crispulo Leoteau, actuando en representación de MARCOS ABEL CASTILLO, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que se declare nulo por ilegal, el Resuelto N° 436-R.110 de 21 de septiembre de 1999, dictado por el Ministro de Gobierno y Justicia y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto demandado se resuelve negar la solicitud de pago de B/.18,525.99 en concepto de diferencia salarial, dejados de percibir en concepto de salario durante 19 meses y 15 días de vacaciones al señor MARCOS ABEL CASTILLO M.

I. La pretensión y su fundamento.

En la demanda se formula pretensión consistente en una petición dirigida a la Sala Tercera, con el objeto de que se declare nulo por el ilegal, el Resuelto N° 436-R-110 de 21 de septiembre de 1999. Como consecuencia de la declaración anterior, se solicita se ordene que el señor Marcos Abel Castillo M., tiene derecho a que se le pague sus vacaciones acumuladas en base al salario que devengaba cuando se generó ese derecho, es decir, el salario de Director General del Servicio Aéreo Nacional; la diferencia reclamada es de B/.18,525.00.

Entre los hechos u omisiones fundamentales de la acción, se destaca que el señor Marcos Abel Castillo M., inició labores en la Policía Nacional el día 10 de enero de 1975, ininterrumpidamente y mediante Decreto de Personal N°221 de 30 de septiembre de 1996, fue nombrado como Director General del Servicio Aéreo Nacional, Posición 20004, Código N°011050, Sueldo B/.2,750.00, más sobresueldo de B/.413.20 y Gastos de Representación de B/.750.00. Mediante Resuelto N°535 de 28 de mayo de 1998, se autoriza al señor Castillo a acogerse a vacaciones a partir del 1 de junio de 1998, hasta el 15 de enero de 2000, pero en posición 9526, planilla N°101. También se afirma que mediante Decreto de Personal N°126 de 29 de mayo de 1998, se traslada al señor Marcos Abel Castillo, de Director General, posición N° 20004 a la posición 9526, como Comisionado de la Policía, Salario de B/.1,800.00, sobresueldo de B/.413.20 y gastos de representación de B/.700.00. Sostiene la parte actora que esas acciones de personal, producen un

desmejoramiento salarial al señor Marcos Abel Castillo, por lo que solicita ante el Ministro de Gobierno y Justicia, que se le pague a su representado sus vacaciones acumuladas con el último salario percibido a la fecha de su traslado. La Solicitud formulada ante el Ministro de Gobierno y Justicia, fue negada mediante Resuelto N° 436-R-110 de 21 de septiembre de 1999.

Como disposición infringida, la parte actora aduce el artículo 796 del Código Administrativo que es del tenor siguiente:

"ARTICULO 796: Todo empleado público, nacional, provincial o municipal, así como también el obrero que trabaje en obras públicas y en general todo servidor público aunque no sea nombrado por Decreto, tiene derecho, después de once meses continuados de servicio, a treinta días de descanso con sueldo, siempre que durante aquel tiempo, no haya tenido arriba de treinta días de licencia o por cualquiera otra causa."

A juicio de quien recurre, el artículo 796 del Código Administrativo, fue violado de manera directa, ya que el pago de las vacaciones acumuladas del señor Marcos Abel Castillo, se efectúa con un salario que no le corresponde de conformidad con lo que señala la norma. Según plantea el apoderado de la parte actora, para que surja el derecho a descanso de un servidor público, éste debe de haber laborado en forma continua once meses en el cargo que desempeña, y, en el caso que nos ocupa, el señor Castillo fue nombrado mediante Decreto de Personal N°221 de 30 de septiembre de 1996, como Director del Servicio Aéreo Nacional, hasta el 29 de mayo de 1998, cuando fue trasladado a Comisionado de Policía, lo que implica que trabajó 19 meses consecutivos surgiéndole legalmente el derecho de vacaciones con el salario de Director General del Servicio Aéreo Nacional. Aclara la parte actora, que el señor Marcos Abel Castillo fue trasladado a Comisionado de Policía el día 29 de mayo de 1998, con un salario de B/.1,800.00, Sobresueldo B/.413.20 y gastos de Representación de B/.7000.00 y fue enviado de vacaciones el 1 de junio de 1998, lo cual trajo como consecuencia que no ejerciera el cargo de Comisionado un sólo día, por lo que mal podría el Ministro de Gobierno y Justicia pagarle vacaciones acumuladas con base a ese salario, cuando no ha ejercido ese cargo por lo menos once (11) meses continuos como lo señala el artículo 796 del Código Administrativo.

