



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015).

**VISTOS:**

El licenciado Christian Sagel, actuando en representación de Salvador Sagel, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Ministerial No. 005 de 18 de enero de 2011, dictada por el Ministerio de Salud, la negativa tácita por silencio administrativo; y en consecuencia, solicita se ordene el reintegro y el pago de los salarios dejados de percibir, hasta la fecha de reintegro.

**I. ANTECEDENTES**

En los hechos presentados por el apoderado legal del demandante se manifiesta que el Doctor Salvador Sagel prestó sus servicios en la Dirección Nacional de Promoción de la Salud del Ministerio de Salud, desde el 1 de marzo de 1969, ocupando el cargo de Odontólogo I, desempeñándose con lealtad, probidad, moralidad y competencia en el ejercicio de sus funciones, con el respeto y reconocimiento de sus compañeros y superiores; alcanzando los ascensos de categoría establecidos en el escalafón, circunstancias que

garantizan su estabilidad laboral, en los términos que consagra el artículo 300 de la Constitución.

Sostiene que, se desconoce la calificación de servidor público del demandante, por la especialidad en el servicio de salud que desempeña, que no era la de un funcionario de libre nombramiento y remoción, sino un funcionario amparado por el derecho a la estabilidad, en virtud de la carrera pública de salud, reconocida en la normativa especial, que regula la materia.

**II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.** De un estudio del expediente se observa que, la solicitud de declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación por omisión de las normas siguientes:

- Decreto de Gabinete No. 16 de 22 de enero de 1969, reglamenta la carrera de médicos, internos, residentes, especialistas y odontólogos, se crea el cargo de médico general y de médico consultor.
  - artículo 1 (derecho a la estabilidad).
  - artículo 2 (clasificación de las sanciones según la falta cometida).
  - artículo 3 (autoridad competente para aplicar la suspensión o remoción del cargo).
- Ley 38 de 2000, establece el procedimiento administrativo general.
  - artículo 36 (prohibición de dictar un acto contrario una norma vigente).
  - Artículo 53 (anulación de los actos por violación al ordenamiento jurídico), se viola de forma directa por comisión.
- Código Sanitario
  - artículo 40 (reconocimiento de la carrera pública sanitaria).

En lo medular los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. Desconocimiento del derecho a la estabilidad del que gozaba, al ser un servidor público de carrera sanitaria, en aplicación de la ley 43 de 2009, disposición que no es aplicable al caso.
2. No medio procedimiento disciplinario, invocando una causal de despido establecida previamente en la ley y debidamente comprobada por autoridad competente.
3. Se incurre en desviación de poder al emitir el acto impugnado, excediendo las facultades que le confiere la ley.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.**

El Ministro de Salud, remitió el informe explicativo de conducta, mediante Nota N° 249-DMS-DAL de 7 de febrero de 2014, en el que se detalla que el señor Salvador Sagel, contaba con la edad de jubilación al momento de su desvinculación de la administración pública, por lo que no se encontraba amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, en virtud del artículo 134 del texto único de la ley 9 de 1994, modificado por el artículo 13 de la ley 43 de 2009, que desarrolla la carrera administrativa, disposición que desacredita a los funcionarios de carrera administrativa que se acojan a la jubilación, razón por la cual se procedió a dejar sin efecto su nombramiento, con fundamento al hecho que ejercía un cargo de libre nombramiento y remoción.

### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 215 de 13 de mayo de 2014, visible a fojas 42 a 50 del dossier, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por el demandante, pues no le asiste el derecho invocado.

Sustenta su solicitud en que, en que si bien el demandante gozaba de estabilidad en el cargo, no obstante, al acogerse a su jubilación, se le aplicó supletoriamente la ley 9 de 1994, que desarrolla la carrera administrativa, como a todas las dependencias del Estado que se rijan por carreras públicas legalmente reguladas por leyes especiales. Por lo cual, quedó desacreditado de pleno derecho de su condición de miembro de carrera pública a la cual pertenecía, perdiendo así el estatus de estabilidad que adquirió en el Ministerio de Salud, por lo que era un funcionario de libre nombramiento y remoción.

