

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Auto Queja N° 5 de 30 de mayo de 2008, emitido por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, dentro del proceso disciplinario seguido a Enrique Paniza, Juez Quinto de Circuito Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá.

Notifíquese.

WINSTON SPADAFORA FRANCO

VICTOR L. BENAVIDES P. -- ALEJANDRO MONCADA LUNA

KATIA ROSAS (Secretaria)

D.C.A. DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FLÓREZ Y FLÓREZ, EN REPRESENTACIÓN DE ROGER CERRUD GALLARDO, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA NÚM.657-LEG-A.J.I., DEL 1 DE ABRIL DE 2009, EMITIDA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EL ACTO CONFORMATARIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. - DESPACHO DEL MGDO. W. SPADAFORA F. - PANAMÁ, LUNES CATORCE (14) DE FEBRERO DEL 2011

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Winston Spadafora Franco
Fecha:	lunes, 14 de febrero de 2011
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	582-09

VISTOS:

La firma de abogados Florez y Florez, actuando en nombre y representación del señor Roger Alexis Cerrud Gallardo, ha comparecido ante esta Superioridad a fin de interponer Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el propósito que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Nota No.657-Leg-AJI de 1 de abril de 2009, emitida por la Contraloría General de la República, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la actuación demandada, el Contralor General de la República no accedió a la solicitud efectuada por la parte demandante de que se hiciera efectivo a su favor el pago de la bonificación por antigüedad

En dicha actuación se indicó lo siguiente:

“... ”

- La Bonificación por Antigüedad está contemplada en el Literal “N” del Artículo 79 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, adicionado por el Decreto Num.72-DDRH de 1 de abril de 1999 (por el cual se adiciona un párrafo a los literales n y o del Artículo 79 del Decreto Núm.194 de 16 de septiembre de 1997, a su vez adicionados por el Artículo cuarto del Decreto Núm.29 DDRH de 3 de febrero de 1999); señala lo siguiente: “Recibir bonificación por antigüedad cuando dejen su puesto por jubilación o acogerse voluntariamente a un Programa de Reducción de Fuerza...”.

De esta manera, observamos que nuestro Reglamento Interno establece de manera clara las dos únicas causales para que se reconozca este beneficio a favor de los servidores públicos de la Contraloría General de la República, por esta razón no consideramos procedente su solicitud, la cual viene sustentada por la renuncia voluntaria que fuese presentada por su persona el pasado 3 de enero de 2009, toda vez que la causal invocada no se encuentra contemplada dentro de lo que establece nuestro Reglamento Interno.

- Por otro lado, señor Cerrud Gallardo, encontramos que en la referida solicitud usted invoca la aplicatoriedad del Artículo 110 de la Ley 9 del 20 de junio de 1994, el cual reconoce el derecho a

recibir bonificación por antigüedad a los servidores públicos de carrera administrativa que se retiren de manera voluntaria de su trabajo a través de la renuncia al cargo que desempeñen; en este sentido le indicamos que su argumento no es aplicable en vista de que esta ley solamente alcanza a los funcionarios de Carrera Administrativa y en nuestro caso contamos con un régimen especial de carrera, el cual se aplica a todos los funcionarios de la Contraloría General de la República de Panamá, el cual encuentra sustento en los Artículos 8 u 9 de la Ley Núm.32 de 8 de noviembre de 1984, que desarrolla el Artículo 280 de la Constitución, que le atribuye a la Contraloría General de la República la facultad de, mediante lo señalado en la Ley y su Reglamento Interno, de establecer la carrera especial de los servidores públicos de nuestra institución.

