

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1489

Panamá, 6 de septiembre de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 482462022.

El Licenciado Luis Emanuel Núñez Martínez, actuando en nombre y representación de **Milton Castillo L., Augusto Villaláz Cordero, Fernando Quesada M., Raúl García, Alcides Nicomedes Núñez, Domingo Cerrud Gutiérrez, Francisco Severo Álvarez Carrera, Jerónimo Guerra, Luis Carlos Montenegro, Ramón Nicolás Atencio Guerra, Noriel Gómez Reyes, Leonidas Macías Domínguez, Alberto Manuel Soto Cajar, Humberto Macea W., y Carlos Bosco Arjona Vergara**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el **Ministerio de Seguridad Pública**, al no dar respuesta a la solicitud realizada por sus representados mediante nota fechada el 18 de enero de 2022, en el sentido que le sean pagados los salarios caídos, sobresueldos, vacaciones proporcionales, décimo tercer mes, gastos de representación, emolumentos y demás prestaciones laborales dejadas de percibir durante el período comprendido del 16 de marzo de 1988 al 1 de enero de 1990, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "*La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración*

Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...”, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda que da origen al caso que nos ocupa, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposición que se aduce infringida.

El apoderado judicial de los recurrentes manifiesta que se ha vulnerado el artículo 71 de la Ley 20 de 29 de septiembre de 1983, “Por la cual se dicta la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá”, que establece que cuando a un miembro de la Fuerza Pública se le impute algún delito y tenga que ser separado del servicio por orden de autoridad administrativa o judicial, y quede detenido para luego ser absuelto; tendrá derecho a que el Tesoro Nacional le pague el sueldo que hubiere devengado desde el día que fue dado de baja, hasta cuando quedó en libertad, o sea dado de alta nuevamente (Cfr. fojas 26 a 28 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

De las constancias que reposan en autos, se observa que el apoderado judicial de los demandantes presentó el 18 de enero de 2022 ante el **Ministerio de Seguridad Pública**, una solicitud tendiente a que a éstos les fueran reconocidas una serie de prestaciones laborales, tales como salarios caídos, sobresueldos, vacaciones proporcionales, entre otras; al señalar que eran miembros de las Fuerzas de Defensa y ejercían esa membresía para el día 16 de marzo de 1988, fecha en que de acuerdo a lo alegado por el jurista, fueron acusados de organizar un motín en contra de la jefatura de dicha entidad militar (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

Es así que, de acuerdo al criterio del abogado de los recurrentes, el **Ministerio de Seguridad Pública** no ha dado respuesta alguna a la petición presentada, motivo por el cual el día 13 de mayo de 2022, interpuso la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita lo siguiente:

“

...

PRIMERO: DECLARE nula por ilegal la negativa tácita, por silencio administrativo negativo, realizada por el Ministerio de Seguridad Pública, de la solicitud realizada a su vez por nuestros poderdantes, mediante nota recibida en el Ministerio de Seguridad Pública en fecha dieciocho (18) de enero de dos mil

veintidós (2022) y que no fuera contestada por el MINSEG; en el sentido de que le sean pagados los salarios caídos, sobresueldos, vacaciones proporcionales, décimo tercer mes, gastos de representación, emolumentos y demás prestaciones laborales dejadas de percibir durante el período comprendido del 16 de marzo de 1988 hasta el 1 de enero de 1990, que les correspondían a nuestros representados.

SEGUNDO: Se **DECLARE** el resarcimiento de los derechos subjetivos que asisten a nuestros poderdantes, mismos que han sido vulnerados por la negativa tácita (por silencio administrativo negativo) indicada en líneas precedentes y, en consecuencia, se **ORDENE** el pago los salarios caídos, sobresueldos, vacaciones proporcionales, décimo tercer mes, gastos de representación, emolumentos y demás prestaciones laborales dejadas de percibir durante el período comprendido del 16 de marzo de 1988 hasta el 1 de enero de 1990 más los intereses legales causados por la mora en el pago, calculados hasta la fecha de la cancelación total de las sumas adeudadas.

