

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo), de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Resuelto N° 028 de 31 de mayo de 1995, expedido por el Director General del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP).

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ARTURO HOYOS  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. RIGOBERTO A. VERGARA, EN REPRESENTACIÓN DE BLANCA PANAMÁ BRIONES DE PAREDES PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 03-95 D. G. DE 2 DE JUNIO DE 1995, EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACIÓN ESPECIAL, ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, CUATRO (4) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

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

VISTOS:

El licenciado Rigoberto A. Vergara, en representación de **BLANCA PANAMÁ BRIONES DE PAREDES**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 03-95 D. G. de 2 de junio de 1995, expedida por el Director General del Instituto Panameño de Habilitación Especial, actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

#### LO QUE SE DEMANDA

El apoderado judicial de la parte demandante solicita a esta Sala declare la ilegalidad de la Resolución enunciada en el párrafo anterior, mediante la cual la Dirección General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), ordenó a la Dirección Administrativa de ese Instituto, implementar las medidas administrativas correspondientes, para resarcir al erario público la suma de B/.9,385.50 en concepto de emolumentos cobrados de más por parte de la señora **BRIONES DE PAREDES**, y, además se le ordena a esa Dirección que instruya lo pertinente para ajustar el salario base de la misma, con todos los emolumentos que le correspondan de acuerdo a la ley, al cargo que desempeña actualmente como Educadora Grado S-7.

Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad anterior, se declare que la profesora **BRIONES DE PAREDES** no debe suma alguna al Instituto Panameño de Habilitación Especial. De igual manera, se declare que el **IPHE** está obligado a pagar a la precitada funcionaria, todos los sobresueldos y demás derechos que le corresponden como educadora de conformidad con la ley.

#### LOS HECHOS U OMISIONES FUNDAMENTALES DE LA PRESENTE ACCIÓN

Las pretensiones de la parte actora descansan en los siguientes hechos:

1. Que mediante Decreto N° 8 de 9 de febrero de 1982, la Directora del Instituto Panameño de Habilitación Especial nombró con carácter permanente con ajuste a su salario base a **BLANCA BRIONES DE PAREDES** como Educador R-1, Jefe de Personal, sueldo B/.1,066.00, en el Departamento de Personal de dicho instituto.

2. Que la aludida profesora tomó posesión del mencionado cargo, el 19 de febrero de 1982.

3. Que mediante Resuelto de Personal N° 12 de 22 de febrero de 1984, la Directora del **IPHE** nombró a la profesora **BRIONES DE PAREDES** con carácter permanente y por necesidad del servicio, como Supervisora Nacional S-7, con B/.1,148.00, en la Dirección Técnica, a partir del 1° abril de 1983, incluyéndose en el salario los sobresueldos y el 25%.

4. Que desde el año de 1983, la profesora **BRIONES DE PAREDES** ha reclamado la retención del pago de sus sobresueldos por antigüedad en los servicios otorgados a los educadores, los cuales le corresponden como docente en el **IPHE**.

5. Que el 31 de enero de 1995, la Profesora **BRIONES DE PAREDES** solicitó a la Sub-Contraloría General de la República a fin de que se realizara un áudito a su expediente y se determinaran los sobresueldos dejados de pagar, para poder acogerse a su jubilación.

6. Que producto de dicha solicitud, se realiza un informe de auditoría especial en el cual se señala que "Como resultado de la investigación se pudo determinar que la profesora Paredes ejerciendo el cargo de Jefa de Personal percibió aumentos y sobresueldos que no le correspondían por la suma de B/.18,385.50 ... se suspendió el pago de los aumentos y sobresueldos en compensación al monto cobrado de más, recuperándose la suma de B/.9,000.00, quedando un saldo por pagar al Estado de B/.9,385.00, sobre este aspecto la administración del IPHE debe implementar una acción administrativa encaminada a resarcir al erario público la suma adeudada". (Cfr. f. 22 del exp. principal).

7. Que por razón del hecho anterior, el Director General del **IPHE** actuando en forma conjunta con la Directora Administrativa expedieron la Resolución N° 03-95 D. G. de 2 de junio de 1995, cuya ilegalidad se acusa, mediante la cual se ordenó lo expuesto en el aparte concerniente a lo que se demanda.

#### INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Mediante informe explicativo de conducta que reposa a 45-48 del expediente contencioso, el representante legal de la ente administrativo demandado, Instituto Panameño de Habilitación Especial (**IPHE**), indicó a esta Sala que la actuación administrativa llevada a cabo por dicha entidad obedece fundamentalmente, a que la profesora **BRIONES DE PAREDES**, en concepto de pago de su salario base, recibió tres incrementos salariales considerados ilegales en distintos períodos, y los mismos no se sustentan de acuerdo a lo previsto en la Ley #47 de 20 de noviembre de 1979, que cual establece la escala salarial para todos los educadores del sector gobierno.

#### DISPOSICIONES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Considera el apoderado judicial de la parte demandante que el acto cuya ilegalidad se demanda, es violatorio del artículo 9 de la Ley 53 de 1951, modificada por la Ley N° 27 de 30 de enero de 1961, artículos 2, 5, 6, 9 y 10, todos, de la Ley N° 47 de 20 de noviembre de 1979, así como también, de los artículos 159 del Código de Trabajo, y 967 del Código Judicial, que en el orden establecido disponen:

Ley 53 de 1951:

"Artículo 9. Son funciones del Secretario Administrativo:

- a. Dirigir y orientar la labor administrativa de las escuelas que componen el Instituto bajo las pautas que señalen el Patronato y el Reglamento Interno.
- b. Cumplir y hacer cumplir las decisiones del Patronato.
- c. Desempeñar las demás funciones que le asignen el reglamento y el Patronato".

LEY 47 DE 1979:

"Artículo 2. La remuneración mensual del Educador en servicio activo

estará integrada por:

- a) el sueldo base del grado correspondiente al cargo en el cual esté clasificado de conformidad con la condición del nombramiento;
- b) los sobresueldos ya adquiridos;
- c) los sobresueldos que posteriormente se obtengan con base a la presente Ley;
- d) las compensaciones adicionales legalmente establecidas; y
- e) los aumentos de sueldo que otorgue el Gobierno Nacional."

"Artículo 5. En ningún caso, la aplicación de la presente Ley, producirá rebaja en el sueldo base devengado mientras el Educador se mantenga en el mismo cargo y condición de nombramiento".

"Artículo 6. La clasificación de los Educadores será la siguiente:

GRADO R

EDUCADOR R-1: Supervisor de Educación Primaria o de Educación Básica General con título Universitario de Profesor de Segunda Enseñanza.

GRADO S

EDUCADOR S-7: Supervisor Nacional de Educación Primaria o Educación Básica General con el título Universitario de Profesor de Segunda Enseñanza.

"Artículo 9. El Educador sujeto a la Escala de Sueldos mencionada en el Artículo 3 de esta Ley, nombrado con carácter de permanente o en período probatorio, si su labor ha sido evaluada satisfactoriamente tendrá derecho, a partir del inicio del año escolar de 1980 hasta marzo de 1982, por un período único de 3 años, al pago de sobresueldo correspondiente a su grado.

A partir del inicio del año escolar de 1983, si su labor ha sido evaluada satisfactoriamente, tendrá derecho, cada dos (2) años, al pago de sobresueldo correspondiente a su grado.

...

PARÁGRAFO 2: Se entiende por sobresueldo el incremento en la remuneración por antigüedad de servicio.

"ARTÍCULO 10. El período de tres (3) años, indicado en el Artículo 9°, que empezará a regir a partir del inicio del año escolar de 1980, será reconocido mensualmente así:

...

d) Del grado R al U, Cuarenta y dos Balboas (B/.42.00)."

CÓDIGO DE TRABAJO:

"Artículo 159. El salario pactado no podrá ser reducido por ninguna circunstancia, ni aún mediante el consentimiento del trabajador."

CÓDIGO JUDICIAL:

"Artículo 967. La fuerza del dictamen pericial será estimada por el Juez teniendo en consideración los principios científicos en que se funde, la relación con el material de hecho, la concordancia de su aplicación a las reglas de la sana crítica, la competencia de los peritos, la uniformidad o disconformidad de sus opiniones y demás pruebas y otros elementos de convicción que ofrezca el proceso."

