



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, sioto (?) de abril de dos mil dieciséis (2016).

**VISTOS:**

El Licenciado PABLO RUIZ, actuando en representación de PABLO ELIÉCER RUIZ, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula por ilegal, la Nota DECA No.008-11 de 4 de enero de 2011, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante providencia de cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), se admite la presente demanda y se ordena correrse traslado a las partes por el término de cinco (5) días.

**I.- ACTO IMPUGNADO**

El acto cuya ilegalidad se acusa, lo constituye la NOTA DECA No.008-11 de 4 de enero de 2011, dictada en primera instancia por CÉSAR MAURE, en calidad de Director de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante la cual se plasmó lo siguiente:

1. El Petionario PABLO ELIÉCER RUIZ, es funcionario de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario desde antes del año 2000.
2. Mediante Decreto Ejecutivo No. 25 de 30 de enero de 2002 "Por el cual El Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece tarifas en concepto de servicios e incentivos al personal técnico que labora en la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, se regulo (sic) la tarifa para el pago de incentivos al personal que interviene en la colocación de sellos de seguridad, disposición que se encuentra vigente a la fecha.
3. El artículo cuarto (parágrafo) del Decreto Ejecutivo No. 25 de 30 de enero del 2002.
4. El petionario PABLO ELIECER RUIZ, no ha recibido el pago del 75% que le corresponde por la celebración de sellos de seguridad, desde

el 6 de febrero de 2002, fecha en la que surgió el derecho. El total adeudado entre la cantidad de funcionarios (inspectores) que han participado en la prestación de ese servicio.”

Dicho acto fue impugnado mediante el respectivo recurso administrativo el cual fue decidido mediante Resolución No.DAL 051-ADM de 8 de febrero del 20011.

## **II.- HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA**

En lo medular de sus argumentos, el demandante señala que para el día 26 de noviembre de 2010 solicitó a la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario el pago del 75% que alega le corresponde por la colocación de sellos de seguridad, conforme lo establece el Decreto Ejecutivo No. 25 del 30 de enero de 2002, publicado en la Gaceta Oficial No.24,486 de 6 de febrero de 2002.

La petición fue negada mediante la nota que se constituye en el acto impugnado, lo que motivó al hoy demandante recurrir ante este Tribunal de lo Contencioso.

En ese orden señala el demandante se ha infringido el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 del 31 de julio de 2000, que hace referencia a la nulidad absoluta de los actos administrativos cuando se dictan con prescindencia de trámites fundamentales que impliquen violación al principio del debido proceso.

De igual manera considera se ha infringido el literal a) del Parágrafo del artículo Cuarto del Decreto Ejecutivo No. 25 del 30 de enero de 2002, por medio del cual se establecen los supuestos en los que la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria requiere que se custodie una carga particularmente aquellos casos en que se reciban sumas de dinero en concepto del servicio de

custodia y colocación de sellos de seguridad, las que serán depositadas en la cuenta de la mencionada dirección y cuyo 75% corresponderá los inspectores que participaron en la prestación del servicio; monto que será atribuido al final de cada mes.

Considera que tales normas han sido infringidas debido a que se ha negado su solicitud de pago, invocando excepciones que no están contempladas en las disposiciones legales, tal y como se ha señalado "la falta de reglamentación y que el 75% por la colocación de sellos de seguridad deben ser utilizados para el pago de gastos que ocasionan la prestación del servicio", sin que estos supuestos estén contemplados en las disposiciones señaladas como infringidas; por el contrario considera que la normativa busca incentivar al personal que presta el servicio, reconociendo con ello un derecho subjetivo a favor de los inspectores de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

### III.- INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Mediante nota DMN-0695-2012 de 8 de marzo de 2012, constante a fojas 26 y 27 del expediente judicial, rindió informe explicativo de conducta el Ministerio de Desarrollo Agropecuario indicando lo que es necesario transcribir a continuación:

#### ANTECEDENTES

Mediante Ley 23 de 15 de julio de 1997, autoriza a la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para efectuar cobros por servicios de cuarentena agropecuaria.