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada)
(Cfr. foja 19 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la parte actora.

Indicado lo anterior, debemos ahora hacer alusión a los argumentos mediante los cuales el apoderado judicial de **Milton Castillo L., Augusto Villaláz Cordero, Fernando Quesada M., Raúl García, Alcides Nicomedes Núñez, Domingo Cerrud Gutiérrez, Francisco Severo Álvarez Carrera, Jerónimo Guerra, Luis Carlos Montenegro, Ramón Nicolás Atencio Guerra, Noriel Gómez Reyes, Leonidas Macías Domínguez, Alberto Manuel Soto Cajar, Humberto Macea W., y Carlos Bosco Arjona Vergara**, estima que ha sido violado el artículo 71 de la Ley 20 de 29 de septiembre de 1983, “Por la cual se dicta la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá” (Cfr. fojas 26 a 28 del expediente judicial).

Al referirse a la transgresión del artículo 71 antes mencionado, el letrado indica que de haberse aplicado la norma, sus poderdantes gozarían del derecho legalmente tutelado al percibir los salarios y dineros, a los cuales, todo miembro de la Fuerza Pública (Fuerzas de Defensa en su momento), tiene derecho cuando han sido ilegalmente

separados de sus cargos, en adición a su reintegro (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Previo al análisis de todas las constancias procesales que obran dentro del expediente, este Despacho estima necesario delimitar el contexto jurídico sobre el cual se evalúa la causa en controversia, toda vez que la acción en estudio, surge a raíz de un derecho de petición ejercido por los hoy demandantes en la vía administrativa, los cuales, según afirman les fue vulnerado, toda vez que, bajo su perspectiva, no han recibido respuesta alguna del escrito presentado al Ministerio de Seguridad Pública el 18 de enero de 2022, razón por la cual, pretenden que el Tribunal declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que supuestamente incurrió la entidad demandada.

En el marco de lo antes expuesto, es oportuno señalar que el silencio administrativo negativo, viene a constituir una ficción legal, la cual no es más que la presunción de la negativa de la administración por el hecho de no haber resuelto una Petición.

En ese hilo conductor de ideas, tal ficción jurídica debe ser entendida como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública, con consecuencias desestimatorias en cuanto a lo solicitado; y en tal sentido, esta figura, tal como lo señala el profesor Danós Ordoñez, opera como una *"técnica destinada a garantizar que el particular no quede desprotegido o privado de toda garantía judicial frente a la Administración muchas veces renuente a pronunciarse precisamente para evitar el control de sus decisiones"* (DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. "El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración". En: *lus et veritas*. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, (pág 227).

En ese mismo panorama, cabe señalar que, para el Tribunal Constitucional Español, el silencio administrativo es valorado como un privilegio del administrado, y sobre la materia, ha precisado en diversas sentencias que *"el silencio administrativo constituye un*

privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de esta en resolver su petición. Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento" (Sentencia 0815-2004-AA/TC del 25 de junio de 2004, Caso Núñez Cabrerías, fundamento jurídico Nro. 2. También en SSTC Nro. 4077-2004-AA/TC del 21 de junio del 2005, Caso Gularte Unyén, fundamento jurídico número 1).

Ante el escenario expuesto, la aplicación del Silencio Administrativo busca esencialmente, la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los administrados; no obstante, tal situación de acuerdo a las piezas procesales que obran dentro del expediente, bajo ninguna circunstancia se ha podido configurar con el actuar administrativo de la entidad demandada, toda vez que **en atención al escrito presentado por el apoderado judicial de los accionantes el 18 de enero de 2022, el Ministerio de Seguridad Pública sí procedió a realizar las gestiones pertinentes respecto al contenido de dicho documento, lo cual se encuentra debidamente referenciado y detallado en el informe de conducta remitido por la entidad demandada,** señalando lo que a continuación citamos:

“

...

El Licdo. Luis Emanuel Núñez Martínez, mediante escrito de fecha 18 de enero de 2022, interpone una solicitud de pago de salarios caídos, sobresueldos, vacaciones proporcionales, décimo tercer mes, gastos de representación y otros emolumentos, actuando en representación de los ex miembros de las Fuerzas de Defensa señalados a continuación:

...

