

Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL, el artículo tercero de la Resolución N DN119-97 de 1 de julio de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y los actos confirmatorios contenidos en la Resolución N D.N. 007-98 de 17 de febrero de 1998, expedida por el Director Nacional de Reforma Agraria y la Resolución N ALP-024-RO de 3 de agosto de 1998, expedida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario. DECLARA que los herederos declarados en la sucesión que se tramita en el Juzgado Primero del Circuito de Veraguas, Ramo Civil, tienen derecho prioritario a solicitar adjudicación de título de propiedad sobre el lote de terreno baldío nacional a que se refiere la solicitud N 9-2998 de 30 de septiembre de 1996, presentada por la señora LIBERTAD MARINA GUEVARA PORTUGAL, en las que ejerció derechos posesorios LUIS GERARDO SANCHEZ, y, ORDENA a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario no autorice el trámite de adjudicación del terreno solicitado por la señora LIBERTAD MARINA GUEVARA PORTUGAL, hasta tanto el Juzgado Primero del Circuito de Veraguas, Ramo Civil, no emita auto de adjudicación de bienes en la sucesión intestada del señor LUIS GERARDO SANCHEZ (q.e.p.d.)

Notifíquese y Cúmplase

(Fdo.) ARTURO HOYOS  
 (fdo.) WINSTON SPADAFORA F. (fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.  
 (Fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

==x==x==x==x==x==x==x==x==x==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA DE ABOGADOS ENDARA & MARRÉ, ACTUANDO EN REPRESENTACIÓN DE EULALIO BORDONES, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO DEL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, AL NO CONTESTAR LA NOTA DE 2 DE JULIO DE 1998, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE MARZO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma de abogados Endara & Marré, actuando en nombre y representación de Eulalio Bordones, ha presentado acción privada de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, al abstenerse de contestar las solicitudes de pago de prestaciones tales como vacaciones, sobre sueldos y jubilación en favor del demandante, y para que la Sala haga otras declaraciones.

A juicio del accionante, el silencio de la Administración viola un número plural de normas legales.

I. Disposiciones que se estiman violadas y concepto de la infracción.

Tales normas legales son los artículos 62, 83 y 99 de la Ley 18, de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.

En el orden de exposición utilizado por el recurrente, la segunda de estas excertas preceptúa lo siguiente:

"Artículo 83: En caso de retiro o de terminación de la función de un miembro de la Policía, el Estado le pagará las vacaciones vencidas o las proporcionales, según corresponda, en un término no mayor de 30 días, contados a partir de la fecha de su retiro o terminación de sus funciones".

Esta norma que consagra el derecho de percibir vacaciones vencidas o proporcionales de un miembro de la institución policial luego de su retiro, se asegura conculcada de modo directo por omisión, porque el señor Eulalio Bordones una vez destituido, mediante Decreto No. 25, de 10 de febrero de 1998 (confirmado por Resolución No. 31 de marzo de 1998), solicitó el pago de vacaciones adeudadas y no se les pagó dentro del término legal, produciéndose la indicada infracción (foja 20).

El artículo 99, numeral 3, que se estima violado dispone textualmente lo que se deja transcrito:

"Artículo 99: Los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:

...

3. Previa solicitud, por disminución de la capacidad psicofísica; por incapacidad profesional o por conducta deficiente, o por sobrepasar la edad mínima correspondiente a su cargo, después de 20 años de servicio continuos dentro de la institución. En este caso tendrá derecho a que se le pague una asignación mensual de retiro que no sobrepase el setenta por ciento (70%) de su último sueldo. El Órgano Ejecutivo proveyó (sic) los fondos en el presupuesto para cubrir esta prestación, y el reglamento establecerá la forma de determinar la cuantía de la asignación".

La impugnante afirma categóricamente que esta disposición fue vulnerada porque no se ha reconocido la jubilación a que tiene derecho el señor Eulalio Bordonos por conducta deficiente, por lo que debe percibir el 70% de su último sueldo. Esta prestación fue solicitada a la Policía Nacional, que a su vez la remitió al Ministerio de Gobierno y Justicia, entidad a la que reiteró dicha petición en dos ocasiones. La recurrente estima que la Nota No. 1497D.L. (fojas 10-11) no otorga ni acredita la jubilación pedida, de allí que la estima negada, lo que infringe por omisión la norma ut supra (Cfr. foja 20).