Sobre la violación del artículo 9 de la Ley 53 de 1961, modificada por la Ley N° 27 de 1961, señala el recurrente que la misma establece en forma clara cuáles son las funciones del Secretario Administrativo o Director Administrativo del IPHE, sin que se haga referencia a la facultad de firmar resoluciones en conjunto con el Director General de dicha institución. Por ende, alega que la

conducta realizada por la Directora Administrativa se enmarca dentro de la nulidad del acto administrativo por falta de competencia, ya que no existe disposición legal que la faculte para firmar este tipo de resolución, dado que la representación legal del **IPHE** recae sobre el Director General, tal cual lo establece la Ley N° 53 de 30 de noviembre de 1951.

En cuanto a la violación del artículo 2 de la Ley 47 de 1979, sostiene el demandante que la Resolución impugnada desconoce su contenido ya que pretende no reconocer el sueldo base del grado correspondiente al cargo en el cual esté clasificada, de conformidad con la condición del nombramiento, los sobresueldos adquiridos, los sobresueldos que posteriormente ha obtenido y las compensaciones adicionalmente establecidas a la profesora **BRIONES DE PAREDES**.

Para demostrar que el sueldo de la precitada funcionaria, está constituido de conformidad con la Ley, y por tanto es injurídico, agrega el recurrente, se tiene que señalar que mediante Resuelto de Personal N° 12 de 22 de febrero de 1984, se dispuso nombrar con carácter permanente y por necesidad del servicio a **BLANCA DE PAREDES** como Supervisor Nacional S-7, con sueldo base de B/.1,148.00, en la Dirección Técnica a partir del 1° de abril de 1983. Así como también, en dicho Decreto se establecía que en el salario estaban incluidos los sobresueldos y el 25%

Corroborando lo antes dicho, agrega el demandante, que a partir del 1 de abril de 1984, se reconoció a la profesora **BRIONES DE PAREDES**, Supervisor-7, un aumento de B/.25.00, con fundamento en la Resolución N° 72 de 24 de junio de 1982, por lo que producto de este aumento, el 17 de julio de 1984, el Director de Personal del **IPHE** ordenó incluir en el salario de la aludida profesora, dicho aumento, y la corrección del salario a B/.1,195.50.

En lo que a la infracción del artículo 5 de la Ley N° 47 de 1979, concierne, señala la parte actora que de acuerdo con la política salarial establecida por dicha ley para todos los educadores que laboran en el Ministerio de Educación, la misma no solamente comprende la fijación de un salario base, sino que incluye otras retribuciones que el Ministerio de Educación debe pagar como empleador al Educador con motivo de la prestación de su servicio.

De allí entonces que, al ajustarse el salario base con todos los emolumentos que le correspondan de acuerdo a la ley y al cargo que desempeña a la profesora **BRIONES DE PAREDES**, se ha violado el precitado artículo 5 de la Ley 47 de 1979, por razón de que el mismo es claro al establecer que en ningún caso, la aplicación de la referida ley, producirá rebaja en el sueldo base devengado mientras el Educador se mantenga en el mismo cargo y condición de nombramiento.

Sobre la violación de los artículos 6, 9 y 10 de la Ley 47 de 1979, manifiesta la parte actora que tales normas establecen claramente que la profesora **BRIONES DE PAREDES** tiene derecho a todos los sobresueldos que le han sido reconocidos por la Administración, y que la administración ha desconocido posteriormente. En tal sentido, señala que los Decretos de nombramiento aportados al proceso establecen que a la educadora **BRIONES DE PAREDES** se le ha nombrado en los cargos de Educador R-1 y S-7, respectivamente, los cuales se encuentran en la clasificación general establecida por la Ley.

En lo que respecta a la infracción del artículo 159 del Código de Trabajo, el recurrente indica que a pesar de que en dicha norma se establece con claridad meridiana que el salario no puede ser reducido bajo ninguna circunstancia, este principio ha sido violado por el acto impugnado. El mismo establece en su primer resuelve la reducción de salario de la profesora **BRIONES DE PAREDES**, situación que es violatoria de la Ley.