Sostiene que, en base a lo anterior no era necesario que la Administración invocara una causal específica ni agotara algún procedimiento interno que no fuera notificarlo de la resolución que lo destituye y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, con la presentación del recurso de reconsideración.

#### **V. ANÁLISIS DE LA SALA.**

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

El señor Salvador Sagel, el cual siente su derecho afectado por la Resolución Ministerial No. 005 de 18 de enero de 2011, estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por el Ministerio de Salud, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega: desconocimiento al derecho a la estabilidad del que gozaba, al haber ingresado a la carrera sanitaria; violación al debido proceso, al no señalársele las causales de destitución para procurar su defensa; la violación al orden legal por la indebida aplicación de la ley 43 de 2009 y, la desviación de

poder en que incurre el Ministro de Salud, al haberse excedido en las facultades establecidas en la ley, en cuanto a la expedición del acto impugnado.

En primera instancia, es necesario advertir que aunque el Ministerio de Salud en su informe de conducta al igual, que la Procuraduría de la Administración en su vista fiscal, sostienen que la desvinculación del señor Salvador Sagel tiene como fundamento el hecho que el señor Sagel, contaba con la edad de jubilación, por lo que se le aplicó el artículo 13 de la Ley 43 de 2009, que reforma la Ley 9 de 1994, que desarrolla la carrera administrativa, disposición que desacredita a los funcionarios de carrera administrativa que se acojan a la jubilación, no obstante, la Resolución No. 005 de 18 de enero de 2011, que declara insubsistente su nombramiento, se emite en base a que el funcionario de salud, "no está incluido en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la Ley, por tanto no goza de los derechos consagrados en el artículo 14 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que reforma la Ley 9 de 1994, que desarrolla la Carrera Administrativa... especialmente lo contemplado en el numeral 1 de dicho artículo el cual le otorga Estabilidad en su Cargo a los Servidores Públicos de Carrera Administrativa".

En este punto, es necesario aclarar que el análisis de fondo, que le corresponde hacer a esta Augusta Sala, se centra en el contenido del acto impugnado, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, en concordancia del artículo 97 del Código Judicial, el cual tiene como fundamento fáctico y jurídico, la falta de estabilidad en cargo que ocupaba el Doctor Salvador Sagel, como Odontólogo I y, las pretensiones del recurrente fundadas en su demanda de plena jurisdicción interpuesta por medio de su apoderado legal.

Ahora bien, con respecto al derecho a la estabilidad que se alega desconocido por la entidad demandada, el artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 16 de 11 de febrero de 1969, que reglamenta la carrera de médicos, internos, residentes, especialistas y odontólogos, es del tenor siguiente:

“Artículo 1º Los médicos y odontólogos al servicio de las dependencias del Estado gozarán de estabilidad en sus cargos y no podrán ser suspendidos indefinidamente o suspendidos por más de una semana, sin que haya una razón justificada y debidamente comprobada ante una Comisión Ética y Consulta Profesional integrada de la siguiente manera:

1. El Director General de Salud, en representación del Ministro, quien la presidirá.
2. El Director Médico de la Institución donde ejerza el médico u odontólogo afectado.
3. El Jefe de Servicio donde esté asignado el médico u odontólogo afectado.
4. El Presidente de la Asociación Médica Nacional de Panamá y el Secretario de Coordinación de la Unión Médica Panameña y un miembro escogido por el Consejo Ejecutivo de cada Asociación, o el Presidente de la Asociación Odontológica Panameña si se trata de un odontólogo y un miembro del Consejo Ejecutivo escogido por esta Asociación.

Parágrafo 1º Los médicos y odontólogos al servicio de las dependencias del Estado no podrán ser trasladados de una comunidad a otra, a menos que haya motivo técnico del servicio y no se le disminuya su nivel económico.

Parágrafo 2º Los efectos de este artículo son aplicables también a los médicos internos y residentes únicamente durante los períodos para los cuales han sido nombrados en esos cargos.

Parágrafo 3 Los médicos y odontólogos que sean nombrados en posiciones técnico-administrativas, es decir que desempeñen sus cargos a tiempo completo y con dedicación exclusiva, sin ejercer su profesión y que tengan por lo menos diez años de servicios continuos como directores técnicos-administrativos, y no podrán bajo ninguna circunstancia, al separarse de sus puesto, ya sea por eliminación de su posición o por otra razón justificada, devengar un salario menor al de su último cargo y pasarán a ocupar otra posición destacada en lugar donde trabajan si esto es posible.”