En ese sentido aprueba el Decreto Ejecutivo No. 25 de 30 de enero de 2002 por medio del cual "Se establece las Tarifas en Conceptos de Servicios e Incentivos al personal Técnico que labora en la Dirección Ejecutiva de Cuarentena del Ministerio de Desarrollo Agropecuario"

La función de aplicar y hacer cumplir todo lo concerniente al cobro en concepto de inspección de transporte aéreo, marítimo, terrestre, animales, plantas, productos y subproductos de origen animal recae en la Dirección Ejecutiva de Cuarentena de esta Institución Administrativa.

En efecto, debemos señalar que el señor Pablo Eliécer Ruiz es funcionario de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria desde antes del

año 2000.

Que el licenciado Pablo Ruiz, presentó Proceso Administrativo en nombre del señor Pablo Eliécer Ruiz, para exigir el pago del 75% de comisión por la colocación de sellos de seguridad.

La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, acogió el rescrito presentado por el letrado, tomando en consideración lo que le permite la Ley 38 que regula el procedimiento Administrativo en Panamá.

Posterior a esto la Dirección Ejecutiva Agropecuaria, profirió la nota DECA No. 008-11 de 4 de enero de 2011 el cual dice en su parte medular lo siguiente:

"Por lo que al entrar a analizar lo dispuesto en el presente Decreto Ejecutivo in comento, consideramos que el mismo es claro al indicar, en su parte final que todas las sumas recaudadas ingresarán al fondo de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, los cuales serán utilizados para sufragar los gastos que ocasione la prestación de servicios, tal y cual lo señala las normas de auditoría interna del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la de Fiscalización y control de la Contraloría General de la República.

Razón por la que es importante mencionar la opinión de la Contraloría General de la República en cuanto a lo peticionado: en el caso de que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario cuenta con personal permanente para la ejecución de estas inspecciones consideramos que el dinero recaudado debe ingresar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, pues es quien paga el profesional asignado para realizar dichas inspecciones.

De todo lo anterior, podemos observar que el presente Decreto ejecutivo, no ha sido reglamentado por lo que mal pudiéramos contemplar la viabilidad de esos pagos, tal como se indica, dejando establecido que el mismo deja un vacío en lo que respecta a su aplicación y ejecución, dejando abierta su interpretación, razón por la que consideramos que si bien la norma mantiene un vacío, es clara al establecer a u fondo (sic) común manejado por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena el cual será utilizado para sufragar los gastos que ocasione la prestación del servicio como lo es el pago de los salarios a los funcionarios, quienes ejecutan sus tareas en horas laborales, debiendo indicar un cobro adicional en casos específicos como los que se ejecutarán en tiempo no laboral, lo cual deberá estar dispuesto en los contratos laborales de cada funcionario, más no los pagos e ingresos que son destinados para el fondo común de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria."

Posterior a la Nota DECA No. 008-11 de 4 de enero de 2011, el apoderado legal del señor PABLO ELIÉCER RUIZ presenta Recurso de Apelación, sustentándolo en tiempo oportuno.

Recurso de Apelación, fue resuelto por esta instancia administrativa, el cual profirió la Resolución DAL-051-ADM-11 de 8 de febrero del 2011, el cual en su resuelve dice lo siguiente:

"PRIMERO: Confirmar lo dispuesto en la Nota DECA No. 008-11 de 4 de enero de 2011 de negar lo peticionado por el letrado PABLO RUIZ en representación del señor PABLO ELIÉCER RUIZ.

SEGUNDO: Con la presente Resolución se agota la Vía Gubernativa ..."