- Por último, consideramos oportuno señalar que si bien nuestro reglamento interno reconoce la Bonificación por Antigüedad a los servidores públicos de la Contraloría General de la República, el mismo establece taxativamente las causales por medio de las cuales se pueden reconocer este derecho y en este sentido encontramos que la causal invocada dentro de su escrito, es decir, el derecho a recibir Bonificación a causa de la renuncia voluntaria de los servidores públicos no se encuentra contemplada dentro del mismo, por lo que ante este hecho no podemos acceder a lo solicitado puesto que tal como apreciamos la Ley 9 del 20 de junio de 1994, solo se aplica de manera supletoria en este tipo de situaciones.”.

I. ARGUMENTOS DEL DEMANDANTE

Solicita la demandante que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Nota No.657-Leg-AJL de 1 de abril de 2009, emitida por la Contraloría General de la República, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

Como normas vulneradas por la actuación demandada se han señalado los artículos 4, 5 y 100 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

“Artículo 4. La carrera administrativa se fundamenta en los siguientes principios:

1. Igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna.
2. Incremento de la eficiencia de los servidores públicos y de la administración pública en general.
3. Equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicios del Estado.
4. Competencia lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados.”.

“Artículo 5. La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales.”.

“Artículo 110. la bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del status de servidor público de carrera administrativa al último sueldo devengado.

Sólo recibirán bonificación por antigüedad los servidores públicos de carrera administrativa que dejen su puesto por renuncia, jubilación, o reducción de fuerza.

Al completar diez (10) años de servicios, tendrá derecho a cuatro (4) meses de sueldo por bonificación.

Al completar quince (15) años de servicios, tendrá derecho a seis (6) meses de sueldo por bonificación.

Al completar veinte (20) años de servicios, tendrá derecho a ocho (8) meses de sueldo por bonificación.

Al completar veinticinco (25) años de servicios, tendrá derecho a diez (10) meses de sueldo como bonificación.”.

Indica la representación judicial de la parte demandante que con la actuación demandada se ha desconocido un principio general de aplicación de las normas relativas a las personas que prestan servicios al Estado cuyo evidente espíritu es que tal supletoriedad sea entendida en beneficio de los servidores públicos. Mal podría el señor Contralor, desconocer o disminuir derechos consagrados en una Ley, mediante la aplicación de un Reglamento, norma jurídica de inferior jerarquía.

La norma de manera clara señala que un servidor público que deje su puesto por renuncia, como es el caso de la demandante, se hace acreedor al derecho a recibir la bonificación por antigüedad.

Se estima también como violado, el artículo 79, literales n y o del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, tal cual fue adicionado por el Decreto No.72-DDRH de 1 de abril de 1999, que establece lo siguiente:

“...literal n. Para los servidores públicos que han estado prestando sus servicios en la Contraloría General de la República antes del 1° de enero de 1995, el cálculo de esta bonificación se hará a partir de dicha fecha, que es cuando empezó a surtir efecto la ley 9 de 200 de junio de 1994, que establece y regula la carrera administrativa y que crea este beneficio para el servidor público de carrera. Para los servidores que hayan ingresado en un puesto público permanente a la Contraloría General de la República desde el 1° de enero de 1995 o ingresen posteriormente, el cálculo se hará a partir de la fecha en que ingresen a la Institución, siempre que obtengan la condición de Servidor de la Carrera Especial de la Contraloría General de la República.

Literal o. Para los servidores públicos que han estado prestando sus servicios en la Contraloría General de la República antes del 1° de enero de 1995, el cálculo de esta indemnización se hará a partir de dicha fecha, que es cuando empezó a surtir efecto la ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y que crea este beneficio para el servidor público de carrera.

...”

Se indica que la norma en referencia establece un vínculo jurídico con la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, que impide a la entidad acusada sustraerse de la aplicación de la misma en cuanto a su objetivo y alcance.

Que toda vez que esta norma es la sustentación de la modificación al Artículo 79 del Decreto 194 de 16 de septiembre de 1997, adicionados por el artículo cuarto del Decreto 29-DDRH de 3 de febrero de 1999, fue aplicada excluyendo y omitiendo el derecho que le reconoce al servidor público, para recibir una bonificación por antigüedad en el caso del supuesto que se configura con el de retiro del servicios por renuncia.