Finalmente, sobre la violación del artículo 967 del Código Judicial, la parte actora sostiene que el mismo ha sido violado de manera directa por comisión, ya que el acto impugnado no está en concordancia con los principios científicos en que se funda. En este punto señala que el dictamen elaborado por la Contraloría General de la República no guarda relación con el material de hecho que reposa en el expediente de la educadora **BRIONES DE PAREDES**, ya que a

pesar de que existen sobrados elementos de prueba que demuestran que la misma está nombrada como Educadora S-7 y que le corresponde un sobresueldo de B/.42.00, según lo establecido en la Ley, la Auditora de la Contraloría señala que a ésta sólo le corresponde un sobresueldo de B/.25.00.

#### CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuradora de la Administración, mediante Vista Fiscal N° 16 de 8 de enero de 1996, legible a folios 49-65 del expediente, solicitó a esta Superioridad denegar las pretensiones de la recurrente, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Sobre la violación del artículo 9 de la Ley N° 53 de 1951, reformado por el artículo 7 de la Ley 27 de 1961, sostiene la Procuradora de la Administración que si bien en la ley formal, no se plantea expresa y claramente la facultad de refrendo por parte de la Secretaria Administrativa del **IPHE**, esto no es óbice para invalidar lo actuado. Ello, en razón a que el señor Director de dicha entidad, quien es el funcionario facultado por ley para tomar ese tipo de decisiones fue el que directa y personalmente firmó como responsable de la adopción de la misma.

Por consiguiente, agrega que si bien la Secretaria Administrativa firmó dicha resolución, ello no era necesario para que dicho acto administrativo, surtiera plenos efectos jurídicos con relación a la parte actora, en virtud de que al recaer la representación del **IPHE**, exclusivamente sobre el Director General, la firma de la Secretaria Administrativa no debe alterar en nada lo decidido por ese alto funcionario, ni afecta negativamente la presunción de legalidad y validez del acto impugnado.

En lo que a la infracción de los artículos 2, 5, 6, 9 y 10 de la Ley N° 47 de 1979, respecta, la representante de los intereses de la Administración manifiesta estar en desacuerdo con lo alegado por el recurrente. La razón de dicha disconformidad radica en que a juicio de la precitada funcionaria, si bien existen Decretos que otorgaron sobresueldos a la profesora **BRIONES DE PAREDES**, en la época en que le fueron otorgados los mismos, la misma no se desempeñaba como educadora (docente), sino como administrativa (Jefa de Personal), y, por tanto, no tenía derecho a percibir los mismos.

Por tanto, manifiesta la Procuradora de la Administración, que en el presente caso no estamos ante una forma de rebaja salarial dado que se trata de un ajuste correcto al cálculo de salario de la demandante.

Al referirse a la violación del artículo 967 del Código Judicial, manifiesta la Procuradora no compartir el criterio externado por la demandante en atención a que en primer lugar, fue la demandante la persona que solicitó la participación de la Contraloría General de la República en su causa administrativa, luego, no tiene porqué cuestionar las facultades y procedimientos fiscalizadores de esta institución dedicada exclusivamente al control contable del manejo de fondos públicos. En segundo lugar, la fundamentación del Informe 004-04-95 de la Contraloría General de la República, está plenamente documentada en autos, y, además, dice relación con una adecuada e impecable interpretación de la materia de sobresueldos en el ramo educativo.

En lo concerniente a la transgresión del artículo 159 del Código de Trabajo, la aludida funcionaria indica que esta norma no es aplicable a la relación jurídico laboral de los servidores públicos, por razón de que la ley laboral aplicable a ese tipo de relaciones de trabajo, lo es sólo por mandato legal expreso, de conformidad con el artículo 2 del precitado Código.

#### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites legales instituidos para estos procesos, la Sala procede a resolver el presente negocio.

Sobre la violación del artículo 9 de la Ley N° 53 de 1951, reformado por

el artículo 7 de la Ley 27 de 1961, "por la cual se crea el Instituto Panameño de Habilitación Especial", esta Superioridad estima que a pesar de que en el aludido artículo, no se plantea expresa y claramente la facultad de refrendo por parte de la Secretaria Administrativa de las actuaciones llevadas a cabo por el Director General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (**IPHE**), como es el caso que nos ocupa, esta situación no constituye vicio de nulidad de lo actuado. De acuerdo con la ley formal es el Director General de dicho ente estatal, el funcionario encargado de la adopción de tales medidas administrativas, funcionario que tal y como se desprende de las pruebas (cfr. copia autenticada del acto acusado a fs. 1 y 2 del expediente principal), y lo expresado por el propio recurrente, fue quien expidió y firmó el acto administrativo cuya ilegalidad se demanda.

