

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 569

Panamá, 19 de marzo de 2024

Querrela por Desacato.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente 1048532023.

Estudio Jurídico Araúz, actuando en nombre y representación de Ricardo René Quiel Castillo, solicita que se declare en desacato al Ministerio de Seguridad Pública, por el incumplimiento de la Sentencia de 7 de enero de 2015, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 9) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en la querrela por desacato descrita en el margen superior.

I. Antecedentes.

Conforme observa este Despacho, Ricardo René Quiel Castillo interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declarara nula, por ilegal, el Decreto de Personal 594 de 07 de junio de 2010, emitida por el órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia (hoy Ministerio de Seguridad Pública), por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento del prenombrado en la referida entidad (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Una vez cumplidas las etapas procesales correspondientes, a través de la Sentencia de siete (7) de enero de dos mil quince (2015), la Sala Tercera declaró parcialmente nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 594 de 07 de junio de 2010, así como su acto confirmatorio; y ordenó el reintegro de Ricardo René Quiel Castillo al cargo, grado y

posición que ocupaba antes del acto de destitución, y al pago de los salarios caídos desde la fecha de su remoción y hasta que hiciera efectivo el reintegro (Cfr. foja 24-38 del expediente judicial).

Posteriormente, la apoderada judicial del querellante presentó una solicitud de aclaración de la Sentencia de siete (7) de enero de dos mil quince (2015), misma que fue declarada viable, en consecuencia, mediante la Resolución de 22 de abril de 2015, el Tribunal modificó la parte resolución de la sentencia en referencia, quedando de la siguiente manera:

“En virtud de lo expresado, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, el Decreto de Personal 594 de 07 de junio de 2010, decretado por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia (hoy Ministerio de Seguridad Pública, así como su acto confirmatorio; y, por tanto, ORDENA EL REINTEGRO de RICARDO RENÉ QUIEL CASTILLO al cargo, grado y posición que ocupaba antes del acto de destitución, así como el reconocimiento de todos los privilegios, prerrogativas, ascensos y categorías correspondientes al rango y que sea equiparado a la antigüedad del cargo que ostenta su promoción. Asimismo, se ORDENA el pago de los salarios caídos desde la fecha de su destitución y hasta que se haga efectivo el reintegro.” (Cfr. fojas 40-43 del expediente judicial).

Posteriormente, el 25 de septiembre de 2023, el actor, actuando por intermedio de su apoderado judicial, promoviera la querrela por desacato en examen, la cual se sustenta en lo que a seguidas se copia:

“...

Los tres incumplimientos sobre los cuales solicitamos se decrete el desacato y se orden su cumplimiento son:

1. El no reconocimiento al pago de sobresueldo por exclusividad de servicio por la especialidad naval NIVEL III de comandante de las embarcaciones del Servicio Nacional Aeronaval;
2. El no ser equiparado a la antigüedad del cargo de comisionados que ostentaban los oficiales que formaban parte de mi (sic) la promoción de nuestro representada (sic) al momento de ser reintegrado al Servicio Nacional Aeronaval lo que derivó en una pérdida económica y daño moral;

3. El último, pero no menos importante es el no pago de los salarios del décimo tercer mes es una prerrogativa y/o derecho que como trabajador RICARDO RENE QUIEL CASTILLO dejó de percibir mientras estuvo ilegalmente destituido del Servicio Nacional Aeronaval.

...” (Cfr. fojas 14-20 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia que, a través de la Providencia de veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), el Magistrado Sustanciador admitiera la querrela por desacato presentada por el apoderado judicial de Ricardo René Quiel Castillo, y tal sentido, ordenó correr traslado de la misma al Ministerio de Seguridad Pública, y a este Despacho (Cfr. foja 146 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, observamos que mediante Nota 0466-OAL-2023 de 18 de octubre de 2023, la entidad demandada remitió su informe explicativo de conducta, explicando en su defensa lo que a seguidas se copia:

“...

Por medio del Decreto de Personal No.594 de 2 de junio de 2010, el hoy Comisionado RICARDO RENÉ QUIEL CASTILLO, fue destituido del cargo y rango de Mayor, en las filas del Servicio Nacional Aeronaval; luego de agotada la vía gubernativa y en cumplimiento a lo dispuesto por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se procedió con el reintegro del prenombrado, por medio del Decreto de Personal No.671 de 20 de octubre de 2015, reconociendo el pago de salarios y demás derechos dejados de percibir desde el 16 de mayo de 2011, fecha en que fue destituido.