Luego de esto el Licenciado Pablo Ruiz en representación de Pablo Eliécer Ruiz presenta demanda de nulidad con fecha de 17 de agosto de 2011 en contra de la Nota DECA 008-11, donde solicita que se le pague a su representado el 75% que le corresponde por la colocación de sellos de seguridad, conforme lo dispone el artículo cuarto (parágrafo) del Decreto Ejecutivo No. 25 de 30 de enero de 2002.

Que consta en el expediente que el Licenciado Pablo Ruiz en representación del señor Pablo Eliécer Ruiz presenta Demanda

Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción con fecha de dos (2) de junio de 2011, para que se declare nula por ilegal la Nota DECA No. 008-11 emitida por el Director Ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria. En ese mismo orden de idea esa Alta Magistratura decide no admitir la demanda interpuesta por el letrado.

El señor Pablo Eliécer Ruiz, presenta un escrito al Procurador de la Administración OSCAR CEVILLE con fecha de siete (7) de diciembre de 2011, con el propósito de hacer de su conocimiento los hechos u omisiones, que ha incurrido la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del MIDA.

Posterior a esto la Procuraduría de la Administración mediante Nota SIQ de 6 de diciembre de 2011, le solicita a la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria un informe explicativo en relación a la queja presentada por el señor Pablo Eliécer Ruiz.

La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del MIDA, le permite el informe de conducta explicativo mediante la Nota DECA No. 228-2011 de 9 de diciembre de 2011 a la Procuraduría de la Administración sobre el proceso administrativo instaurado por el Licenciado Pablo Ruiz en representación del señor Pablo Eliécer Ruiz, para que se le pague el 75% de comisión por la colocación de sellos de seguridad.

En vista de esta situación el Licenciado Pablo Ruiz en representación de Pablo Eliécer Ruiz interpone Impulso Administrativo para exigir que se agilice el trámite administrativo en relación al pago del 75% de comisión por la colocación de sellos de seguridad.

En vista de esta situación el Licenciado Pablo Ruiz en representación de Pablo Eliécer Ruiz interpone Impulso Administrativo para exigir que se agilice el trámite administrativo en relación al pago del 75% que les corresponde a los inspectores de Cuarentena Agropecuaria por la Colocación de sellos de Seguridad, el cual dicho escrito fue recibido el día 17 de enero de 2012, en la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria.

De esta manera damos respuesta (sic) al oficio No. 489 de 5 de marzo de 2012, y por lo tanto, en base a todas las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Magistrados que se mantenga la decisión contenida en la Nota DECA-008-11 proferida por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria y confirmada por la Resolución No. DAL-051-ADM-2011 de 8 de febrero de 2011, dictada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario."

#### **IV.- CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Por su parte emite concepto el señor Procurador de la Administración, mediante Vista No.116 de 10 de marzo de 2015, indicando en lo medular que no compare los planteamientos del demandante por razón de que el mismo es funcionario de la Dirección de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y como tal tiene dentro de sus funciones la inspección, vigilancia y control en materia de cuarentena agropecuaria, en terminales aéreas, puertos marítimos, puestos fronterizos y puestos de control internos, para lo cual



requiere movilizarse a diferentes áreas y en horarios que pueden exceder los establecidos.

En ese sentido señala que de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable contenida en el artículo 55 de la Ley 23 de 1997, las sumas de dinero recaudadas por la Dirección de Cuarentena Agropecuaria por razón de la prestación de servicios de cuarentena, deberán ceñirse a las normas de auditoría interna del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y a la fiscalización y control de la Contraloría General de la República.

Así también indica que el recibir una remuneración adicional al salario por razón de la función que desempeña en la entidad, trae consigo la infracción del artículo 303 de la Constitución Política la cual prohíbe a los servidores públicos percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, por lo que concluye que los señalamientos de ilegalidad contra el acto impugnado, carecen de sustento jurídico.

#### **DECISIÓN DE LA SALA**

Atendidos los argumentos de las partes, pasa este Tribunal a resolver la controversia con base a las siguientes consideraciones.

