

Su Excelencia
RAUL ARANGO GASTEAZORO
Ministro de la Presidencia
E. S. D.

Señor Ministro:

Pláceme dar respuesta a su Consulta identificada con el No. 349-96 de 15 de abril del año que decurre, a través de la cual me hace dos interrogantes cuyo texto es el siguiente:

"¿Es procedente mediante la llamada "Revisión"; contemplada en los artículos 136 y 139 de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, el pago de salarios caídos a educadores despedidos?"

¿Está facultado el Ministro de Educación, para ordenar administrativamente, el pago de salarios caídos a educadores despedidos?"

Gustosamente respondemos a sus interrogantes, previas las siguientes consideraciones, que nos permitirán fortalecer nuestro criterio al respecto.

En primer lugar, debemos señalar que los servidores públicos en nuestro país, así como tienen derechos, deben observar y cumplir un conjunto de deberes, tal y como se establecen en las Leyes Orgánicas y en los Reglamentos de Personal de las entidades estatales.

Entre los derechos que tienen los servidores públicos podemos mencionar; a) Derechos a ejercer el cargo, b) Derecho a remuneración justa y equitativa, c) Derecho a vacaciones, d) Derecho a licencias por estudios y enfermedad, etc.

En lo que respecta al concepto de salarios, tenemos que es una remuneración que se otorga en contraprestación de servicios realizados. Como sinónimos de salario se incluye las siguientes expresiones: dietas, sobresueldos, sobrepaga, semana, quincena, mensualidad, mesada, aniaga, comisión, regalía, viático, etc.

Sobre los salarios caídos, tenemos que en el ámbito jurídico se les denomina salarios dejados de percibir, salarios vencidos, etc.

En el Derecho Positivo Panameño, son pocos los instrumentos jurídicos que aluden al pago de los salarios caídos, y entre ellos encontramos la Ley Orgánica de Educación. Analicemos:

Esta Ley en su artículo 142, nos dice:

"ARTICULO 142: Cuando un empleado del Ramo de Educación considere que ha sido separado de cargo sin causa justificativa o sin que se hayan cumplido los requisitos de esta Ley, podrá recurrir a los Tribunales. En este caso el empleado del ramo de Educación, continuará devengando su sueldo hasta tanto el Tribunal dicte Fallo definitivo, siempre que éste lo favorezca.

Si el Fallo es favorable al interesado, éste tiene el derecho de que se le restablezca en su puesto. En el caso de que el Órgano Ejecutivo no lo haga así, el interesado continuará devengando su sueldo por todo el tiempo que dure su separación, siempre que reitere cada tres (3) meses su derecho a reingresar al desempeño de funciones."
(El subrayado es nuestro).

Por tanto, procedé hacer el pago de los salarios caídos, cuando se den las condiciones señaladas en el artículo reproducido, esto es, que el Tribunal (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia) reconozca el derecho solicitado por el trabajador, además del pago de los salarios vencidos, desde la fecha de despido hasta la ejecutoria de la sentencia correspondiente, cuando se hubiere ordenado el pago de la indemnización por despido injustificado, como consecuencia de recurso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Este Despacho siempre ha sostenido que el pago de los salarios caídos procedé, siempre y cuando exista una Ley Especial que así lo señale; y ello es así, ya que en Panamá los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que la Ley les autoriza, a diferencia de los particulares que pueden hacer aquello que la ley no les prohíba (arts. 17 y 18 de la Constitución Política).

Sobre el particular, nos permitimos transcribir algunos Fallos

de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, sobre el tema en estudio.

1. Sentencia de 4 de mayo de 1990.

"La petición de revocatoria de la citada funcionaria, tiene como fundamento el hecho de que la señora Dilsa Yolanda Peralta, fue reintegrada al cargo que ocupaba como Auxiliar de Estadística, en el Centro de Salud de Los Pozos y que a su parecer no procede el pago de salarios caídos, en virtud a que no existe disposición alguna que faculte al Ministerio de Salud al pago de salarios caídos, en caso como el señalado.

Por lo que respecta al pago de los salarios caídos, se estima que tal como lo sostiene la señora Procuradora, no existe fundamento jurídico para acceder a lo impetrado."

(Plena Jurisdicción. DILSA YOLANDA PERALTA -vs- MINISTERIO DE SALUD).

2. Sentencia de 4 de mayo de 1990.

"No obstante, en cuanto a la pretensión de la demandante, de que se le paguen los salarios caídos desde su destitución hasta el nuevo nombramiento, hecho mediante el Decreto Alcaldicio 312 de 1989, se debe señalar lo siguiente:

Se considera que en el proceso en estudio, el pago de los salarios caídos no prospera, toda vez que no existe norma legal que sancione el despido injustificado de un empleado municipal con el pago de salarios caídos."

(Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. BERTA RAMONA DE LA GUARDIA -vs- Decreto Alcaldicio No. 336, expedido por la Alcaldesa del Distrito de Panamá).