Por tanto, este Tribunal concuerda con los planteamientos vertidos por la Procuradora de la Administración, dado que si bien el acto está firmado por la Secretaria Administrativa del **IPHE**, ello no era necesario para que el mismo surtiera plenos efectos jurídicos con relación a la parte actora. Y es que, al ser el Director General la persona que ejerce la representación legal del **IPHE**, la firma de la Secretaria Administrativa no debe alterar en nada lo decidido por dicho funcionario, ni afecta negativamente la presunción de legalidad y validez del acto impugnado.

Vale la pena indicar que la nulidad de un acto administrativo se produce entre otros motivos, por la falta de competencia, según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, la cual se da cuando el funcionario que emite el acto no tiene la capacidad jurídica para hacerlo, a tenor de lo dispuesto en la Constitución y las leyes. Sin embargo, en el caso in examine vemos que el acto impugnado sí fue expedido y firmado por el funcionario competente para hacerlo, y por ende, no procede el cargo de violación endilgado al artículo 9 de la Ley 53 de 1951.

También se aducen infringidos los artículos 2, 5, 6, 9 y 10 de la Ley 47 de 1979, "Por la cual se establece la Política Salarial para todos los Educadores que laboran en el Ministerio de Educación y se dictan otras medidas relacionadas con dicha Política", que por la estrecha vinculación que guardan entre sí, procedemos a analizarlos en conjunto.

Según se desprende de las constancias procesales, la profesora **BLANCA DE PAREDES** realizó una serie de reclamaciones de pago de sobresueldos ante el Instituto Panameño de Habilitación Especial (**IPHE**), así como también ante el Sub-Contralor General de la República. Esta última mediante informe N° 004-04-95 D. E. C. A. I. de Auditoría General de la Contraloría General de la República, de acuerdo a lo establecido en el informe de conducta (obsérvese f. 46), procedió a indicar lo siguiente:

"Como resultado de la investigación se pudo determinar que la Profesora **PAREDES** ejerciendo el cargo de Jefa de Personal, percibió aumentos y sobresueldos que no le correspondían por la suma de B/.18,385.50 ya que éstos eran otorgados sólo a los educadores.

A partir de abril de 1985, la Profesora **DE PAREDES** reinicia su desempeño como educador (R-1), y por instrucciones de la Directora General del I. P. H. E., Profesora **MARITZA NORIS HERRERA**, se suspendió el pago de los aumentos y sobresueldos en compensación al monto cobrado de más, recuperándose la suma de B/.9,000.00 quedando un saldo por pagar al Estado de B/.9,385.50, sobre este aspecto la Administración del I. P. H. E. debe implementar una acción administrativa encaminada a resarcir al erario público la suma adeudada.

Es importante señalar que dicha educadora a la fecha percibe salario de Jefe de Personal B/.1,195.00 desempeñándose actualmente como educadora grado S-7 cuyo salario es de B/.710.00, razón por la cual se le debe ajustar el salario según la escala salarial que rige para todos los educadores del país."

Posteriormente, se observa que mediante la Resolución N° 03-95 D. G. de 2 de junio de 1995, cuya ilegalidad se demanda, la Dirección General del **IPHE** procedió a ordenar a la Dirección Administrativa de dicha entidad, implementar las medidas administrativas correspondientes para resarcir al erario público la suma de B/.9,385.50 en concepto de emolumentos cobrados de más por parte de la señora **BRIONES DE PAREDES**, y además, se le ordena a esa Dirección que instruya lo pertinente para ajustar el salario base de la misma, con todos los emolumentos que le correspondan de acuerdo a la ley y al cargo que desempeña actualmente como Educadora Grado S-7.

A juicio de esta Sala la actuación llevada a cabo por parte de la Administración del **IPHE**, conlleva vicios de ilegalidad, en atención a las siguientes razones:

De conformidad con las pruebas aportadas al presente proceso, a la profesora **BRIONES DE PAREDES** se le nombró mediante Decreto N° 8 D. P. del 9 de febrero de 1982, con carácter permanente y con ajuste a su salario base como Educador **R-1**, Jefe de Personal, con sueldo de B/.1,066.00, en el Departamento de Personal del Instituto Panameño de Habilitación Especial, a partir del 1° de febrero de 1982 (Confróntese fs. 18 y 11 de los expedientes administrativo y contencioso, respectivamente).