Como parte de las gestiones realizadas por el Servicio Nacional Aeronaval, para cumplir con lo dispuesto en el Decreto de Personal No.671 de 20 de octubre de 2015, la Dirección Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval, mediante Nota No.004-SENAN/DNRH/PLA de 17 de enero de 2023, dirigida al Comisionado RICARDO RENÉ QUIEL CASTILLO, estableció que en el caso de las cuotas obrero-patronales de la Caja de Seguro Social adeudadas, al igual que el pago de las prestaciones laborales del periodo comprendido desde el 1 de enero hasta su retorno al servicio activo el día 3 de abril de 2016, estos rubros habrían sido comprometidos mediante planilla adicional y la disponibilidad presupuestaria correspondiente al primer trimestre del año 2023.

Por otro lado, en cuanto al reconocimiento de la antigüedad retroactiva y el incremento económico correspondiente al desempeño del recurrente como Comisionado en las filas del Servicio Nacional Aeronaval, que manifiesta la parte recurrente, la referida Nota, establece las siguientes consideraciones:

‘Así entonces, Ricardo Quiel, fue reintegrado en el cargo de mayor, mediante Decreto de Personal No.671 del 20 de octubre de 2015, siendo notificado por edicto y reconociéndole la antigüedad desde el momento de su destitución el 16 de mayo de 2011, luego asciende al cargo de Subcomisionado mediante el Resuelto de Personal No. 136 de 31 de mayo de 2016, en dicha acción de personal, se reconoce la vigencia de este ascenso a partir del 16 de julio de 2011.’

Al respecto, el Servicio Nacional Aeronaval, por medio de la Nota No.318/SENAN/DIGE/DAL de 27 de febrero de 2023, remite a la Procuraduría de la Administración, un informe detallado con relación a la petición interpuesta a favor del recurrente, donde se establece lo siguiente:

‘En relación al segundo hecho, el reconocimiento del sobresueldo por exclusividad del servicio, como Comandante de Unidades Flotantes del Servicio Nacional Aeronaval. El reconocimiento de este sobresueldo por exclusividad de servicio, fue aprobado mediante Ley 93 de 2013 y el Decreto Ejecutivo 104 de 13 de mayo de 2014, que en su artículo 205 señala lo siguiente:

‘Artículo 205: Para el pago de sobresueldo por exclusividad, serán consideradas las especialidades estrictamente inherentes a las operaciones aeronáuticas y navales, según se definan en el respectivo Manual de Procedimientos.’

En la hoja de vida del Comisionado Ricardo Quiel, se aprecia la nota SENAN/DINAVITER/NOTA No.545 de 17 de julio de 2018, en la que el oficial, solicita sea reconocido su especialidad como Comandante de las embarcaciones del Servicio Nacional Aeronaval, dirigida al entonces director general GILBERTO MÉNDEZ, quien de forma manuscrita gira instrucción: ‘Debe ser programado para cumplir misiones’.

En ese sentido, el Servicio Nacional Aeronaval, remite a este ministerio, a través de la Nota .0426/SENAN/DIGE/DAL-23, un informe detallado relacionado con las gestiones llevadas a cabo al respecto, estableciendo lo siguiente:

‘...mediante nota SENAN/GRUNAV/0402-19 de 28 de marzo de 2019, no acogen la solicitud del prenombrado a fin de ser postulado ante la Junta de Evaluación Técnica, por no

cumplir con los requisitos del Manual para el pago de especialidades versión 2013, de igual manera, mediante nota No.002-DNRH/JSET-22, del 03 de octubre de 2022, es la propia Junta de Evaluación Técnica, que certifica que RICARDO QUIEL no cumple con los requisitos para dicho pago, toda vez que luego de verificar sus archivos, no reposa evidencia que haya cumplido con las misiones correspondiente para acreditar la proeficiencia en el servicio, como se puede apreciar para el año 2019, cuando no se acoge su postulación por la Junta de Evaluación Técnica, ya desde el año 2018 era de conocimiento del oficial en mención que debía realizar misiones de navegación...'

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, este Ministerio de Seguridad Pública emitió Nota No.0149-OAL-2023 de 20 de abril de 2023, favor del Doctor Juan Carlos Araúz, donde se consideró no procedente la petición del recurrente, en lo relacionado al pago de salarios caídos hasta el momento de su reintegro, así como al reconocimiento de la antigüedad retroactiva con el incremento económico correspondiente, y al reconocimiento del pago por exclusividad de servicio por la especialidad naval como Comandante de Embarcaciones Nivel III.