El tercer y último artículo de la Ley 18 que se estima violado, es el 62, cuyo texto preceptúa:

"Artículo 62: Los miembros de la Policía Nacional pertenecientes a la carrera policial, recibirán un sobresueldo del cuatro por ciento (4%) sobre el sueldo base, por cada dos años de servicios continuos".

La infracción se produjo de modo directo por omisión ya que a pesar de que a través de la nota que recurre, la Subdirección de Asesoría Legal hace constar que a Eulalio Bordonos se le adeuda B/.105.60 en concepto de sobresueldo, esta suma no se le ha cancelado o pagado (foja 21).

La parte actora reafirma sus argumentos de violación de las normas señaladas en alegato de conclusión de fojas 53 a 58 del expediente.

## II. Informe explicativo de conducta

Mediante Nota No. 2071D.L., de 13 de octubre de 1998, el Señor Ministro de Gobierno y Justicia rindió informe acerca de las razones que fundamentan la actuación de la autoridad en el presente asunto, que le fuera requerido por la Sala según providencia de fechada 2 de octubre de 1998 (foja 24), y aporta un conjunto de copias de documentos reseñados por la parte actora (Cfr fojas 33-34).

## III. Opinión legal de la Procuraduría de la Administración

Esta dependencia del Ministerio Público, se opuso "ope legis" a las pretensiones de la demanda, según se aprecia en Vista Fiscal No.529, de 31 de diciembre de 1998. Por medio de este dictamen legal, la Procuraduría de la Administración refutó los cargos de ilegalidad contra los artículos 62, 83 y 99 de la Ley 18 de 1997, fundamentalmente porque en el dossiere existen constancias que prueban que a Eulalio Bordonos se le reconoció su derecho de vacaciones vencidas por el lapso en que fungió como miembro de la Fuerza Pública, que asciende a B/.3,056.19, correspondiente a 11 meses de labores (Cfr. foja 38).

Asimismo, la Procuraduría expresa que en el proceso hay prueba del reconocimiento de sobresueldo en favor del demandate por monto de B/.105.60, que abarca del 22 de noviembre de 1997 hasta el 27 de febrero de 1998; no obstante, según averiguaciones del Despacho, pudo conocer que la institución policial carece de los recursos presupuestarios para hacer frente a las prestaciones reconocidas (foja 39); niega que se haya incurrido en ilegalidad; y, en tal sentido, cita dos sentencias de la Sala de 31 de agosto y 14 de septiembre, ambas de 1993.

Respecto del derecho de jubilación reclamado, la Procuraduría abriga el

criterio de que no es sino hasta la emisión del Decreto No. 203, de 22 de septiembre de 1998, que reglamenta el numeral 3 del artículo 99 que se afirma violado, cuando puede el interesado hacer efectivo el derecho a jubilación por conducta deficiente y así percibir el 70% de la asignación mensual. Además, sugiere que ni la Policía Nacional ni el Ministerio de Gobierno y Justicia son competentes para conocer este tipo de petición; sino la Caja de Seguro Social (foja 42).

#### IV. Decisión de la Sala

Este Máximo Tribunal revisor de las actuaciones de la Administración, se aboca a fallar el fondo del proceso, previas las siguientes consideraciones.

Para la Sala que es menester hacer un análisis conjunto de los cargos de ilegalidad formulados contra los artículos 62, 83, y 99, numeral 3, de la Ley 18 de 1997, habida cuenta que todos poseen un común denominador: Se afirman violados en forma directa por omisión.

Del análisis exhaustivo de las constancias procesales específicamente de los escritos argumentales de las partes y, sobre todo, de las pruebas que reposan en el dossiere, se extrae que le asiste parcialmente la razón a la parte actora por las siguientes motivaciones:

El Tribunal observa que en lo que respecta al pago de vacaciones acumuladas y sobresueldo no estamos ante un supuesto de silencio de la Administración como el recurrente aspira que la Sala se pronuncie y declare su ilegalidad por violación de derechos subjetivos esgrimidos en la demanda.

La aserción que precede obedece a que en autos existen pruebas precisas que demuestran que en favor de Eulalio Bordones, la Administración le reconoció el derecho de vacaciones vencidas con posterioridad a su destitución de la Fuerza Pública debido a conducta deficiente, tal como lo establece el artículo 83 de la Ley que se asegura violado. Este derecho de vacaciones adeudadas al interesado lo registra el Resuelto No. 612, de 30 de junio de 1998 (foja 7), correspondiente a 11 meses laborados entre el 22 de noviembre de 1986 y 21 de octubre de 1997.