De igual manera, se observa que mediante Resuelto de Personal N° 12 de 22 de febrero de 1984, a la precitada educadora **BRIONES DE PAREDES**, se le nombró en el cargo de Supervisora Nacional **S-7**, con sueldo de B/.1,148.00, en la Dirección Técnica del Instituto Panameño de Habilitación Especial, a partir del 1° de abril de 1983. Estableciéndose además, que en el salario estaban incluidos los sobresueldos y el 25% (Ver f. 22 y 12 de los expedientes gubernativo y contencioso, respectivamente).

Por otro lado, también se aprecia copia autenticada de la Resolución N° 210 de 15 de junio de 1984, en la que se estableció que a la profesora **DE PAREDES** nombrada en el cargo de Educador **R-1** no se le pagó el sobresueldo de B/.42.00, ni el aumento salarial de B/.50.00 otorgado a todos los educadores del país. Que, por consiguiente, se ordenaba corregir su salario de B/.1,066.00 a B/.1,170.50, a partir del 12 de enero de 1984 (Cfr. f. 13 exp. contencioso).

De tales constancias se desprende pues, que el nombramiento de la profesora **BLANCA DE PAREDES** como Jefa de Personal se dio dentro del Grado de **Educador R-1**, tal como consta a folios 18 y 11 de los expedientes gubernativo y contencioso, respectivamente. Esta clasificación gradual tiene su asidero legal en el artículo 6 de la Ley 47 de 1946, transcrito anteriormente, así como también en el artículo 1 de la referida Ley, que en ningún momento establecen que el otorgamiento de sobresueldos y demás emolumentos a los educadores, es exclusivo para aquellos que se desempeñan en funciones de docencia, y no para los educadores que se desempeñan en puestos administrativos tales como el de Jefa de Personal en el cual se desempeñara la profesora **BRIONES DE PAREDES**.

A estos efectos, del texto del artículo 1 de la Ley 47 de 1946, se desprende claramente que no sólo es educador, el que imparte enseñanza, sino también el que dirige, u organiza o supervisa en instituciones educativas oficiales bajo la dependencia del Ministerio de Educación, y que por consiguiente, los mismos (ya se trate de educadores docentes o administrativos), están sujetos a la clasificación y remuneración establecidos en dicha ley.

En tal sentido, el artículo 2 de la precitada ley, señala que la remuneración del Educador la integran; el sueldo base del grado correspondiente al cargo en el cual esté clasificado de conformidad con la condición del nombramiento, los sobresueldos ya adquiridos, y los que posteriormente se obtengan con base a dicha ley, las compensaciones adicionales legalmente establecidas y los aumentos de sueldo que otorgue el Gobierno Nacional. El texto de las referidas disposiciones es el siguiente:

**"ARTÍCULO 1.** El personal que imparte enseñanza, o dirige, u organiza o supervisa en instituciones educativas oficiales bajo la

dependencia del Ministerio de Educación, tendrá la denominación común de `Educador y estará sujeto a la clasificación y remuneración que establece esta Ley."

**"ARTÍCULO 2.** La remuneración mensual del Educador en servicio activo estará integrada por:

- a) el sueldo base del grado correspondiente al cargo en el cual esté clasificado de conformidad con la condición del nombramiento;
- b) los sobresueldos ya adquiridos;
- c) los sobresueldos que posteriormente se obtengan con base a la presente ley;
- d) las compensaciones adicionales legalmente establecidas; y
- e) los aumentos de sueldo que otorgue el Gobierno Nacional."

Así las cosas, a la profesora **BRIONES DE PAREDES** sí le correspondía su respectivo incremento salarial, y de igual forma, el pago de sus sobresueldos como en efecto, lo reconoció la Administración en la Resolución N° 210 de 15 de junio de 1984, en la que se estableció claramente que a la profesora **DE PAREDES** nombrada en el cargo de Educador **R-1** no se le pagó el sobresueldo de B/.42.00, ni el aumento salarial de B/.50.00 otorgado a todos los educadores del país, ordenándose consecuentemente, corregir su salario de B/.1.066 a B/.1,170.50, a partir del 12 de enero de 1984.

