



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, diecinueve (19) de mayo de dos mil quince (2015).

**VISTOS:**

La licenciada Alfreda Smith, quien actúa en representación Javier De León Caicedo, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal N° 008 de 25 de enero de 2011, emitido por el Ministro de Seguridad, al igual que su acto confirmatorio; y en consecuencia, solicita se ordene el reintegro, y el pago de los salarios dejados de percibir.

**I. ANTECEDENTES.**

En los hechos presentados por la apoderada judicial del demandante se señala que, el señor Javier De León Caicedo laboró en la institución policial desde el 26 de febrero de 1987 hasta el momento en que se le retiró del servicio activo con el 70% del último sueldo devengado, contando con 24 años y 1 mes de servicios continuos, desempeñándose con profesionalismo, lealtad y moralidad; ganándose el respeto de sus superiores y subalternos y demostrando capacidad física y psicológica en sus funciones.

Sostiene que, fue enviado de vacaciones acumuladas desde el 11 de octubre de 2010, y al finalizar dichas vacaciones fue jubilado anticipadamente del cargo de sub comisionado, con el 70% de su salario, sin que hubiera solicitado este beneficio y, sin tomar en cuenta el ascenso que le correspondía al cargo de Comisionado.

**II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.** En el libelo de la demanda se observa que, la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

- Decreto Ejecutivo 172 de 1999, por el cual se desarrollan varios capítulos de la ley orgánica de la Policía Nacional;
  - artículo 399 (requisitos para ser ascendido).
  - artículo 402 (antigüedad en el cargo).
- Ley 18 de 1997, Ley Orgánica de la Policía Nacional;
  - artículo 98 (presupuestos legales para la jubilación de los miembros de la Policía Nacional).
  - artículo 99, numeral 3 (derecho a la jubilación).

En lo medular, los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. No se cumplió con el tiempo de servicio reglamentario para pasar a la jubilación, ya que al momento en se le retira del servicio activo al señor Javier De León Caicedo, contaba con 24 años de servicios y de acuerdo con la normativa vigente, debía cumplir con 30 años de servicios.
2. La parte actora no solicitó el derecho a la jubilación anticipada, razón por la cual se violó el procedimiento para solicitar este beneficio.
3. No se determinó cual es el tiempo mínimo de edad y de servicio correspondiente al cargo para jubilarlo.

4. Tampoco se le reconoce el tiempo que se desempeñó como sub-comisionado de la institución policial, lo que le permite lograr el ascenso al cargo de comisionado.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.**

A fojas 40 a 41 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, mediante la Nota N° DMSP-026-OA-2014 de 31 de enero de 2014 suscrito por el Ministro de Seguridad, en el que se señala que el derecho a la jubilación es un beneficio legal, que se encuentra reconocido en el artículo 114 de la Constitución Política, consagrado de igual forma en el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Ley Orgánica de la Policía Nacional.

En tal sentido, de acuerdo con el artículo 372 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999, los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho al retiro del servicio activo a partir de los veinte (20) años continuos de servicio y sobrepasen el tiempo mínimo correspondiente a su cargo, con una asignación mensual que no exceda del 70% del último sueldo devengado, situación en la que se enmarcaba el señor Javier De León Caicedo para proceder a su jubilación.

### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal N° 180 de 29 de abril de 2014, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que denieguen las pretensiones formuladas por el recurrente, pues no le asiste el derecho invocado en este caso.

Sustenta esencialmente su opinión en que, la decisión de retirar del servicio activo al señor Javier De León Caicedo, se da por solicitud del Director de General de la Policía Nacional, por haber prestado más de veinte (20) años de servicios continuos en la Policía Nacional, de conformidad con el artículo 357 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999.

Sostiene que los cargos de infracción referentes a la antigüedad como requisitos para los ascensos en los cargos de miembros de la Policía Nacional, no son aplicables al caso bajo examen, por lo que deben ser descartados.

#### **IV. ANÁLISIS DE LA SALA.**

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

El señor Javier De León Caicedo, que siente su derecho afectado por el Resuelto de Personal No. 008 de 25 de enero de 2011, estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por el Ministerio de Seguridad Pública.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto demandado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega que se ha violado el debido proceso, toda vez que, se le desvincula de la administración sin que se cumpliera con el tiempo de servicio reglamentario para pasar a la jubilación; se alega que la norma no estipula el tiempo mínimo de servicio correspondiente a su cargo, para la aplicación de dicha medida; se sostiene que el afectado no realizó la solicitud para que se le jubilara, sino que fue ejecutada por medio del Director General, lo que viola el procedimiento; y por último se señala que no se le permite al accionante cumplir con el ascenso al cargo de Comisionado de la Policía Nacional.

Ahora bien, la parte actora alega que fue jubilado anticipadamente sin haber cumplido con el tiempo reglamentario para pasar a dicha jubilación, que según sostiene es de treinta (30) años de servicios continuos; aparte que no solicita este beneficio.