El derecho de la referencia también se deja claramente establecido en favor de Bordones en la certificación de 26 de junio de 1998, suscrita por la Subcomisionada Directora de Recursos Humanos de la Policía Nacional, visible a fojas 5, en la que se establece el equivalente en dinero de esa prestación (B/.3,056.19).

Importa destacar que existe una diferencia entre el reconocimiento del derecho y el pago del mismo por parte del ente público que lo ha reconocido. El artículo 83 de la Ley 18 invocada manda que el pago de las vacaciones vencidas y las proporcionales sea efectuado dentro de un término no mayor de 30 días contados a partir del retiro o terminación de la función del miembro de la Policía Nacional.

En este caso, Eulalio Bordones quedó formalmente retirado de la institución (por destitución) una vez se le notificó de la Resolución (No. 095-R-49, de 31 de marzo de 1998) confirmatoria de su remoción, es decir, el día 13 de abril de 1998, según se desprende de la afirmación contenida en el hecho segundo de los fundamentos de la presente demanda (Cfr. foja 18). De lo que se sigue que el ente público tenía plazo hasta el 13 de mayo siguiente del mismo año para sufragar al interesado su derecho a vacaciones previamente adquirido y reconocido.

En autos no existe prueba del respectivo pago o cancelación de esa prestación, por lo que el interesado conserva el mismo y la Administración el deber de hacerlo efectivo sufragando esa prestación a Eulalio Bordones. La Administración está obligada a hacer el acopio y/o separación de los fondos para ese destino en el presupuesto de la institución si no hubiese asignación especial para ese propósito.

Respecto del derecho de sobresueldo establecido en el artículo 62 de la Ley 18, éste fue también reconocido según se aprecia a fojas 6, en certificación suscrita por la Subcomisionada Directora de Recursos Humanos; estipendio que asciende a B/.105.60 correspondiente al período corrido entre el 22 de noviembre de 1997 y el 27 de febrero de 1998, a razón de B/.32.00 por mes. Vale hacer la misma observación sobre la obligación que recae en la Administración (Ministerio

de Gobierno y Justicia y/o Policía Nacional) de cumplir con los trámites legales y requisitos presupuestarios para hacer frente al pago de la prestación debida a Eulalio Bordonos.

Respecto del derecho a jubilación que pide el interesado, la Sala estima que una vez cumplidos los requisitos legales y reglamentarios previstos, el señor Eulalio Bordonos tendría derecho a gozar de jubilación; no obstante, debe precisarse que el mismo fungió ininterrumpidamente en la Policía Nacional desde el 22 de noviembre de 1977 hasta el 27 de febrero de 1998 (20 años y tres meses), por lo cual no cumple con el presupuesto legal establecido en el artículo 99, numeral 1, según el cual los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser jubilados entre otros motivos por haber cumplido 25 años de servicio consecutivos o 30 años de servicio no continuos prestados dentro de la institución.

Este tipo de jubilación conlleva el derecho a percibir la suma correspondiente al último sueldo devengado. Tampoco cumple con el segundo motivo previsto por el numeral 2, cuando en cumplimiento del deber, queden inválidos de por vida o imposibilitados para prestar servicio. Caso en el que la jubilación se cubrirá también conforme al último sueldo devengado.

El artículo 99 de la Ley 18 de 1997 contiene los supuestos legales que corresponden a ciertas razones específicas de jubilación para los miembros de la Policía Nacional, el primero de los cuales puede ser denominado ordinario o normal por el que los integrantes de esa Institución pueden adquirir el derecho de jubilación; mientras que el segundo supuesto es de tipo excepcional; no obstante, otorga también derecho a percibir jubilación de conformidad con el último sueldo devengado a quien en cumplimiento del deber quedase inválido por el resto de su vida o de otra manera incapaz de prestar servicio.

Por lo que toca al numeral 3 del artículo 99 invocado en la demanda, prevé especiales motivos de retiro con derecho a jubilación; pero el interesado sólo podrá percibir no el último sueldo, sino una asignación mensual por retiro no mayor al 70% del último sueldo. Lo que evidencia un tipo muy especial de jubilación para el que incluso es necesario cumplir ciertos requisitos legales y reglamentarios.

En este orden de ideas, el numeral 3 del artículo 99 de la referida Ley orgánica, fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 203, de 22 de septiembre de 1998 (G.O. No. 23,655, de 20 de octubre), instrumento jurídico que específicamente regula lo concerniente al derecho de retiro de los miembros de la Policía Nacional por razones taxativamente señaladas (disminución de capacidad psicofísica; incapacidad profesional; conducta deficiente; y, por sobrepasar el tiempo mínimo correspondiente a su cargo). Lo que a su vez da derecho al interesado a percibir hasta el 70% de la asignación mensual por retiro.