II. El informe explicativo de conducta rendido por el Ministro de Gobierno y Justicia y la Vista Fiscal de la Procuradora de la Administración.

Mediante Nota N° 2482 D.L. de 13 de diciembre de 1999, el Ministro de Gobierno y Justicia presentó el informe explicativo de conducta, en el que señala que el señor Marcos A. castillo M., al momento de rendir el informe, estaba haciendo uso físico de sus vacaciones con el último salario que devengaba en la posición 9526, por lo tanto no puede haber desmejoramiento salarial en una posición que no ostentaba. Ello es de conformidad, según el funcionario, al criterio que mantiene esta Corporación de Justicia en cuanto a que las vacaciones serán efectivas en base al último sueldo.

Por su parte, la Procuradora de la Administración, mediante la Vista Fiscal N° 67 de 21 de febrero de 2000, que es visible de fojas 31 a 37 del expediente, se opone a los criterios expuestos por el recurrente, razón por la que solicita a la Sala que desestime sus pretensiones. A su juicio, es evidente que el señor Marcos Castillo antes de ser nombrado como Director del Servicio Aéreo Nacional, tenía acumuladas vacaciones que correspondían a las posiciones que ejercía con anterioridad, razón por la que debían ser reconocidas atendiendo la norma que señala que todo servidor público tiene derecho, después de 11 meses continuos de servicios, a treinta días de descanso con sueldo atendiendo el salario que tenía cuando acumuló el período de los 11 meses a que se refiere la norma.

Finalmente apunta la Procuradora de la Administración, que de conformidad a las constancias procesales, es evidente que el señor Marcos Castillo, únicamente acumuló un mes de vacaciones en la posición de Director del Servicio

Aéreo Nacional. No obstante, se pronuncia en cuanto a que el Resuelto N°535 de 28 de mayo de 1998, que concede vacaciones hace mención de una posición de una posición (9526) y planilla (101), que no correspondía al cargo que ocupaba en ese momento el señor Marcos Castillo, ya que fue nombrado en esa posición mediante Decreto de Personal N°126 de 29 de mayo de 1998, que entraría en vigencia a partir de la toma de posesión, por lo que mal puede acreditarse al señor Marcos Castillo, un cargo que no ostentaba en esa fecha.

III. Decisión de la Sala.

Evacuados los trámites de rigor, la Sala procede a resolver la presente controversia.

La litis tiene su origen en un acto proferido por el Ministro de Gobierno y Justicia, mediante el cual se resuelve negar la solicitud de pago de B/.18,525.00 en concepto de diferencia salarial dejada de percibir en concepto de salario durante 19 meses y 15 días de vacaciones al señor MARCOS ABEL CASTILLO M. Entre las razones expuestas para la expedición del acto que se demanda, se señala que contrario a lo expuesto por el peticionario, mediante Decreto de Personal N° 221 de 30 de septiembre de 1996, se nombra al Comisionado Marcos Abel Castillo, como Director General en la posición 2004, sueldo B/2,750.00, sobresueldo de B/.413.20 y gastos de representación de B/750.00. Luego, mediante Resuelto N° 535 de 28 de mayo de 1998, se le autoriza a acogerse a vacaciones a partir del 1° de junio de 1998, hasta el 15 de enero de 2000, y, mediante Decreto de Personal N° 126 de 29 de mayo de 1998, se le realizó el traslado de la posición 2004 de Director General a la posición 9526 de Comisionado de Policía. De allí que la Administración sostenga que al momento del traslado de la posición 2004 a la 9526 el señor Castillo no se encontraba de vacaciones, ya que éstas se iniciaron el 1 de junio, además que la posición 2004 que corresponde a Director General, es de libre nombramiento y remoción. Finalmente, en el acto demandado se señala que esta Corporación de Justicia, en lo referente a vacaciones, determina que tal derecho se hará efectivo en base al último sueldo, situación que ha sido cumplida en virtud de que el señor Marcos Abel Castillo, al momento de la expedición del acto, estaba haciendo uso físico de sus vacaciones con el último salario que devenga en la posición 9526, por lo tanto no puede haber desmejoramiento salarial en una posición que no se ostentaba.