3. Sentencia de 6 de febrero de 1991.

"Lo cierto es que el Consejo Municipal del Distrito de Barú se ha limitado en el presente proceso a señalar los cargos que le formula al demandante, sin haber aportado prueba alguna

sobre los hechos que constituyen causales de destitución del cargo de Secretario del Consejo Municipal, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 106 de 1973. En este sentido, el Consejo Municipal de Barú debió aportar pruebas sobre la conducta del demandante y, al no haber acreditado ante la Sala la existencia de una causal legal de destitución, debe entenderse que le asiste razón al demandante. Ya que no basta que la institución demandada afirme que el demandante incurrió en conductas que justifican el despido, sino que debió aportar pruebas que respalden su afirmación.

Como prospera dicho cargo de ilegalidad, la Sala no considera necesario entrar a examinar el resto de la infracción que se plasma en la demanda.

En consecuencia, 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 Nulas, por ilegales, la Resolución No. 7 de 22 de julio de 1987 y la Resolución No. 9 de 27 de agosto de 1987, y CONDENA al Consejo Municipal del Distrito de Barú, a pagar al señor David O. Miranda los salarios que le correspondían desde el mes de agosto de 1987 hasta el 15 de noviembre de 1989, fecha en que finalizaba el periodo para el cual fue nombrado, mediante el Acuerdo No. 82 de 23 de noviembre de 1984, por el Consejo Municipal del Distrito de Barú."

4. Sentencia de 14 de agosto de 1991.

"La Sala ya ha expresado que no cabe la condena en salarios vencidos, en el caso de servidoras públicas injustamente despedidas, excepto cuando este derecho se consagra en una ley, de conformidad con lo señalado en el artículo 297 de la Constitución Política."

(Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. GUILLERMO ORTEGA -vs- Acción de Personal No. 0447-90 SUB-D.G. de 30/1/90, expedida por el Sub Director General de la Caja de Seguro Social).

5. Sentencia de 17 de febrero de 1992.

"La Sala no puede acceder sin embargo a la condena en concepto de salarios caídos, por no disponer la norma infringida que se tiene derecho a los salarios dejados de percibir. La regla general es que un empleado público sólo tiene derecho a recibir el salario como retribución al trabajo efectuado, salvo los casos en que la Ley disponga expresamente lo contrario."

6. Sentencia de 14 de julio de 1993.

"De acuerdo con el artículo 121 de la Ley 8 de 1975, el derecho del trabajador para reclamar por despido injustificado, con derecho al pago de los salarios caídos, prescribe en el término de tres meses, contados a partir de la separación.

En el presente negocio, como la reclamación se hizo mediante un recurso contencioso administrativo, se estimó que la separación se produjo cuando se agotó la vía gubernativa, y por tanto, la solicitud de reintegro se presentó oportunamente y le asiste razón a la parte demandante cuando afirma que si se ordenó el reintegro por considerar que fue pedido oportunamente, debe también ordenarse el pago de los salarios caídos, desde la fecha del despido hasta la del cumplimiento de la orden de reintegro, de conformidad con el artículo 118 de la Ley 8 de 1975."

(Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. MARIA EUGENIA HERNANDEZ -VS- NOTA S/N de 18/6/91, expedida por el Director General del IRHE).

De los Fallos reproducidos apreciamos que el criterio de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es similar al de la Procuraduría de la Administración, en el sentido que los salarios caídos deben ser pagados a los servidores públicos, únicamente cuando una Ley así lo disponga, y así lo haya ordenado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En lo que respecta al Recurso de Revisión en materia de educación el mismo se encuentra contemplado en los artículos 136 y 139 de la Ley Orgánica de Educación, que disponen:

"ARTICULO 136: Las resoluciones de los directores de escuela primaria requieren para su validez la aprobación de los Inspectores Provinciales; las de éstos, y a la de los directores de escuela de educación secundaria, la del Ministro de Educación. En todos los casos el interesado puede pedir al Ministerio de Educación la revisión de lo actuado. La pena de destitución sólo puede aplicarla el Órgano Ejecutivo."

"ARTICULO 139: Tanto el conocimiento de un caso en primera instancia como en la apelación o revisión, el interesado podrá gestionar su defensa personalmente o por medio de cualquier persona que designe. Para este fin el acusado el representante, si es miembro del Ramo, pero no ambos a la vez, tendrá derecho a que se le conceda permiso que no excederá de ocho (8) días, para ausentarse de sus labores y gestionar su defensa. Si el acusado resultará culpable, el permiso será sin sueldo, y con sueldo si es exonerado de la falta."

En nuestro sistema jurídico, el recurso de revisión, es un medio de impugnación extraordinario posterior al juicio, contra alguna sentencia o autos ejecutoriados.

Como se infiere de las disposiciones transcritas, las mismas no establecen claramente el plazo en que debe interponerse tal recurso. Por tanto, es evidente que nos encontramos frente a una laguna legal en esta materia. Dicha Ley sólo se limita a instituir el recurso y a señalar las causales en que procede la interposición de éste.

Sobre el particular, Ramón Martín Mateo, en su Manual de Derecho Administrativo, a pág. 381, nos dice:

"El Recurso de Revisión. Tiene como característica fundamental el interponerse frente a actos firmes, es decir, actos para los que han transcurrido ya los plazos ordinarios de recurso; sin embargo, las circunstancias especiales que median en estos casos aconsejan la apertura de un plazo excepcional."