El señor Eulalio Bordonos fue destituido de las filas de la Policía Nacional por haber incurrido en faltas que atentan contra el buen nombre de la Institución, prevista por el artículo 118, numeral 14 del reglamento disciplinario, lo que constituye conducta deficiente.

Según el Decreto 203 de 1998, la conducta deficiente es tratada de la siguiente manera:

"Artículo 4. La conducta deficiente será determinada en atención a las siguientes condiciones:

A. Por comisión de una falta gravísima sancionada por el Órgano Ejecutivo con la destitución del cargo. En este caso, la asignación mensual consistirá en el cincuenta por ciento (50%) del último sueldo devengado.

B. Por Resolución del Director General de la Policía Nacional, ante la recomendación de la Junta Disciplinaria Superior, por la comisión de una falta gravísima. En lo que concierne a esta causal, la asignación mensual será el cincuenta y cinco por ciento (55%) del último sueldo".

De las constancias procesales se extrae que la conducta deficiente incurrida por el señor Eulalio Bordonos se ubica en el supuesto A de la norma ut

supra, porque su destitución de las filas de la Policía Nacional fue confirmada por el Órgano Ejecutivo -así es aceptado, incluso reseñado por la parte actora (foja 18, segundo hecho de la demanda). Circunstancia que lo hace acreedor por los años servidos (no menos de 20) a una asignación mensual correspondiente al 50% de su último sueldo. Esta situación jurídica, como fue explicado, a juicio de la Sala, es una excepción, al igual que las demás del artículo 99, numeral 3, taxativamente indicadas, a la regla en cuanto a jubilación especial de los miembros de la Policía Nacional que se retiren cumpliendo los requisitos legales ordinarios para poder percibir en concepto de jubilación el último sueldo, tal como lo establece el inciso segundo del artículo 99 de la Ley 18 de 1997.

Cabe destacar que esta regulación de la conducta irregular (violatoria de las normas disciplinarias) de los miembros de la institución policial obedece a que el elemento disciplina es propio de la formación profesional en función del servicio público que deben prestar a la comunidad nacional los integrantes juramentados de la institución policial, en favor de la protección de la honra, vida y otros bienes de los asociados, de allí que ese patrón de conducta exigido al miembro de la Policía Nacional ha sido tomado en consideración y gravita en la fijación del porcentaje de asignación mensual por retiro (jubilación).

Dicho porcentaje, ha quedado evidenciado, varía dependiendo de la gravedad de la conducta deficiente en que haya incurrido el ex miembro de la institución. No obstante todo lo expuesto, no existe prueba de que la Administración se haya pronunciado sobre el derecho de jubilación que le asiste al señor Bordonas, ya sea aceptando o negando esa petición, tal como fue hecho expresamente respecto a los rubros vacaciones pendientes y sobresueldo adeudados, motivo por el cual ese silencio es ilegal y así debe declararse.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO incurrido por la Administración (Policía Nacional-Ministerio de Gobierno y Justicia) acerca de la solicitud de jubilación hecha por Eulalio Bordonas, con cédula de identidad personal No.4-113-751, quien al momento de su destitución de la Policía Nacional ocupaba el rango de sargento primero, posición No. 3639, y la CONDENA a que le reconozca al demandante el derecho de jubilación conforme el artículo 99, numeral 3, reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 203, de 22 de octubre de 1998, artículo 4, literal A. En cuanto a las demás declaraciones pedidas, la Administración debe ajustarse a los fundamentos de la parte motiva de la presente resolución.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L. (fdo.) WINSTON SPADAFORA F.  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria.

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DIMAS ELÍAS ESPINOSA, EN REPRESENTACIÓN DE VIGOMAR, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 224-ARIC-299-096 DE 3 DE AGOSTO DE 1999, DICTADO POR LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL DE INGRESOS DE LA PROVINCIA DE COCLÉ, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. (CADUCIDAD DE LA INSTANCIA). MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE MARZO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Dimas Elías Espinosa, actuando en nombre y representación de VIGOMAR, S.A., presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N 224-ARIC-299-096 de 3 de agosto de 1999, expedida por la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Coclé, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Quienes suscriben advierten que a fs. 16 del expediente, consta informe