II. INFORME DEL FUNCIONARIO ACUSADO

A fojas 33 a la 36, reposa el informe de conducta emitido por el Contralor General de la República, en el cual expone que el acto administrativo impugnado se sustenta en el contenido del Artículo 280 de la Constitución Política, desarrollado por los artículos 8 y 9 de la Ley Núm.32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República y, el artículo 79 literal n del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, el cual establece una bonificación por antigüedad, conforme a la escala establecida por jubilación a acogerse voluntariamente a un programa de reducción de fuerza.

Que la demandante ha sustentado su acción fundamentalmente en el artículo 110 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa” el citado artículo incorpora la renuncia del servidor de carrera administrativa con derecho del beneficio de la bonificación por antigüedad. Señala el Contralor, que la norma en mención no es aplicable al demandante, puesto que de las constancias que sustentan el contenido de la Nota Núm.657-Leg-A.J.I. de 1 de abril de 2009, dictada por el Contralor General de la República, por renuncia voluntaria no se encuentra revestido del derecho que le otorga el artículo 79 literal n del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República.

Además, se indica que la parte actora confunde las normas jurídicas que regulan la Carrera de los Servidores Públicos de la Contraloría General de la República y las normas que regulan la Carrera Administrativa. En el reglamento interno de la Contraloría se establece en el artículo 139, que todo aquello no regulado de manera expresa se aplicará la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, en forma supletoria.

III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En su contestación visible a fojas 37 a la 40, el Procurador de la Administración solicita a la Sala Tercera se declare que no es ilegal la nota número 657-Leg-A.J.I. de 1 de abril de 2009, emitida por el Contralor General de la República y, en consecuencia, se nieguen las pretensiones del demandante.

Indica la Procuraduría de la Administración que la demandante ha señalado entre las normas vulneradas por la actuación demandada, los artículos 4, 5 y 110 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; sin embargo, debemos destacar que de acuerdo con el estatuto orgánico de la Contraloría General de la República sus funcionarios cuentan con un régimen especial de carrera, motivo por el cual esta institución no se ha incorporado al sistema de carrera

administrativa, lo que, a su vez, ocasiona que no se consideren aplicables a los servidores públicos que laboran en dicha entidad las normas de la ley 9 de 1994.

Con relación a la supuesta infracción de los literales n y o del artículo cuarto del decreto 29-DDRH de 1999, debe indicarse que el citado literal n) establece los supuestos específicos en los que los funcionarios de la Contraloría General de la República tendrán derecho a recibir una bonificación por antigüedad, a saber: 1) cuando dejen su puesto por jubilación, y 2) cuando dejen su puesto por acogerse voluntariamente a un programa de reducción de fuerza.

Las referidas normas reglamentarias no son aplicables al demandante, puesto que a través del análisis del proceso se percibe que la relación laboral, en el presente caso, ceso por renuncia al cargo, no adecuándose a lo dispuesto en los literales n y o del artículo 79 del citado decreto 194 de 1997, cuya infracción se alega.

IV. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Una vez expuestos los argumentos plasmados por las partes dentro del presente proceso, procede la Sala a dictar los elementos de juicio que servirán de fundamento para desatar la litis planteada a través de la presente sentencia.

En ese orden de ideas, tenemos que la pretensión de la demandante consiste en solicitar a esta Sala Tercera, que se declare nula por ilegal la Nota Núm.657-Leg. A.J.I. de fecha 1 de abril de 2009, emitida por el Contralor General de la República, por medio de la cual se le niega la solicitud del pago de bonificación por antigüedad efectuado por el señor Roger Cerrud, y en consecuencia de lo anterior se hagan otras declaraciones.

Las normas que se demandan como violadas por la representación judicial de la parte demandante, son los artículos 4, 5, 110 de la Ley No9 de 20 de junio de 1994 de Carrera Administrativa, así como los literales n y o del artículo 79 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República.