De las constancias procesales aportadas y admitidas en el proceso, se observa que mediante la Certificación No. – 0631 –RC-DDIRH- 2011 de 18 de mayo de 2011, se detalla el historial laboral del señor Salvador Sagel en distintas entidades públicas, a partir del 1 de marzo de 1969; donde igualmente, señala que laboró en el Ministerio de Salud, alcanzando la calidad de odontólogo de primera categoría, contemplada en el artículo 13 de la normativa en comento.

Lo anterior implica, que siendo el Doctor Sagel un funcionario que logró la máxima categoría dentro del escalafón de la carrera de odontología, el mismo

contaba con el derecho a la estabilidad en su cargo, razón por la cual se exige que la medida de personal recurrida, debía ser motivada por una causal de destitución debidamente comprobada.

Por las razones expuestas, se encuentra probado el cargo de violación alegado por la parte actora del artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 16 de 22 de enero de 1969, que establece el derecho a la estabilidad del que gozan los médicos y odontólogos.

Con relación a los demás cargos de violaciones, presentados por la parte actora, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la medida disciplinaria aplicada al Doctor Salvador Sagel, no se pronuncia al respecto.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor Salvador Sagel, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

En cuanto al tema de los salarios caídos la sentencia de 19 de noviembre de 2004 señala lo siguiente:

“...Por último, y en relación a los salarios dejados de percibir por el señor De León, esta Sala estima que, lamentablemente, los mismos no pueden ser

retribuidos en virtud de que para que esto sea viable, debe ser dictaminado expresamente por la Ley. En este sentido, el Reglamento de la Carrera sí contempla el pago de salarios caídos dentro de un proceso disciplinario, pero el caso en estudio no aplica a dicho supuesto, por lo que la petición debe ser denegada. Así se señaló en sentencia de 27 de agosto de 2004:

"Acerca de la pretensión contenida en el libelo de demanda sobre el pago de salarios caídos, la Sala no puede acceder a la misma, toda vez que ha sido el criterio constante de que sin un basamento jurídico con jerarquía de Ley, no es posible reconocer un derecho a favor de un servidor del Estado, ya que los derechos y obligaciones de éstos de conformidad con el artículo 297 de la Constitución, serán determinados en la Ley, y en la Ley 20 de 1983 no existe disposición alguna que habilite el pago del sueldo dejado de percibir durante el término en que ha permanecido removido de su puesto, por destitución, el respectivo servidor público, por ende, como fue dicho, no es viable resolver favorablemente esta petición."

En virtud de lo anterior, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON ILEGALES la Resolución No. 2-07-34-2002 del 15 de enero de 2002 y su acto confirmatorio, dictada por el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, ORDENA el reintegro del señor Gustabino De León al cargo de CONTADOR III SUPERVISOR en la Extensión de Tocumen, Departamento de Contabilidad de la Universidad Tecnológica de Panamá, con igual salario al devengado hasta el día de su separación y NIEGA las demás pretensiones esgrimidas por el Lcdo. Figueroa."

Del examen integro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios del Ministerio de Salud destituidos y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.



Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro del señor Salvador Sagel, no obstante la pretensión de los salarios dejados de percibir no resulta procedente.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que son ilegales, la Resolución Ministerial No. 005 de 18 de enero de 2011, emitido por el Ministro de Salud, y la negativa tácita por silencio administrativo y, **ORDENA** al Ministerio de Salud que reintegre al señor **SALVADOR SAGEL**, con cédula de identidad personal No. 7-45-26, en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y **NIEGA** las demás pretensiones esgrimidas por el demandante.

**Notifíquese,**

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
**MAGISTRADO**

  
**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**  
**MAGISTRADO**

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
**MAGISTRADO**

  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

... 11 de 1. Corte Suprema de Justicia  
... QUESE HOY 11 DE febrero  
DEL 2015 A LAS 3:00  
DE LA tarde A Proveedor de la  
Administración  
[Signature]

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se le fijado el Edicto No. 400 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 4 de febrero de 2015.  
[Signature]  
SECRETARÍA