La Sala estima oportuno señalar, previo al examen de los cargos formulados al acto administrativo que se demanda, que, en efecto, a foja 11 del expediente consta que mediante Decreto de Personal N°221 de 30 de septiembre de 1996, que empezó a regir el 1 de octubre del mismo año, se designó al señor MARCOS ABEL CASTILLO como Director General del Servicio Aéreo Nacional, posición 20004, código 011050, sueldo de B/2,750.00, sobresueldo B/413.20 y Gastos de Representación de B/.750.00. También a foja 12 aparece el Resuelto N°535 de 28 de mayo de 1998, en el que se señala que a partir del 1 de junio de 1998 hasta el 15 de enero de 2000, se le concede vacaciones acumuladas, pero hace referencia a la posición 9526, planilla N°101, que según el demandante no era la posición que ocupaba. A foja 13 aparece que mediante Decreto de Personal N° 126 de 29 de mayo de 1998, el Presidente de la República, conjuntamente con el Ministro de Gobierno y Justicia, trasladan al señor Marcos Abel Castillo de la Dirección General del Servicio Aéreo Nacional y lo designan como Comisionado de Policía, con un salario de B/1,800.00, gastos de representación de B/700.00, más el sobresueldo que es de B/413.20; el decreto entraría en vigencia a partir de la toma de posesión del interesado. Finalmente, vale destacar que a foja 16 del expediente, se aprecia la Nota AL-2036-99 de 209 de julio de 1999, refrendada por el Mayor Modesto Sauri, en la que informa a la Subdirectora de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno y Justicia, que el señor MARCOS CASTILLO, tomó posesión del cargo de Comisionado de Policía, pero nunca ejerció en la Policía Nacional.

Luego de examinar las violaciones que se alegan al acto que se demanda, la Sala estima que se violenta el contenido del artículo 796 del Código Administrativo, al negarse en el acto que se demanda la solicitud de pago de B/.18,525,00, en concepto de diferencia salarial dejados de percibir en concepto

de salario durante 19 meses y 15 días de vacaciones. Ello es así, por cuanto que el artículo 796 del Código Administrativo es diáfano al contemplar que el derecho al descanso remunerado surge luego de 11 meses continuos de servicio, premisa de la cual se infiere, para los efectos de vacaciones acumuladas, que la remuneración deberá calcularse tomando en cuenta la fecha en que efectivamente se hace uso del derecho a vacaciones. En otros términos, el pago será conforme al último sueldo que se devenga cuando surge el derecho, es decir, transcurridos los once meses continuos de servicio.

Si bien es cierto no existe un pronunciamiento expreso en la jurisprudencia nacional en cuanto a qué remuneración corresponde en concepto de vacaciones de años anteriores, no es menos cierto que la doctrina nacional, aunque en materia laboral, sí se ocupa de ello y en ese sentido sostiene que ir de manera contraria al principio que recoge lo antes anotado, sería desnaturalizar el propósito de las mismas ya que, "el pago correspondiente a vacaciones debe reflejar los salarios devengados por el trabajador en los meses anteriores a la fecha efectiva de disfrute del derecho, pues, esta es la única manera de que el tiempo libre sea dedicado al descanso y a la reposición de fuerzas, lo que no ocurriría si se adopta la otra solución, que implicaría, normalmente, que el trabajador recibiría una remuneración vacacional inferior al salario que venía devengando en los meses anteriores a la fecha del ejercicio del derecho y alrededor del cual ha organizado su modo de vida y el de su familia" (HOYOS, ARTURO, Derecho Panameño del Trabajo, volumen I, Litografía e Imprenta Lil, S. A., Panamá, 1982, pág 345).

Ese principio lo acoge la Sala y le añade que aplicar lo contrario también genera un trato desigual entre funcionarios que se mantienen en sus cargos y los ex-funcionarios e inclusive los funcionarios trasladados, como es el caso que nos ocupa. Ello es así, pues, en el caso de los primeros, de mantenerse en sus cargos el derecho al pago de vacaciones acumuladas le será reconocido de conformidad al tiempo que haga uso efectivo del mismo, mas en el caso de los últimos, de procederse de otra manera, le vedaría el ejercicio de un derecho subjetivo cuando tenía la confianza que la Administración lo había reconocido, tal como sucede en los casos de los funcionarios que se mantienen en sus cargos. Es de destacar que en el expediente la parte demandante aporta copia del Memorando N°101-DINACOFI de 2 de enero de 1996, en el cual el Contralor General de la República hace de conocimiento de los Ministros Directores, Gerentes Generales, Rectores, Procuradores, Magistrados, Alcaldes y Gobernadores, la posición de la Contraloría General sobre estos casos, del cual se deduce un trato igualitario tanto para los funcionarios activos como a los ex-funcionarios, siempre que se haya generado el derecho, es decir, que el beneficiario haya trabajado 11 meses continuos en el cargo (a foja 8).