En ese sentido, por medio de **Nota No.0098-OAL-22 del 1 de abril de 2022, este ministerio solicitó al Ministerio de Gobierno, las copias autenticadas de los nombramientos, actas de toma de posesión y decretos de personal de los ex-miembros de las Fuerzas de Defensa arriba descritos, información que se considera relevante para complementar el requerimiento del recurrente, la cual es respondida mediante Nota No.MG-057-ARCH-22 de 18 de abril de 2022, y donde se solicita que se aporten datos como fecha y el número de Decretos de personal**

correspondiente.

Por otro lado, y con el propósito de dar respuesta a la **Nota No.MG-057-ARCRH-22 de 18 de abril de 2022**, del Ministerio de Gobierno, esta entidad procedió a remitir el **Memo No.1020-OAL-2022 de 27 de mayo de 2022, solicitando a la Policía Nacional información sobre las fechas de las actas de toma de posesión y el número de decretos de personal de cada uno de los ex-miembros de la Fuerza de Defensa, siendo el mismo atendido mediante Nota No. DGPN/DNRH/TAP-3142-2022, recibida en este despacho el día 23 de junio de 2022.**

Posteriormente, y dando continuidad a lo solicitado por el recurrente, mediante Nota No.0234-OAL-22 del 18 de julio de 2022, se remitió al Ministerio de Gobierno, la información relacionada con las fechas de actas de toma de posesión y el número de Decretos de Personal de los peticionarios mencionados en los párrafos que anteceden.

Finalmente, tenemos a bien señalar que **este Ministerio ha realizado las gestiones pertinentes a la recolección y compilación de información relacionada con la petición interpuesta por el Licdo. Luís Emanuel Núñez Martínez, lo cual ha requerido realizar las consultas correspondientes al Ministerio de Gobierno, en atención a que esa entidad mantenía la operación administrativa y de personal de todos los ex-miembros de las Fuerzas de Defensas y estamentos de seguridad del Estado, previo a la entrada en vigencia la Ley 15 del 14 de Abril de 2010, mediante la cual se crea el Ministerio de Seguridad Pública.**

...” (Lo resaltado y subrayado es del Despacho) (Cfr. fojas 83 y 84 del expediente judicial).

Al observar lo expresado por el **Ministerio de Seguridad Pública** en el Informe de Conducta, se aprecia que, la entidad demandada, lejos de mantenerse inactiva frente a lo solicitado por los demandantes, ha efectuado los ingentes esfuerzos tendientes a brindarles a los recurrentes una pronta solución a sus peticiones, lo que ha quedado en evidencia incluso al tener que solicitar información a otras entidades, a fin de poder recabar la documentación que les permita ofrecer de manera completa lo solicitado.

En ese orden de ideas, tal como expuso el informe de conducta, se puede apreciar que el **Ministerio de Seguridad Pública** se vio en la necesidad de requerir información a la Policía Nacional, solicitándole fundamental documentación con la cual no contaba, siendo ésta las fechas de las actas de toma de posesión y el número de decretos de personal

de cada uno de los 15 demandantes, por lo que mal pudiera considerar la parte actora que la entidad demandada ha hecho caso omiso, o bien, no ha dado respuesta alguna a su solicitud (Cfr. foja 83 del expediente judicial).

Por otra parte y bajo un contexto histórico, no debemos pasar por alto que los hechos a los que refiere la solicitud de los demandantes, acontecieron en el país en el año 1988, es decir hace 34 años; y en ese sentido, resulta oportuno acentuar que el **Ministerio de Seguridad Pública** para ese entonces no había sido aún creado, viniendo éste a ser constituido como una entidad ministerial de la República de Panamá en el año 2010, mediante la Ley 15 de 14 de abril, a saber, 22 años después del año 1988 (Cfr. Gaceta Oficial Digital 26511-A publicada el 14 de abril de 2010).