En el presente caso, al señor Roger Cerrud se le negó el pago de bonificación por antigüedad, por parte de la Contraloría General de la República, bajo el precepto de que la misma se encuentra contemplada en el literal n del artículo 79 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, adicionado por el Decreto Num.72-DDRH de 1 de abril de 1999 (por el cual se adiciona un párrafo a los literales n y o del artículo 79 del Decreto Núm.194 de 16 de septiembre de 1997, a su vez adicionados por el artículo cuarto del Decreto Núm.29 DDRH de 3 de febrero de 1999, el cual señala lo siguiente: "recibir bonificación por antigüedad cuando dejen su puesto por jubilación o acogerse voluntariamente a un Programa de Reducción de Fuerza...").

Expuesto lo anterior, cabe preciar que este tema ya fue tratado en sentencia de 21 de diciembre de 2009, en la cual se estableció por parte de la Sala Tercera, que el régimen de administración de recursos humanos de los servidores públicos de la Contraloría General de la República de Panamá, tiene su base en la ley 32 de 8 de noviembre de 1984, ley Orgánica de dicha institución, específicamente, lo dispuesto en los artículos 8 y 9, que hacen referencia a un sistema de selección, promoción y ascenso a través de una sistema de mérito, para lo cual remite a la reglamentación de un sistema de clasificación de cargo y otro de selección; igualmente establecen el derecho a la estabilidad, al sometimiento de un régimen disciplinario y a la evaluación del desempeño.

Continúa señalando la sentencia que,

"...

Este régimen se desarrolla de conformidad con alguno de los principios básicos de organización de la administración de personal, contenidos en la Constitución Política, en cuyo artículo 302, dispone que los principios de las acciones de personal, así como los deberes y derechos de los servidores públicos deben ser determinados por Ley; y en concordancia con los artículos 300 y 305, el sistema de mérito es la base de las carreras públicas y del reconocimiento de la estabilidad.

Sin embargo, el mencionado artículo 305, establece que la estructura y organización de las carreras públicas debe ser regulado por Ley, en su sentido formal, de conformidad con las necesidades de la Administración.

En concordancia con la norma constitucional, el artículo 2 de la Ley 9 de 1994, define quienes ostentan el status de servidor público de carrera y servidor público de carrera administrativa, definiéndolo de la siguiente manera:

"Servidores públicos de carrera. Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.

Servidores públicos de Carrera Administrativa. Son los que han ingresado a la Carrera Administrativa según los procedimientos establecidos en la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las leyes."(El subrayado es nuestro)

De lo anterior se deduce, que para determinar si una institución se encuentra bajo un régimen de administración de personal instituido como carrera pública, debe fundamentarse primeramente, en una sistema constituido, estructurado y organizado por una ley formal y con fundamento en un sistema de mérito.

En este sentido, la Contraloría General de la República, no se encuentra amparado bajo un régimen especial de carrera, sino que, ostenta un régimen especial de administración de recursos humanos, cuyo fundamentos, descritos en párrafos precedentes, vienen dado por una Ley Especial.

...".

En ese sentido, los derechos de los servidores públicos de la Contraloría, que la Constitución establece deben ser reconocidos por ley formal, fueron vulnerados, siendo que en el presente caso la institución demandada optó por darle reconocimiento a este derecho de bonificación a los servidores adscritos a ella, en atención a su reconocimiento en la ley de carrera administrativa, mal puede en consecuencia, en la reglamentación restringir el alcance de este derecho, ya que mientras que en el artículo 110 de la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa se establece que, "sólo recibirán bonificación por antigüedad los servidores públicos de carrera administrativa que dejen su puesto por renuncia, jubilación, o reducción de fuerza", en el reglamento interno de la Contraloría se elimina el supuesto de renuncia, siendo que una norma reglamentaria no puede exceder el límite que le impone la ley.