De lo anterior expuesto, se permite concluir que este ministerio, bajo ninguna circunstancia ha intentado desconocer el mandato emanado de esta corporación de justicia, sino por el contrario, ha procurado cumplir a cabalidad con el procedimiento administrativo previamente establecido, en estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones y normativas vigentes, y lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, al realizar las diligencias respectivas en tiempo oportuno, gestionando su reintegro y el pago de cualquier prestación laboral o derechos dejados de percibir a las que el Comisionado RICARDO RENÉ QUIEL CASTILLO, tuviese derecho, desde su destitución el 16 de mayo de 2011, hasta el momento de su reintegro dispuesto mediante el Decreto de Personal No. 671 de 20 de octubre de 2015, y el respectivo ascenso al rango correspondiente.

..." (Cfr. fojas 150-152 del expediente judicial) (Lo destacado es de la fuente).

A este respecto, es preciso indicar que mediante Vista Número 2082 de 5 de diciembre de 2023, el Procurador de la Administración presentó solicitud de calificación de impedimento legal para intervenir en el proceso en estudio, toda vez que con arreglo a lo dispuesto en los numerales 2 y 7 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, admitió una queja administrativa promovida por la abogada del hoy querellante en contra

del Ministerio de Seguridad Pública y, así mismo, emitió una opinión jurídica ante consulta formulada por la referida entidad; por tal motivo, mediante la Resolución de veintinueve (29) de enero de dos mil veinticuatro (2024), la Sala Tercera declaró legal la manifestación de impedimento propuesta y, en consecuencia, lo separó del conocimiento del presente negocio (Cfr. fojas 153-158 y 170-174 del expediente judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de la opinión que debe emitir este Despacho, estimamos oportuno citar a renglón seguido lo que establece el artículo 99 de la Ley Número 135 de 1943, modificada por la Ley Número 33 de 1946, y el artículo 1932 del Código Judicial, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 99. Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto.”

~ 0 ~

“Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...

9. Los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez.”

De la lectura de las normas transcritas, se desprende que las autoridades a las que les corresponda la ejecución de una Sentencia proferida por la Sala Tercera, de la Corte Suprema de Justicia tendrán un término de cinco (5) días, contados a partir que tengan conocimiento de la misma, para dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo decidido; y que incurrirán en desacato quienes rehúsen sin causa legal a cumplir una decisión del Tribunal.

A la luz del contenido en las disposiciones antes citadas, esta Procuraduría estima que, en la situación bajo examen, debe declararse no probada la querrela por desacato interpuesta por el Estudio Jurídico Araúz, quien actúa en nombre y representación de Ricardo René Quiel Castillo, en contra del Ministerio de Seguridad Pública.

Nuestra posición encuentra sustento en el hecho que a través del Decreto de Personal 671 de 20 octubre de 2015, suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Seguridad Pública, se reintegró a Ricardo René Quiel Castillo al Servicio Nacional Aeronaval, al mismo cargo, grado y posición que ocupaba el prenombrado antes de haber sido removido; asimismo, se le reconoció el pago de salarios y demás derechos dejados de percibir desde el 16 de mayo de 2011, tomando posesión del cargo el 4 de abril de 2016, tal como lo preceptuó el Tribunal (Cfr. fojas 54-56 y 86 del expediente judicial).

Al leer detenidamente el contenido de las piezas procesales que integran el expediente de marras, observamos que la entidad realizó el trámite pertinente para hacer efectivo el reintegro de Ricardo René Quiel Castillo; por consiguiente, este Despacho observa que no existe constancia del incumplimiento intencional de la entidad demandada de cumplir con el dictamen judicial, ni mucho menos obra prueba que acredite que tal situación se ha venido suscitando.

Asimismo, de la lectura del informe explicativo de conducta observamos que la Dirección Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval ha realizado las gestiones tendientes a dar cumplimiento al referido pronunciamiento judicial, en ese sentido, en cuanto al reconocimiento de la antigüedad retroactiva, la entidad señala que dicha prerrogativa fue otorgada tal como quedó consignada en el Decreto de Personal 671 de 20 octubre de 2015, a través del cual se reintegra al hoy querellante; mientras que en el caso de las cuotas obrero-patronales que corresponden al periodo comprendido entre

el 1 de enero al 3 de abril de 2016, la institución indica que actualmente se encuentra realizando los trámites pertinentes a fin de hacer efectivas dichas prestaciones, dado que “..*estos rubros habrían sido comprometidos mediante planilla adicional y la disponibilidad presupuestaria correspondiente al primer trimestre del año 2023..*” (Cfr. foja 150 del expediente judicial).