Mal podía entonces la Administración proceder a revocar su propia actuación al desconocer todos los derechos (aumentos y sobresueldos) que le habían sido otorgados y adquiridos por la profesora **BLANCA BRIONES DE PAREDES** al momento en que ejercía el cargo de Jefa de Personal en el **IPHE** dentro del Grado de Educador **R-1**. Por consiguiente, no podía suspendersele como en efecto se hizo desde 1985, de acuerdo con las aseveraciones vertidas por la Administración en su informe de conducta, el pago de los aumentos y sobresueldos a que tiene derecho, so pretexto de compensar el monto que durante la permanencia de la educadora **BRIONES DE PAREDES** como Jefa de Personal, que a su juicio, había percibido ilegalmente.

En cuanto a la adopción de la medida administrativa de ajustar el salario base a la aludida profesora al cargo que desempeña como Educadora Grado **S-7**, este Tribunal considera que la misma es manifiestamente improcedente y arbitraria.

La razón medular es que éste constituye un derecho adquirido y otorgado por la propia Administración, que encuentra pleno asidero jurídico en el Resuelto de Personal N° 12 de 22 de febrero de 1984, por el cual se nombró con carácter permanente y por necesidad del servicio a la Profesora **BLANCA B. DE PAREDES** como Supervisor Nacional **S-7**, con sueldo de B/1.148.00, en la Dirección Técnica de dicha entidad, a partir del 1° de abril de 1983, así como también en el pretranscrito artículo 5 de la referida Ley 47 de 1979. Esta disposición legal es clara al establecer que en ningún caso la aplicación de dicha ley, "producirá rebaja en el Sueldo Base devengado, mientras el Educador se mantenga en el mismo cargo y condición de nombramiento".

Conforme hemos visto, y ha sido expresado por la propia Administración, la profesora **BRIONES DE PAREDES** actualmente se desempeña como **Educadora Grado S-7** en el **IPHE**, por lo que no le es jurídicamente permitido a la Administración pretender ajustarle su salario base con todos los emolumentos que le correspondan.

Por las consideraciones anotadas, prosperan los cargos de violación endilgados a los artículos 2, 5, 6, 9 y 10 de la Ley 47 de 1979. Como de la confrontación del acto impugnado con los precitados artículos, ha resultado su ilegalidad, resulta innecesario confrontarlo con otras normas cuya ilegalidad se acusa.

Aunado a lo expresado, este Tribunal es del criterio de que al proceder la Administración (Instituto Panameño de Habilitación Especial), a suspender el pago de los aumentos y sobresueldos desde el año de 1985, que ella misma había reconocido, (Cfr. Resolución N° 210 de 15 de junio de 1984, legible a folio 13

del exp. principal), así como también ajustar el salario base con todos los emolumentos legales que le correspondan a la funcionaria **BRIONES DE PAREDES**, se extralimita en sus facultades legales, lo que cual es manifiestamente violatorio del principio de irrevocabilidad de los actos administrativos. Este principio de conformidad con la doctrina y la jurisprudencia reiterada de esta Sala, prohíbe a la Administración revocar de oficio sus propios actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de los particulares. Máxime si se trata de derechos que están expresamente consagrados en la ley.

Aceptar que la Administración revoque libremente su actuación como lo ha hecho el **IPHE** en el presente proceso, contraviene el principio de certeza jurídica del que gozan todos los actos administrativos hasta tanto, el órgano jurisdiccional, en nuestro caso, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, se pronuncie acerca de su ilegalidad o no.

En nuestra legislación, la administración no puede anular sus propios actos cuando los mismos afecten derechos subjetivos, ya que el artículo 29 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 20 de la Ley 135 de 1946, dispone los recursos a utilizar ante el superior jerárquico por parte de los afectados por el acto administrativo, y que los mismos tienen como fin, la aclaración, modificación, o revocación de los actos administrativos que provengan del funcionario de inferior jerarquía.

Los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales, ilustran el criterio expuesto:

"DROMI señala que "la estabilidad del acto administrativo es un carácter esencial de éste, que significa la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que extinga o altere el acto en beneficio del interesado" (DROMI, Roberto. El Acto Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1985. pág. 153).