Es por ello, que a juicio de la Sala, también es de aplicación en este caso el principio de buena fe, que es uno de los principios que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, pues, definitivamente la práctica generalizada de la Administración de pagar con el último salario a los funcionarios cuyo empleo no ha terminado le creó al administrado una expectativa razonable. Este principio debe regir en las relaciones del Estado con los administrados, ya que le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración consistente "en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, aquélla no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones. Estos actos, según el mismo autor, serán respetados en tanto no exijan su anulación los intereses públicos. (GONZALEZ PEREZ, JESUS, El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S. A., Tercera Edición, Madrid, España, 1999, pág. 91).

En el caso bajo examen se aprecia, como se expuso en líneas precedentes, que el señor MARCOS ABEL CASTILLO M., ocupó el cargo de Director General del Servicio Aéreo Nacional, a partir del 30 de septiembre de 1996 hasta que fue trasladado como Comisionado de la Policía, mediante Decreto de Personal N°126 de 29 de mayo de 1998. No obstante, previo a ello, le fueron concedidas vacaciones

a partir del 1 de junio de 1998 hasta el 15 de enero de 2000, en Resuelto N°535 de 28 de mayo de 1998, pero en la posición N°9526. Es cierto, tal como se expone en el informe explicativo de conducta rendido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, que el traslado del señor Marcos Abel Castillo a la posición como Comisionado de Policía no se efectuó estando de vacaciones, pero también es cierto, que el derecho a las mismas no debió concederse de conformidad a un cargo que ya no ocupaba al momento que se generó. Existe evidencia en el expediente que demuestra que, efectivamente, el pago de las vacaciones debió ser calculado según el salario que devengaba como Director General del Servicio Aéreo Nacional, ya que ocupó esa posición desde el 30 de septiembre de 1996 hasta el 28 de mayo de 1998, lo que indica según a lo anteriormente señalado, que el derecho se generó, pues, ejerció ese cargo de manera consecutiva por más de 11 meses, requisito necesario según el artículo 796 del Código Administrativo para que se configure.

En virtud de lo expuesto, la Sala es del criterio que las pretensiones que se formulan en la demanda deben ser concedidas, ya que se demuestra la violación que se alega al artículo 796 del Código Administrativo.

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, el Resuelto N° 436-R-110 de 21 de septiembre de 1999, dictado por el Ministro de Gobierno y Justicia, y, como consecuencia de ello, DECLARA que el señor Marcos Abel Castillo, tiene derecho a que se le pague sus vacaciones acumuladas en base al salario que devengaba como Director General del Servicio Aéreo Nacional y ORDENA que se le cancele la diferencia reclamada de B/.18,525.00.

Notifíquese y Cumplase

(fdo.) JOSE A. TROYANO (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ERIC PRADO FONSECA EN REPRESENTACIÓN DE CARLOS ANTONIO VIGIL QUINTERO, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA NOTA PDRSD/273-00 DE 13 DE MAYO DE 2000, DICTADA POR EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE DEL DARIÉN DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTE (20) DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL UNO (2001).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Eric Prado Fonseca en representación de CARLOS ANTONIO VIGIL QUINTERO, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula por ilegal, la Nota PDRSD/DE N° 273-00 del 13 de mayo de 2000, dictada por el Director Ejecutivo del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible del Darién del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y para que se hagan otras declaraciones.

De acuerdo con el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, con toda demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción debe presentarse copia autenticada del acto acusado con "constancia de su notificación". Sin embargo, en el presente caso, el acto impugnado carece de dicha constancia (fs. 1) y en la petición de documentos que acompaña la demanda, el demandante no solicita de manera expresa al Sustanciador, que se certifique a este respecto.

El Tribunal ha señalado de manera sostenida, que la constancia de la