El demandante ha manifestado que para el día 26 de noviembre de 2010 en su calidad de funcionario de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario presentó una solicitud ante esa dirección para que le fuera reconocida una suma de dinero que alega le corresponde por la colocación de sellos de seguridad, conforme lo señala el literal a) del parágrafo del artículo Cuarto del Decreto Ejecutivo 25 de 30 de enero de 2002.

Como consecuencia de lo anterior, el Director Ejecutivo de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario emitió la Nota DECA 008-11 en la que respondió la petición formulada por el actor, señalando entre otras cosas, que dicho pago no era viable; ya que de establecerse un pago adicional al salario que reciben estos funcionarios, la institución estaría incurriendo en una dualidad de salario, habida cuenta que el profesional que presta el servicio ya está siendo remunerado por el mismo, siendo ilegal que un servidor público cobre, trate o pretenda cobrar parte de un impuesto o pago legalmente recibido y establecido el cual ingresa a las arcas del Estado, de manera extra a sus salarios y demás beneficios establecidos y regulados en materia laboral.

Según se desprende del informe de conducta, la respuesta de la entidad fue considerada por el ahora demandante como una negativa a su petición, por lo que presentó un recurso de apelación ante el Ministro de Desarrollo Agropecuario.

Con fecha 8 de febrero de 2011, el Ministro de Desarrollo Agropecuario, emitió la Resolución DAL 051-ADM, confirmando en todas sus partes lo dispuesto en la Nota DECA 008-11 de 4 de enero de 2011, con lo cual fue agotada la vía gubernativa.

Puede apreciarse que el actor sostiene que la entidad utiliza como fundamento para rechazar su petición de pago, el hecho que el Decreto Ejecutivo 25 de 2002, no cuenta con una reglamentación, por lo que considera que este argumento utilizado por la institución carece de sustento legal, lo que a su parecer es violatorio del debido proceso legal y además que esta circunstancia no le permite ejercer su derecho de defensa.

De igual manera manifiesta el demandante que al no acceder a su

pretensión, la entidad le está negando el reconocimiento de un derecho subjetivo vigente, que responde al interés de incentivar al personal que presta bajo circunstancias en cierta forma desventajosas en cuanto al horario y lugar donde desempeñan su trabajo.

Analizados todos los argumentos, pasamos a señalar que de conformidad con el artículo 55 de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, por medio de la cual se aprueba el protocolo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio y Protocolo de Adhesión de Panamá, se dispone en materia zoosanitaria y de cuarentena agropecuaria que *"que las sumas recaudadas por los servicios de Cuarentena Agropecuaria ingresarán a un fondo común, no sujeto al principio de caja única del Estado, manejado por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, el cual será utilizado para sufragar los gastos que ocasione la prestación del servicio, ajustándose a las normas de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y a la fiscalización y control de la Contraloría General de la República"*

De igual forma, debe considerarse que el recibir otro sueldo pagado por el Estado como funcionario público puede implicar una violación al artículo 303 de la Constitución Política en cuanto a que la norma señala esta prohibición.

No obstante lo anterior, se advierte con la lectura de la norma aplicable, que la pretensión de pago del 75% que considera el demandante le corresponde por la colocación de sellos de seguridad, está contemplada en el parágrafo del artículo cuarto, literal a) del el Decreto Ejecutivo No. 25 de 30 de enero de 2002, "Por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece tarifas en concepto de servicios e incentivos al personal técnico que labora en la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria".