En abono de lo antes expuesto, la Sala Tercera, al decidir sobre una causa que guarda relación a la figura del silencio administrativo negativo, mediante la Sentencia de 19 de agosto de 2015, manifestó lo siguiente:

"...Antes de que la Sala concluya la presente Sentencia, dentro de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, se hace inexcusable una Reflexión Jurídica respecto del tema objeto que hoy debatimos, habida cuenta que, como la Máxima Corporación de Justicia que representamos, la sociedad merece y espera que nuestros pronunciamientos aparte de ser en estricto derecho, conlleven intrínsecamente un contenido transparente, equilibrado, objetivo y de justicia social cuando así sea necesario.

El compromiso y la responsabilidad del Estado frente a sus obligaciones adquiridas en el buen ejercicio de administrar eficazmente la cosa pública, y cuidarlo como un buen Padre de familia es la tónica que marca y caracteriza el fiel cumplimiento de una exitosa Nación.

Así las cosas, dentro de la trayectoria escrita por el Procurador de la Administración en su Vista 327 de 16 de julio de 2014, pudimos advertir un comportamiento constante y objetivo en reconocer, que la administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, nunca negó la existencia contractual adquirida para con la sociedad AG & J International, S.A., cuando indicó que: 'Por tales razones, indica la entidad demandada que una vez culminaran dichas investigaciones procedería a examinar la solicitud de pago presentada por la

contratista y si ésta estuviera debidamente sustentada en la documentación requerida, se cancelaría la suma a que hubiera lugar'.

Si la actual administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, considera, advierte y así se dan cuenta, de la existencia formal de cualquier compromiso contractual-económico respecto de la sociedad AG & J Internacional, S.A, pendiente por pagar a la fecha, le exhortamos en el mejor interés de las partes, honrarlo y aplaudimos esa gestión honesta, eficaz, legítima y transparente en el ejercicio de una buena administración como debe ser en todo Estado de Derecho.

No obstante lo anterior, en esta ocasión la Sala termina ahora señalando que, en base a las normas analizadas y todos los planteamientos jurídicos desarrollados de manera prolija, que no le asiste la razón al demandante, pues el mismo ha errado en los planteamientos esbozados en su demanda contencioso administrativa, bajo el supuesto argumento de la negativa tácita, por silencio administrativo.

...

Por estas razones, no hay otra alternativa que desestimar los argumentos planteados por el licenciado EDGARDO IVÁN SANTAMARÍA ARAÚZ en representación de la sociedad AG & J Internacional, S.A., para que se declare nula por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, y que se hagan otras declaraciones

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la Autoridad de Aeronáutica civil, y NIEGA las demás pretensiones.**" (Lo resaltado es nuestro)

Bajo el amparo de las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, así como de los presupuestos doctrinarios y jurisprudenciales referidos en los párrafos que anteceden, somos de la opinión que el **Ministerio de Seguridad Pública**, ha actuado conforme a Derecho, y en tal sentido, los cargos de infracción que guardan relación con el artículo 71 de la Ley 20 de 29 de septiembre de 1983, "Por la cual se dicta la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá", deben ser desestimados por el Tribunal.

Por todo lo anterior, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se

sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el **Ministerio de Seguridad Pública** al no responder la petición presentada el 18 de enero de 2022 por el apoderado judicial de **Milton Castillo L., Augusto Villaláz Cordero, Fernando Quesada M., Raúl García, Alcides Nicomedes Núñez, Domingo Cerrud Gutiérrez, Francisco Severo Álvarez Carrera, Jerónimo Guerra, Luis Carlos Montenegro, Ramón Nicolás Atencio Guerra, Noriel Gómez Reyes, Leonidas Macías Domínguez, Alberto Manuel Soto Cajar, Humberto Macea W., y Carlos Bosco Arjona Vergara**, en la que solicita que les sean pagados los salarios caídos, sobresueldos, vacaciones proporcionales, décimo tercer mes, gastos de representación, emolumentos y demás prestaciones laborales dejadas de percibir durante el período comprendido del 16 de marzo de 1988 al 1 de enero de 1990, y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de los demandantes.

VI. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad acusada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por los demandantes.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General