Por otro lado resulta importante advertir que la presente querrela por desacato también se sustenta sobre la supuesta negativa de la entidad al pago del reconocimiento de una serie de prestaciones derivadas de la especialidad naval como Comandante de Embarcaciones Nivel III, aspecto que, a nuestro juicio, constituye una nueva pretensión, dado que de la lectura de las piezas que obran en el expediente de marras, se desprende que dicha petición guarda relación con su postulación ante la Junta de Evaluación Técnica para la acreditación de proeficiencia en el servicio, conforme a la normativa que rigen esta materia, donde es menester cumplir con una serie de requisitos para poder acogerse a los beneficios que se prevé para tal efecto (Cfr. foja 145 del expediente judicial).

En las generalizaciones anteriores, este Despacho es de la opinión que la demora de la entidad demandada, para hacer efectivo lo que ordenó el Tribunal en la Sentencia de siete (7) de enero de dos mil quince (2015), de modo alguno debe entenderse como incumplimiento deliberado por parte del Ministerio de Seguridad Pública al mandato ordenado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en virtud de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por Ricardo René Quiel Castillo; por el contrario, se evidencian dentro de las constancias procesales, que la institución realizó gestiones tendientes a cumplir con lo ordenado en la resolución anterior.

Así las cosas, no podemos perder de vista que el desacato supone la existencia de pruebas concretas de incumplimiento o renuencia por parte del titular de la institución a

acatar lo decidido en un fallo judicial, es por ello que no puede configurarse el desacato sin la presencia de pruebas contundentes que acrediten el presupuesto en discusión, esto es un actuar omisivo, dilatorio, desinteresado o sin causa legal del funcionario demandado de rehusarse a obedecer un dictamen judicial.

Al decidir un caso similar al que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en la Sentencia de diez (10) de octubre de dos mil veintidós (2022), expresó lo que a continuación transcribimos:

“De acuerdo a las normas antes mencionadas no puede considerarse que el funcionario contra quien fue dirigida la querrela de desacato, haya incurrido en éste, toda vez que se constata a través del Informe Explicativo de Conducta, afirma que a través de la Dirección Institucional de Recursos Humanos, ha procedido con las gestiones pertinentes a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por esta Sala, específicamente con lo concerniente a la liberación de la posición y el salario que ocupaba la señora ÁVILA, procesos administrativos internos que según sostiene, han sido llevados a cabo y remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas.

De igual forma, no se ha podido constatar que el actuar de la entidad demandada ha sido intencional y deliberado, esto lo traemos a consideración, pues la misma en cuanto a su proceder ha explicado y ha sido clara en señalar *‘que bajo ninguna circunstancia ha intentado desconocer el mandato de esta corporación de justicia, sino por el contrario, ha procurado cumplir a cabalidad con el procedimiento previamente establecido, en estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones y normativas vigentes...’*

De cara a lo anterior, esta Superioridad se ve precisada a considerar que en el presente caso, no se ha podido configurar la figura del desacato, toda vez que se observa que no existe constancia del incumplimiento intencional de la entidad demandada, de no cumplir con el dictamen judicial ni mucho menos obra prueba que acredite que tal situación se ha venido suscitando de forma deliberada.

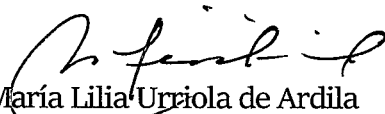
...” (Lo destacado es nuestro).

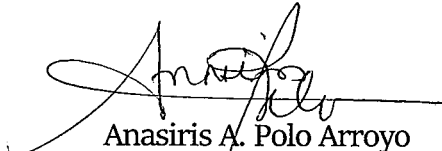
Conforme al precedente jurisprudencial previamente expuesto, estimamos que en el presente caso no se cumplen los supuestos previstos en los artículos 99 y 1932 del

Código Judicial para dar lugar a la configuración del desacato, puesto que es evidente que no existen constancias del incumplimiento intencional o de renuencia por parte del Ministerio de Seguridad Pública, que den lugar a inferir que la autoridad nominadora de la entidad demandada no acató lo decidido en la Sentencia de siete (7) de enero de dos mil quince (2015), emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Por todo lo antes expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar NO PROBADA la querrela por desacato propuesta por el Estudio Jurídico Araúz, actuando en nombre y representación de Ricardo René Quiel Castillo, en contra del Ministerio de Seguridad Pública.

Del Señor Magistrado Presidente,


María Lilia Urciola de Ardila
Procuradora de la Administración, Encargada


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaría General, Encargada