De manera que al confrontar esta normativa contenida en el Decreto Ejecutivo No. 25 de 30 de enero de 2002, con los hechos alegados, es posible determinar que aún cuando en los artículos 1 de este decreto como en el artículo 55 de la Ley 23 de 1997 expresamente se establece que las tarifas por los servicios técnicos y sanitarios que brinde la entidad, **deben ser cobradas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y manejados dichos fondos por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria;** como también vemos que en el artículo séptimo del referido decreto, se establece lo siguiente:

**"A las sumas recaudadas por los servicios de cuarentena agropecuaria, ingresarán a un fondo común no sujeto al principio de caja única del Estado, manejado por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, el cual será utilizado para sufragar los gastos que ocasione la prestación del servicio, ajustándose a las normas de auditoría interna del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la fiscalización y control de la Contraloría General de la República."**

De conformidad con el literal a) del párrafo del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 25 de 2002, corresponde al funcionario que prestó dicho servicio de colocación de sellos y custodia, el pago del setenta y cinco por ciento (75%) que le será retribuido a fin de mes. Lo que debe ser interpretado como el reconocimiento del derecho subjetivo reclamado, esto en vista de que ante lo expresamente señalado por la normativa aplicable en cuanto a la descripción de tarifas por el tipo de servicio y el porcentaje que le corresponde al funcionario que lleva a cabo este servicio de índole sanitario, no es necesaria la reglamentación por cuanto la norma es clara; sin embargo, debemos entender que para la ejecución efectiva y legalmente conforme, no existe el mandato requerido y es precisamente este aspecto el que sirvió de sustento para que la entidad se negara a cumplir con la ejecución de dicho pago por cuanto está obligada al estricto cumplimiento de la ley que en este caso aún cuando reconoce el derecho de pago, no establece el mecanismo para ejecutar el mismo.

Respecto a la falta de reglamentación en este tipo de casos, consideramos necesario advertir que la Administración está obligada como parte de una actividad administrativa cónsona con la consolidación de un estado de derecho, a garantizar el cumplimiento de las leyes que son expedidas en favor de la eficacia y calidad de las funciones que ejerce frente a los administrados incluyendo el componente humano de sus instituciones, es decir sus funcionarios.

Vemos así que la falta de reglamentación como ocurre en este tipo de casos, desvirtúa este propósito y el espíritu de las normas que como el Decreto Ejecutivo No. 25 de 2002, procuran que el funcionario como parte del engranaje de la actividad del Estado, no se encuentre en desventaja ante las circunstancias adversas intrínsecas de su labor, ya que bien señala este cuerpo legal, se debe estar acorde con las exigencias comerciales y sanitarias ante el creciente desarrollo del comercio mundial que conlleva riesgos sobre todo en el tema sanitario. De manera que no es posible negar un derecho establecido en la ley, por cuanto corresponde a la Administración cumplir las leyes, máxime cuando se trata de aquellas operativas que rigen sobre sus funciones esenciales tal y como apunta el Decreto No. 25 de 2002, cuyo artículo 4 ha sido alegado como infringido.

Luego de los planteamientos expuestos, este Tribunal concluye que le es dable reconocer al demandante el derecho a ser resarcido por razón de sus funciones en la forma como establece el artículo 4 del Decreto No. 25 de 2002.

En consecuencia, 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 ILEGAL**, la Nota DECA No.008-11 de 4 de enero de 2011, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y su acto confirmatorio; y, **ACCEDE** a la pretensión de pago que le corresponde al

demandante por la colocación de sellos de seguridad, en los términos que dispone el artículo No.25 de 30 de enero de 2002, por el período comprendido desde la entrada en vigencia de la norma, hasta la fecha en que el mismo se mantenga prestando el servicio como funcionario de esta entidad estatal.

**NOTIFÍQUESE,**

  
**EFREN C. TELLO C.**  
**MAGISTRADO**

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

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**LCDA. KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

SE: (El) del Corte Superior de P. S. J.  
NOY 2017 DE NYS..... HE.....  
DS..... A LAS.....  
DE L.....  
.....  
2017

Exercice de calcul de la somme des carrés des entiers de 1 à n.  
On se donne n = 100. On a :  
Somme des carrés de 1 à n =  $\frac{n(n+1)(2n+1)}{6}$   
On trouve : 19 400 000

~~100~~  
~~101~~  
~~206~~  
~~100~~  
~~101~~  
~~206~~