REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 599

Panamá, 21 de noviembre de 2014

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La firma forense Cochez, Martínez & Asociados, actuando en representación de **Carlos Arjona Vergara y otros**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 505-R-505 de 26 de junio de 2012, dictada por el **Ministerio de Seguridad Pública.**

Honorable 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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La firma forense Cochez, Martínez & Asociados, actuando en representación de Carlos Arjona Vergara y otros, demanda la nulidad de la Resolución 505-R-505 de 26 de junio de 2012, dictada por el Ministerio de Seguridad Pública, a través de la cual la entidad demandada rechazó de plano, por improcedente, la solicitud de pago de salarios dejados de percibir durante el período comprendido entre el 16 de marzo de 1988 y el 1 de enero de 1990 presentada por: **Alma de Góngora, en representación de Fernando Góngora Chaverra (q.e.p.d), Carlos Arjona Vergara, Domingo Cerrud Gutiérrez, Fernando Quesada, Francisco Severo Álvarez Carreira, Jaime Ricardo Benítez Mendieta, Jerónimo Guerra Serrano, José María Serrano Tejeira, Leonidas Domínguez, Luis Carlos Montenegro, Ramón Atencio Guerra, Raúl García y Renato Famiglietti** (Cfr. fojas 1 a 17 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La parte actora considera que la resolución acusada lesiona las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 15 del Código Civil, según el cual, las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o las leyes (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial);

B. El artículo 71 de la Ley 20 de 29 de septiembre de 1983, Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, vigente al momento en que se dieron los hechos, el cual disponía que cuando a un miembro de ese organismo se le imputara alguna falta o delito cometido en el cumplimiento del deber, dando lugar a que se le separara por orden de una autoridad administrativa o judicial y luego fuese absuelto de esos cargos, tendría derecho a que el Tesoro Nacional le pagara el sueldo que hubiese devengado durante ese período (Cfr. foja 13 y 14 del expediente judicial); y

C. El Artículo 88 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, norma que establece que cuando un miembro de esa entidad, perteneciente a la Carrera Policial es reintegrado por orden judicial, tiene derecho a los salarios dejados de percibir desde su destitución o separación (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

III. Antecedentes.

Según consta en autos, Fernando Góngora Chaverra (q.e.p.d), Carlos Arjona Vergara, Domingo Cerrud Gutiérrez, Fernando Quesada, Francisco Severo Álvarez Carreira, Jaime Ricardo Benítez Mendieta, Jerónimo Guerra Serrano, José María Serrano Tejeira, Leonidas Macías Domínguez, Luis Carlos Montenegro, Ramón Atencio Guerra, Raúl García y Renato Famiglietti eran miembros de las extintas Fuerzas de Defensa; sin embargo, el 16 de marzo de 1988 **fueron dados**

de baja por una Junta de Honor Militar, por considerar que los mismos, sin fundamento y justificación, trataron de trastocar la organización y el orden institucional (Cfr. fojas 21 a 23 del expediente judicial).

Con posterioridad, cuando se reorganiza la Fuerza Pública, las personas antes indicadas, con excepción de Leónidas Macías y Carlos Arjona Vergara, fueron nombrados en esa institución a través de los Decretos 63 de 9 de febrero y 77 de 2 de marzo de 1990, con efectos fiscales a partir del 1 de enero de ese año, reconociéndoles ese período para el cálculo de la antigüedad en el escalafón militar, más no para otras prestaciones (Cfr. foja 22 y 23 del expediente judicial).

En este contexto, los demandantes presentaron una solicitud ante el Ministerio de Seguridad Pública para el pago de los salarios dejados de percibir durante el período comprendido del 16 de marzo de 1988 hasta el 1 de enero de 1990, es decir, mientras estuvieron fuera del estamento de seguridad (Cfr. foja 16 y 22 del expediente judicial).

No obstante, el Ministerio de Seguridad Pública, luego de hacer la consulta pertinente a la Dirección Nacional de Recursos Humanos de la Policía Nacional, emitió la Resolución 505-R-505 de 26 de junio de 2012, por medio de la cual rechazó de plano, por improcedente, la solicitud antes indicada (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Como cuestión previa, debemos advertir que descartaremos de nuestro análisis la consideración del cargo de infracción relativo al artículo 88 de la Ley 17 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, puesto que la referida norma **no estaba vigente durante el período en el cual los demandantes reclaman el reconocimiento de "salarios caídos"**, es decir, del 16 de marzo de 1988 al 1 de enero de 1990; por lo tanto, **la misma no puede utilizarse como sustento de su pretensión**.

Por otra parte, también debemos llamar la atención sobre el hecho de que los accionantes aducen que el acto administrativo impugnado infringe el artículo 15 del Código Civil y el artículo 71 de la Ley 20 de 1983; sin embargo, de la lectura de los cargos de ilegalidad que formulan se puede inferir que, en lugar de dirigir sus argumentos en contra de la **Resolución 505-R-505 de 26 de junio de 2012**, **objeto de reparo**, lo que en realidad cuestionan son los fundamentos legales de los Decretos 63 de 9 de febrero y 77 de 2 de marzo de 1990, a través de los cuales, como hemos visto, se efectuaron los nuevos nombramientos de la mayoría de los recurrentes en la Fuerza Pública; **actos administrativos** debidamente ejecutoriados **que no son los impugnados a través de la acción en estudio**.