De acuerdo con los criterios doctrinales y jurisprudenciales es menester acudir a la analogía, o a la aplicación de leyes que regulen casos semejantes, para llenar los vacíos o lagunas legales que presentan las disposiciones legales que deben ser aplicadas por las autoridades administrativas, para resolver cuestiones sometidas a su consideración.

Por tanto, para la tramitación de los recursos de revisión administrativa debe sujetarse a lo dispuesto en otras excertas legales que establecen el recárcos de revisión. Ello es congruente con la regla de hermenéutica legal contenida en el artículo 13 del Código Civil, que dispone:

"ARTICULO 13: Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana."

Siguiendo este orden de ideas, se observa que el Código Judicial en el Capítulo VII del Título XI, al referirse a los "Medios de Impugnación y Consulta", establece el término de un año, para interponer el recurso de revisión, "el cual se contará desde el día en que se recobren los documentos o se descubra el fraude o haya sido hecha la declaración de falsedad o se cumplan las condiciones en que debe fundarse" (Art. 1192); disponiéndose además que: "No podrá interponerse el recurso de revisión en asuntos civiles en ningún caso después de transcurrido cuatro (4) años desde la fecha de ejecutoria de la sentencia o auto."

Hechas estas precisiones referentes a la viabilidad del pago de los salarios caídos y en cuanto al término para la interposición del recurso de revisión, nos avocamos al estudio de la situación planteada en su Consulta.

De los documentos aportados, se destaca que el Ministerio de Educación, ha enviado para la firma del Señor Presidente de la República, un Proyecto de Decreto Ejecutivo, por medio del cual dicho Ministerio ordena el pago de salarios caídos a favor de algunos educadores despedidos.

Con la emisión de este acto administrativo se pretende dejar sin efecto los Decretos No. 61 y 70 de 7 de mayo de 1990 concernientes a los educadores OREIDA ORTEGA DE MOSCOSO Y JORGE ENRIQUE BERBEY COHEN, y el Decreto no. 315 de 9 de julio de 1993, en lo que respecta a la educadora YOLANDA DELGADO RODRIGUEZ; a la vez que se dispone reconocer los salarios dejados de percibir desde la separación de sus cargos.

Al igual que la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de la Presidencia, la Procuraduría de la Administración, muestra sus reservas en cuanto a la emisión de un acto administrativo de esta naturaleza, por las siguientes razones.

En 1990, el Ministerio de Educación dictó los Decretos Ejecutivos mencionados en párrafos precedentes, y los afectados, en base a lo establecido en el artículo 142, Orgánica de Educación, acudieron a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que ésta declarara nulos los citados actos administrativos; y que, como consecuencia de esas declaraciones, se ordenará el pago de los salarios dejados de percibir.

Ante tales solicitudes, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declaró que no eran ilegales los actos administrativos antes citados, por lo que no accedió a las peticiones de los demandantes (V. Sentencia de 6 de noviembre de 1991 y 6 de febrero de 1992).

En este caso, es claro pues, que el Ministro de Educación no puede resolver por medio de la contestación de un Recurso de Revisión, el reconocimiento de salarios caídos, ya que la Corte Suprema de Justicia, a través de sentencia en firme ha negado este reconocimiento, y dichos Fallos son finales, definitivos y obligatorios, de conformidad con lo que preceptúa el artículo 203 de la Constitución Nacional.

Tenemos además, que por medio de este recurso se pretende reconocer salarios caídos que fueron dejados de percibir desde 1990, o sea, hace seis años, lo que según nuestro criterio no es factible, ya que como lo señaláramos anteriormente, el periodo para interponer este recurso es de un año, por lo que su presentación para el año de 1995 es extemporánea.

Tal y como consta en reiterada Jurisprudencia, los salarios caídos sólo pueden ser reconocidos cuando una ley así lo disponga y sea el resultado de la orden de un Tribunal que ordene el pago de los mismos. Por tanto, para que les fuese reconocidos los salarios caídos, la vía idónea era la de recurrir a los Tribunales Ordinarios es a través de un recurso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, y que dicho Tribunal declarara procedente el pago de los mismos de conformidad con lo que establece el artículo 142 de la mencionada Ley de Educación.

En base al planteamiento anteriormente expuesto, nuestra respuesta a sus interrogantes es la siguiente:

a) No es procedente mediante la llamada "Revisión" contemplada en los artículos 136 y 139 de la Ley 47 de 24 de

septiembre de 1946, el pago de salarios caídos a educadores despedidos, ya que la vía idónea para el reclamo y el pago de los mismos, es a través de una demanda y condena ante los Tribunales Ordinarios, tal y como lo establece el artículo 142 de la precitada ley.

b) El Ministro de Educación sólo está facultado para ordenar administrativamente el pago de salarios caídos a educadores despedidos, cuando el Tribunal competente dicte Fallo definitivo favorable, ordenando al demandado el pago de la indemnización por el despido injustificado.

De esta manera dejó expuesto mi criterio en torno a las interrogantes planteadas. Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

13/AMdeF/au