Ya en la referida sentencia de 21 de diciembre de 2009, se trató el tema in examine, con motivo de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la firma forense Flórez y Flórez abogados en representación de Yolanda Maritza Kelly Robinson para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Nota Núm.569-DDRH-ACC. De pers. Del 9 de junio de 2008, emitida por la Contraloría General de la República, por lo cual a fin de mantener una línea jurisprudencial coherente, puesto que el tema tratado en sede de legalidad es el mismo, corresponde declarar la nulidad de la actuación demandada.

Al respecto de los límites de la potestad reglamentaria la Sala Tercera expresó en la referida sentencia de 21 de diciembre de 2009, lo siguiente:

"...

En primer lugar hay que resaltar el orden jerárquico normativo que ocupa el Reglamento, que determina su valor normativo y su orden de desarrollo y aplicación, dentro de un Estado de Derecho y con ocasión del principio de legalidad.

El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, se dispone que "en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos."Lo que implica la inferioridad del reglamento con respecto a la ley, situación que no es caprichosa, sino que obedece al concepto que el reglamento representa y al principio de división de los poderes, toda vez que aunque la ley y el reglamento contengan normas de carácter general, existe una diferencia sustancial en su formación y elaboración, en primer lugar; y, el reglamento, constituye un desarrollo complementario de la ley, en segundo lugar.

A este respecto, citamos lo señalado en Sentencia de 20 de febrero de 2008, proferida por esta Sala:

"Lo anterior -y a manera de docencia- nos lleva a exponer brevemente, sobre los conceptos de ley y reglamento, y la diferencia entre dichas figuras jurídicas... veamos:

Ley, es la norma escrita, de carácter general emanada del Poder Legislativo y, aunque tiene múltiples acepciones, se puede afirmar que todas ellas vienen a recaer en un mismo principio, es decir, que la Ley es una norma de conducta, ya sea física, moral, social o propiamente jurídica.

Reglamento, son actos con fuerza de ley que reglamentan total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; es decir, que son normas secundarias inferiores y complementarias de las leyes que en el caso de que las violen puede ser solicitado su nulidad.

Diferencia entre ley y reglamento:

La ley surge del Poder Legislativo, mientras que el reglamento puede surgir del Poder Ejecutivo o Judicial, previa consideración del destino u Órgano Estatal para el cual fuere promulgada aquélla.

La ley tiene carácter de supremacía ante el reglamento. Igualmente, debe decirse que la ley se dicta de forma general y abstracta, mientras que el reglamento desarrolla los principios en ella establecidos.

Para Merlk y Kelsen el vértice en la denominación asignada a la jerarquía de las normas positivas en vigencia lo tiene, en primer lugar, la Constitución y, seguido de ella, las Leyes, aunque dentro de las mismas quepa apreciar alguna superioridad en los Códigos -tales como el Judicial- que cuentan con aplicación general como supletorios de normas legales afines; luego los Reglamentos -del Poder Ejecutivo o Judicial- y Decretos del Poder Ejecutivo; después las ordenanzas municipales y las resoluciones ministeriales; y, por último, las sentencias y resoluciones con carácter particular."

Dentro de este contexto, la potestad reglamentaria, se encuentra limitada por la reserva de ley y por la naturaleza de los reglamentos. En el caso que nos ocupa, estamos en presencia de un reglamento de ejecución de ley, por lo que se limita la potestad reglamentaria al desarrollo de lo previamente establecido en la misma.

Respecto de este tipo de reglamento, el autor Fernando Garrido Falla señala que: "son los que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. Tal desarrollo puede ser parcial -de determinados preceptos de la ley- o total, apareciendo entonces como Reglamento general para la ejecución de la ley". (Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición. España 1989. Pág. 239).