En cuanto a los criterios expresados por los actores en contra de la resolución acusada, se tiene que, en opinión de los mismos, al tenor de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 20 de 1983, vigente al momento en que se dieron los hechos, cuando a un miembro de la Fuerza Pública se le imputaba la comisión de una falta o un delito en el cumplimiento del deber que diera lugar a su separación del servicio público y, posteriormente, era absuelto de los cargos, éste tenía derecho a que se le pagara el salario que hubiese devengando hasta el día en que quedó en libertad o fuera dado de alta nuevamente (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

Por consiguiente, los demandantes consideran que de acuerdo con el supuesto de hecho establecido en la norma antes indicada, ellos tienen derecho a que se les reconozcan los salarios dejados de percibir durante el período comprendido del 18 de marzo de 1988 al 1 de enero de 1990, en el que estuvieron separados de la institución.

En relación con lo expuesto, este Despacho considera oportuno precisar, tal como se ha dicho con anterioridad, que luego de que los recurrentes fueron dados de baja en las antiguas Fuerzas de Defensa, lo cual ocurrió el 16 de marzo 1988,

la mayoría de ellos, salvo Leonidas Macías Domínguez y Carlos Arjona Vergara, **fueron nombrados** en la **Policía Nacional** mediante los Decretos 63 de 9 de febrero y 77 de 2 de marzo de 1990. Como se explica en el acto acusado, en los referidos decretos de nombramiento se estableció lo siguiente:

> "…
> **Artículo 1ro**. Se nombra en la Fuerza Pública de la República de Panamá, al personal arriba ya detallados (sic)
>
> Parágrafos: Para los efectos fiscales este Artículo entrará en vigencia a partir del 1ro de enero de 1990.
>
> **Artículo 2do**. ***A las personas nombradas de acuerdo al Artículo 1ro., se le reconoce el tiempo que ha transcurrido desde que fueron dados de baja en las antiguas Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, para los efectos de la antigüedad en su escalafón militar.***
>
> Este tiempo, **sin embargo no contará para efectos** de su jubilación, ***pago de salarios***, sobresueldos, ni vacaciones (el subrayado y negrita es nuestro)…" (Cfr. foja 17 del expediente judicial) (Lo subrayado y la negrita es de la entidad demandada) (La cursiva es de este Despacho).

Como se puede observar, en los decretos en referencia se estableció que el tiempo que transcurrió desde que los actores fueron objeto de baja, hasta el momento del nuevo nombramiento, les sería reconocido para efectos de su antigüedad en el escalafón militar, pero que **tal período no contaría para la consideración de otras prestaciones, entre éstas, el pago de los salarios** (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

También resulta de interés transcribir el contenido del artículo 71 de la Ley 20 de 1983, vigente al momento en que se dieron los hechos; norma sustantiva que utiliza la parte actora para fundamentar su pretensión, que es del siguiente tenor:

> "**Artículo 71**. Cuando un miembro de la Fuerza Pública se le impute falta o delito cometido en cumplimiento del deber y tenga que ser separado del servicio por orden de una autoridad administrativa o judicial y quede detenido **y luego fuere absuelto de los cargos que se le imputan**, tendrá derecho a que el Tesoro nacional, le pague el sueldo que hubiere devengado desde el día

> en que fue dado de baja hasta el día en que quede en libertad, o sea dado de alta nuevamente.
> …" (La negrita es de este Despacho).

Como se observa, la norma citada establecía la posibilidad del pago de "salarios caídos" sólo cuando mediara un **supuesto específico**, que se configuraba cuando algún miembro de las extintas Fuerzas de Defensa era imputado por la comisión de alguna falta o delito cometido en cumplimiento del deber y, luego de ser separado del servicio, era **posteriormente absuelto de los cargos**.

Para esta Procuraduría, resulta fácil advertir que **el referido supuesto no se ha producido en la situación bajo estudio**, puesto que si bien es cierto que los recurrentes fueron dados de baja por un intento de insurrección ocurrido el 18 de marzo de 1988, no lo es menos, que **el retorno de la mayoría de ellos a la Fuerza Pública no obedeció al hecho de que hubiesen sido absueltos de los cargos que se le imputaban** y, en consecuencia, reintegrados, ya que lo acontecido fue que se dieron **nuevos nombramientos** a favor de Fernando Góngora Chaverra (q.e.p.d), Domingo Cerrud Gutiérrez, Fernando Quesada, Francisco Severo Álvarez Carreira, Jaime Ricardo Benítez Mendieta, Jerónimo Guerra Serrano, José María Serrano Tejeira, Raúl García, Renato Famiglietti, Ramón Atencio y Luis Carlos Montenegro, dispuestos por el entonces Presidente Guillermo Endara Galimany y el ex Ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Arias Calderón, **razón por la cual, en el caso de los accionantes no se materializó el supuesto establecido en la norma antes transcrita, lo que hubiese dado lugar hacer viable su reclamo** (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Lo anterior es confirmado por el Ministerio de Seguridad Pública en su informe explicativo de conducta, en el cual se indica que: *"… a los señores… se les llevó a cabo una Junta de Honor Militar, conforme a la Ley 20 de 1983, en la cual fueron dados de baja por considerarse en su momento que sin fundamento y*

*justificación intentaron trastocar la organización y el orden institucional; no obstante, sobre dicho proceso no existe ningún otro procedimiento administrativo o judicial, a través del cual se les hubiese hallado sobreseídos o declarados inocentes y absueltos de los cargos que le habían sido imputados y ordenando sus reintegros, a fin de que pudiesen tener derecho a que se le reconociera por parte del Tesoro Nacional, el pago de los salarios que hubiesen devengado desde el día en que fueron dados de baja hasta el día en quedaron en libertad, o sea dados de alta nuevamente." (*Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

Vistas las anteriores consideraciones, puede concluirse que la pretensión de los accionantes **carece de sustento legal**; razón por la cual, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 505-R-505 de 26 de junio de 2012, dictada por el Ministerio de Seguridad Pública.

V. Pruebas. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la institución demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 542-12