



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de mayo de 2024
Nota C-084-24

Su Excelencia
Juan Manuel Pino F.
Ministro de Seguridad Pública
Ciudad.

Ref.: Legalidad del Resuelto No.360-R-360 de 26 de mayo de 2017, mediante el cual se resolvió el reconocimiento de pago de salarios caídos, sobresueldos, vacaciones, décimo tercer mes y otras prestaciones laborales.

Señor Ministro:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota No.0160/OAL de 26 de abril de 2023, recibida el día 30 del mismo mes, a través de la cual se solicita a este Despacho, un pronunciamiento relacionado con la legalidad del Resuelto No.360-R-360 de 26 de mayo de 2017, en los siguientes términos:

“Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de elevar a su consideración una consulta relacionada con el Resuelto N°.360-R-360 de fecha 26 de mayo de 2017, mediante el cual el entonces ministro de Seguridad Pública, Alexis Bethancourt Yau, conjuntamente con el viceministro Jonattan del Rosario, resolvieron reconocer el pago de salarios caídos, sobre sueldo, vacaciones, décimo tercer mes y cualquier otra prestación laboral al señor José A. Branca Porras (q.e.p.d.) quien en vida portó la cédula de identidad personal 8-213-1597.

...

En ese orden y en consideración de que el Resuelto N°.360-R-360 de fecha 26 de mayo de 2017, fue emitido bajo la facultad discrecional del entonces ministro de Seguridad Pública, prescindiendo de las disposiciones especiales que regulan la carrera policial; es decir, sin que mediara una orden judicial que en un principio ordenara el reintegro del señor JOSE BRANCA PORRAS y en consecuencia el pago de los salarios dejados de percibir; somos del criterio que el cumplimiento de los(sic) ordenado por el referido acto administrativo violenta las normas legales aplicables.

...” (Lo subrayado es nuestro)

Al respecto debemos indicarle primeramente que, luego de una prolija lectura del contenido de su consulta, se observa, que la misma versa sobre una actuación que fue atendida de manera conjunta en el año 2017 (*aproximadamente hace 7 años*), por el entonces Ministro de Seguridad Pública, Alexis Bethancourt Yau, así como el Viceministro de la Presidencia, Jonattan del Rosario, en relación al reconocimiento de pago de salarios caídos, sobresueldos, vacaciones, décimo tercer mes y otras prestaciones laborales, al Señor José A. Branca Porras (q.e.p.d.) a través del Resuelto No.360-R-360 emitido el 26 de mayo de 2017.

En ese sentido, debemos explicarle que el tema objeto de su consulta, escapa de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, situación que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo solicitado, guarda relación con el análisis sobre la legalidad y alcance de un acto administrativo debidamente materializado, el cual goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, como es el caso del **Resuelto No.360-R-360 de 26 de mayo de 2017**, mediante el cual el Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG), reconoció el pago de los salarios caídos, sobre sueldo, vacaciones, décimo tercer mes y cualquier otra prestación laboral al señor José A. Branca Porras (q.e.p.d.).

- **Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“ARTICULO 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

*2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia** con audiencia del Procurador de la Administración, **podrá anular los actos acusados de ilegalidad**; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.** ...” (Lo subrayado y resaltado es nuestro)*

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“Art. 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

...” (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

*El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**"*

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."

Es por todo lo anterior respetado señor Ministro de Seguridad Pública, que en el presente caso, no le es dable a esta Procuraduría, emitir un criterio jurídico respecto de un acto administrativo (**Resuelto No.360-R-360 de 26 de mayo de 2017**) debidamente materializado, el cual goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos o, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales y/o jurisdicción competente.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-077-24