REPUBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 826

Panamá, 8 de junio de 2023

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

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 Carreira, 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 usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos faculta para reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en lo que refiere a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por el apoderado judicial de Milton Castillo L., Augusto Villaláz Cordero, Fernando Quesada M.,**

Raúl García, Alcides Nicomedes Núñez, Domingo Cerrud Gutiérrez y otros, respecto a la petición para 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 (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

En ese sentido, podemos indicar que la acción en estudio se basó en que, en opinión del apoderado judicial de los accionantes, fue 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 indicó 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).

Por nuestra parte, este Despacho **debe reiterar su oposición a los argumentos expresados por el apoderado judicial de los accionantes**, toda vez que previo al análisis de todas las constancias procesales que obran dentro del expediente, este Despacho estimó necesario delimitar el contexto jurídico sobre el cual se evalúa la causa en controversia, toda vez que la acción en estudio, surgió a raíz de un derecho de petición ejercido por los hoy demandantes en la vía administrativa, los cuales, según afirman les fue vulnerado, ya que, bajo su perspectiva, no recibieron 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: Ius et veritas. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontifica Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, (pág 227).

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 pudo 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. Luis 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 apreció que, la entidad demandada, lejos de mantenerse inactiva frente a lo solicitado por los demandantes, efectuó los ingentes esfuerzos tendientes a brindarles a los recurrentes una pronta solución a sus peticiones, lo que quedó evidenciado incluso al tener que solicitar información a otras entidades, a fin de poder recabar la documentación que les permitiese ofrecer de manera completa lo solicitado.

En ese orden de ideas, tal como expuso el informe de conducta, se pudo observar 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 quince (15) demandantes, por lo que mal pudo considerar la parte actora que la entidad demandada hizo caso omiso, o bien, no dio 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).

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente acentuar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por los demandantes, a fin de demostrarle al Tribunal la existencia de las circunstancias que, desde su perspectiva jurídica, constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 769 del uno (1) de noviembre de dos mil veintidós (2022)**, el cual fue confirmado mediante la **Resolución del diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023)**, admitiéndose como pruebas documentales presentadas por los accionantes, las que se encuentran visibles a fojas 31-57, 58-59, 60-61, 62-63, 64-65 del infolio judicial; así como una (1) prueba testimonial y cinco (5) pruebas de informes relativos al presente caso (Cfr. fojas 105 a 108 y 123 a 130 del expediente judicial).

Igualmente, **resulta necesario destacar que la Sala Tercera admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con la solicitud presentada por los demandantes, siendo así nuestro firme criterio que en base a lo que consta en autos, dichas constancias procesales prestan el mérito**

amplio y suficiente para que sean negadas todas las pretensiones de los accionantes (Cfr. foja 106 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de los recurrentes, **lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que el Ministerio de Seguridad Pública no efectuó los ingentes esfuerzos para brindarles a los recurrentes una pronta solución a sus peticiones; por el contrario, quedó evidenciada, incluso, la necesidad de solicitar información a otras entidades, tal cual como fue la requerida a la Policía Nacional, solicitándoles esencial documentación con la cual no se contaba, siendo ésta las fechas de las actas de toma de posesión y el número de decretos de personal de cada uno de los quince (15) demandantes**.

De ahí que en el negocio jurídico bajo escrutinio, la actividad probatoria de los demandantes **no logró relevar la presunción de legalidad que ampara el actuar administrativo de la entidad acusada y acreditar de manera adecuada, lo señalado por la parte actora en sustento de su pretensión**; **en consecuencia**, **no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial**, **que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar las respectivas constancias probatorias, a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo**.

Sobre el particular, mediante la **Resolución de 10 de julio de 2019**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que brinda cobertura a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

> "Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema**, **por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 74 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:
>
> ...
>
> **Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda**.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

..." (El resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita**.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto no presta mérito suficiente para aceptar las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita 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 dar respuesta a la solicitud realizada mediante nota fechada el 18 de enero de 2022, en el sentido que le sean pagados a los demandantes 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 desestimen las demás pretensiones de la parte actora.

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General