En este orden de ideas, no es dable en este tipo reglamentos: dictar nuevas reglas, disposiciones que violen una ley, ampliar o restringir el alcance de la ley, regular materias de reserva legal, suplirla o reemplazar la ley. (Véase, Sentencia de Pleno de 18 de abril de 1997; Sentencias de esta Sala de 15 de junio de 2001, 29 de noviembre de 2002, 14 de mayo de 2007, 21 de mayo de 2004)

En este sentido, el reconocimiento de la supletoriedad de la Ley de carrera administrativa, viene dado por esta ley, en su artículo 5, y no puede sujetarse su aplicabilidad a lo dispuesto en una reglamentación. De la misma forma, la reglamentación no puede determinar un carácter inferior en la aplicación de un ley como fuente supletoria, en todo caso, como lo hace el artículo 139 del reglamento interno de Contraloría.

Por otro lado, si esta institución optó por reconocer este derecho de bonificación a los servidores adscritos a ella, en atención a su reconocimiento en la ley de carrera administrativa, mal puede, en la reglamentación, restringir el alcance de este derecho que viene dado por ley, mucho menos cuando se hace referencia a que el origen de este derecho se encuentra en la ley de carrera administrativa.

Aplicar el reglamento, con respecto a las restricciones que establece en el reconocimiento del derecho a la bonificación por antigüedad, en donde excluye el supuesto de renuncia, dispuesto en la

ley de carrera, supondría una violación al orden jerárquico normativo, debiendo prevalecer lo dispuesto en la ley.

3.2.2. Reconocimiento del derecho de bonificación por antigüedad de los servidores públicos de la Contraloría General de la República

Cabe destacar, que el tema de las bonificaciones de antigüedad, como derecho reconocido de forma supletoria a servidores de otras carreras o amparados por leyes especiales, ya fue abordado por esta Sala en Sentencia de 10 de febrero de 2006 y 9 de diciembre de 2008, en los cuales se hace referencia a que "es un privilegio exclusivo de los servidores públicos de carrera administrativa, que como bien señala el artículo 2 de la misma ley, son aquellos servidores públicos que han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la ley de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y no así a los servidores públicos que se encuentran dentro de otras Carreras Públicas de otras leyes especiales", esto en aplicación directa del artículo 5.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, a diferencia de los otros supuestos presentados en la Sala, no se solicita por aplicación directa del artículo 5, sino que hay un reconocimiento expreso, en una norma reglamentaria, de este derecho con fundamento en la supletoriedad de la ley de carrera administrativa como origen del reconocimiento del derecho, lo que crea una expectativa en el servidor público de la Contraloría de la República, que debe ser resuelta, en el mayor apego al principio de legalidad y al principio de buena fe.

4. Cargos de ilegalidad

Luego del análisis planteado, es procedente declara probado el cargo de violación del artículo 5 de la Ley de carrera administrativa en concordancia con el artículo 79, literales "n" y "o" del Reglamento Interno de Contraloría General de la República, al disminuir vía reglamentaria la aplicación de la ley, en el alcance del reconocimiento, vía supletoria, del derecho a bonificación por antigüedad, consagrados en la Ley de carrera administrativa, siendo el reglamento de ejecución, norma jurídica de inferior jerarquía.

De esta forma, también queda acreditada la violación del artículo 110 (artículo 112 de texto único) de la ley de carrera Administrativa, que contempla la renuncia como uno de los supuestos en los cuales el servidor público de carrera puede recibir el bono de antigüedad.

Acreditada esta violación, la Sala omite pronunciarse sobre el resto cargos impetrados y concluye que debe ser reconocido el derecho invocado por la parte actora, en virtud de los señalamientos realizados.

I. DECISIÓN DE LA SALA

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por la firma forense Flórez y Flórez Abogados, actuando en nombre y representación de la señora YOLANDA MARITZA KELLY ROBINSON, DECLARA QUE ES ILEGAL el acto administrativo contenido en la Nota Núm.569-DDRH-ACC. De pers. Del 9 de junio de 2008, emitida por la Directora de Desarrollo de los Recursos Humanos de la Contraloría General; y en consecuencia ORDENA al Contralor General de la República, el reconocimiento del derecho y pago de la bonificación por antigüedad a la señora Yolanda Maritza Kelly Robinson, equivalente a cuatro (4) meses de salario.