Lo anteriormente citado es lo que se conoce en la doctrina como la irrevocabilidad de los actos administrativos, específicamente cuando estos últimos han creado, reconocido, o concedido un derecho subjetivo. En este caso, la Directora General de Comercio cuando ordenó la publicación de la solicitud de inscripción de la marca FOSIL, y luego anuló todo este proceso, su actuación conllevó un perjuicio contra el derecho del actor, quien solicitó dicha inscripción luego de que el propio Ministerio de Comercio le certificara la disponibilidad de la marca en mención.

...

**En nuestra legislación, la administración no puede anular sus propios actos cuando los mismos afecten derechos subjetivos, ya que el artículo 29 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 20 de la Ley 135 de 1946, dispone los recursos a utilizar ante el superior jerárquico por parte de los afectados por el acto administrativo, y que los mismos tienen como fin, la aclaración, modificación, o revocación de los actos administrativos que provengan del funcionario de inferior jerarquía.** ... (Sentencia de 24 de agosto de 1993, Registro Judicial de agosto de 1993, págs. 209-210).

"Sin embargo, este Tribunal es del criterio de que al proceder la Administración (Ministerio de Educación), a dejar sin efecto el nombramiento que le fuera otorgado mediante concurso al profesor **VILLALOBOS**, se extralimita en sus facultades legales, lo que constituye una clara y manifiesta violación al consagrado principio de irrevocabilidad de los actos administrativos. Este principio prohíbe a la Administración revocar de oficio sus propios actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de los particulares. En este caso, y como hemos visto, el derecho subjetivo consiste en el nombramiento por concurso del profesor **VILLALOBOS** en

la Escuela Secundaria Nocturna Oficial, I. P. T. Nocturno de Panamá, mediante el Decreto de Personal N° 114 de 18 de abril de 1995, por un período de 18 horas hasta finalizar el año escolar, es decir, desde el 19 de abril de 1995, hasta diciembre de 1995, que hacen un período de nueve (9) meses." (Sentencia de 29 de octubre de 1996).

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo), administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley DECLARA:

1. QUE ES NULA, POR ILEGAL, la Resolución N° 03-95 D. G. de 2 de junio de 1995, expedida por el Director General del Instituto Panameño de Habilitación Especial,

2. Que la profesora BLANCA BRIONES DE PAREDES no adeuda suma alguna a la aludida institución,

3. Que el Instituto Panameño de Habilitación Especial está obligado a pagar a la educadora BRIONES DE PAREDES todos los sobresueldos y demás derechos que le corresponden como tal, de conformidad con la ley, desde el momento en que fuera suspendido el pago de los mismos.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
 (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ARTURO HOYOS  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA ARROCHA, BLANDÓN, CASTRO Y YOUNG EN REPRESENTACIÓN DE LLANTAGANGAS DE PANAMÁ, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL LA RESOLUCIÓN N° 87-96 DE 29 DE MAYO DE 1986, DICTADA POR EL DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS, EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, CINCO (5) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

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

VISTOS:

La señora Procuradora de la Administración, mediante vista N° 463 de 17 de octubre de 1996, ha presentado recurso de apelación contra la resolución de 4 de septiembre del corriente, que decidió admitir la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción instaurada por la firma Arrocha, Blandón, Castro y Young, en representación de **LLANTAGANGAS DE PANAMÁ, S. A.**, para que se declare nula por ilegal la Resolución N° 87-96 de 29 de mayo de 1996, dictada por el Director General de Aduanas, el silencio administrativo y para que se hagan otras declaraciones.

La inconformidad de la señora Procuradora de la Administración, radica en el hecho de que la sociedad demandante no ha acreditado su personería, a través de certificación expedida por el Registro Público, según lo exige, indica, el artículo 47 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 626 del Código Judicial.

A continuación un extracto del escrito de promoción y sustentación del recurso de apelación presentado por la señora Procuradora de la Administración:

"Nótese que en el Poder que presenta la Firma Forense Arrocha, Blandón, Castro y Young para actuar en nombre y representación de la parte actora, se indica que "el señor Juan Filopoulos, actúa en calidad de Presidente y Representante Legal de la sociedad LLANTAGANGAS, S. A., debidamente constituida e inscrita en el Registro Público según consta en la certificación adjunta", sin embargo, entre las 32 fojas que -hasta el momento tiene el expediente