...".(el resaltado es nuestro).

Sobre la desaplicación de los reglamentos ilegales, el Doctor Arturo Hoyos, en su obra El Derecho Contencioso-Administrativo en Panamá, expresó que, "La Sala ha decidido desaplicar reglamentos violatorios de la ley, pero que no habían sido formalmente impugnados en el proceso en que debían aplicarse. En un caso de gran importancia (sentencia de 9 de agosto de 1990), la Sala anuló las elecciones para Rector de la universidad Tecnológica de Panamá porque habían votado estudiantes con un promedio de calificaciones inferior al previsto en la

ley, a pesar de las existencia de un reglamento que lo autorizaba a votar, pero que fue desaplicado según lo autoriza el artículo 15 del Código Civil. Con mucha razón han señalado los tratadistas españoles Tomás Ramón Fernández y Eduardo García de Enterría que "la mera publicación de un reglamento no impone sin más su aplicación; antes de llegar a ésta ha de cuestionarse, por todos los destinatarios y sustancialmente por los jueces, si esa aplicación no implica la desaplicación de una ley.- de la ley que el reglamento eventualmente ha podido violar. El Reglamento es así una norma necesariamente puesta en cuestión, afectada por la necesidad de un enjuiciamiento previo sobre su validez antes de pasar a su aplicación. Si de ese enjuiciamiento previo resultase que el Reglamento contradice a las Leyes, habrá que rechazar la aplicación del Reglamento con el objeto de hacer efectiva la aplicación prioritaria de la Ley por el violada; habrá que rehusar, pura y simplemente, aplicar el Reglamento ilegal o, en términos positivos, habrá que inaplicarlo."

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, establece que 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 o a las leyes.

Basados en los anteriores planeamientos, y en lo ya exteriorizado con antelación por esta Superioridad, no resta más que declarar la nulidad por ilegal de la Nota Núm.657-Leg-A.J.I. de 1 de abril de 2009, por ser violatoria de los artículos 5 y 110 de la Ley No9 de 20 de junio de 1994 de Carrera Administrativa, procediendo la consecuente reparación de los derechos subjetivos vulnerados por la actuación enjuiciada.

VI. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL la Nota Núm.657-Leg-A.J.I. de 1 de abril de 2009, emitida por la Contraloría General de la República, y ORDENA a la Contraloría General de la República reconocer y pagar al señor Roger Alexis Cerrud Gallardo, cedulado 7-85-390, la suma equivalente a diez (10) meses de salario en concepto de bonificación por antigüedad.

Notifíquese.

(fdo.) WINSTON SPADAFORA FRANCO

(fdo.) VICTOR L. BENAVIDES P.

(fdo.) ALEJANDRO MONCADA LUNA

(fdo.) KATIA ROSAS
Secretaria

D.C.A. DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LIC. HUMBERTO ELÍAS OSORIO CHUNG EN REPRESENTACIÓN DE CAJA DE SEGURO SOCIAL, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.052-2008-PLENO/TADECP DEL 19 DE JUNIO DE 2008, EMITIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. - DESPACHO DEL MAGISTRADO WINSTON SPADAFORA F. - PANAMÁ, LUNES CATORCE (14) DE FEBRERO DEL 2011.

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Winston Spadafora Franco
Fecha:	lunes, 14 de febrero de 2011
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	561-08

VISTOS:

El licenciado HUMBERTO ELÍAS OSORIO CHUNG, actuando en representación de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, ha interpuesto demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 052-2008-Pleno/TAdeCP del 19 de junio de 2008, emitida por al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y para que se hagan otras declaraciones.