A fojas 25 A 28 del expediente judicial se observa la hoja de vida laboral del señor Javier De León Caicedo, en la que se hace constar que el mismo ingresó a la Policía Nacional desde el día 26 de febrero de 1987, contando con más de veinticuatro (24) años al servicio en la institución y cuatro (4) años y once (11) meses en el rango de Sub-Comisionado, al momento en que es jubilado anticipadamente mediante el Resuelto de Personal impugnado.

En Primera instancia debe analizarse la normativa vigente para el caso en estudio, para lo cual resulta necesario referirnos a la Ley Orgánica de la Policía Nacional que, dispone en el artículo 95, los estados o fases en que puede encontrarse el personal de carrera de la Policía Nacional, se resumen así:

1. Servicio activo
2. Disponibilidad
3. La jubilación. El personal separado definitivamente del servicio activo, pasará al estado de jubilación cuando se ha cumplido el tiempo de servicio reglamentario.

Ahora bien, esta Ley Orgánica de la Policía Nacional establece en el artículo 99, que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser jubilados, por los siguientes motivos:

"1. Haber cumplido veinticinco años de servicio consecutivos o treinta años de servicio no continuos prestados dentro de la institución.

La jubilación conlleva el derecho a percibir la suma correspondiente al último sueldo devengado.

Los miembros que ingresaron a la Policía Nacional a partir del 1 de enero de 1985, tendrán derecho a ser jubilados al cumplir treinta años de servicio prestado dentro de la institución.

2. Cuando, en cumplimiento del deber, queden invalidados de por vida o imposibilitados para prestar servicio. En este caso, la jubilación se cubrirá conforme lo indicado en el numeral anterior.

3. Previa solicitud, por disminución de la capacidad psicofísica; o por incapacidad profesional o por conducta deficiente, o por sobrepasar la edad mínima correspondiente a su grado, después de 20 años de servicios 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 proveerá los fondos en el presupuesto para cubrir esta prestación, y el reglamento establecerá la forma de determinar la cuantía de la asignación."

De igual modo, el Decreto Ejecutivo N°. 172 de 29 de julio de 1999, en los Capítulos VI y VII, Sección Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta; el Capítulo VII de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, desarrollan aspectos relativos a la jubilación, el retiro y el estado de personal.

El artículo 351 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 2009, establece que el personal de la Policía Nacional puede encontrarse en servicio activo, disponibilidad y jubilación.

Las causas para que un miembro de la Policía Nacional pase del estado activo al de disponibilidad son: con motivo de una sanción disciplinaria, por una causa penal que lleve consigo la separación provisional del cargo hasta que se dicte una sentencia definitiva, por una sentencia judicial condenatoria, cuando la pena sea privativa de libertad y por enfermedad o incapacidad temporal.

Por otro lado, el artículo 364 del referido Decreto Ejecutivo N° 172, dispone que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:

1. Haber cumplido 25 años de servicio consecutivos ó 30 años de servicio no continuos prestados dentro de la institución.

Parágrafo: Los miembros que ingresaron a la Policía Nacional a partir del 1° de enero de 1985, tendrán derecho a ser jubilados al cumplir treinta (30) años de servicios dentro de la institución.

2. Cuando en cumplimiento del deber, queden invalidados de por vida o imposibilitados para prestar servicio. En este caso, la jubilación se cubrirá conforme lo indicado en el numeral anterior.

En relación al retiro anticipado, el Decreto Ejecutivo N°. 172 de 29 de julio de 2009 dispone en su artículo 365, que los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a jubilarse anticipadamente, previa solicitud, por disminución de

la capacidad psicofísica; o por incapacidad profesional, o por conducta deficiente o por sobrepasar el tiempo mínimo correspondiente a su cargo, después de 20 años de servicios continuos dentro de la institución.

Una vez realizado, un análisis de las normas aplicables al caso, esta Sala advierte, el término establecido por la Policía Nacional para acreditar la antigüedad en el cargo y rango de Sub-Comisionado es de cuatro (4) años, presupuesto que se cumple en este caso, ya que el señor Javier De León contaba con cuatro (4) años y once (11) meses en el cargo, al momento en que fue jubilado anticipadamente, sin embargo, no consta que el accionante haya solicitado acogerse a este derecho.

En atención a lo anterior y una vez revisado el expediente de personal del señor Javier De León Caicedo, se observa que se incumplen con presupuestos legales para pasar a la jubilación anticipada del señor Javier De León, en especial el de la solicitud previa, recordemos que la jubilación es definida como *"el retiro del trabajo particular o de una función pública, con derecho a percibir una remuneración calculada según los años de servicios y la paga recibida."* Diccionario Jurídico Elemental - Autor: Guillermo Cabanellas de Torres, Editorial Heliasta, 2003.

En este sentido la solicitud previa que señala la ley de Policía, debe entenderse como la pretensión o petición por escrito del funcionario de acogerse al derecho a la jubilación, una vez cumplido con los presupuestos legales contenidos en la legislación vigente, y no como una facultad unilateral de la entidad pública para retirar a los funcionarios que cumplan con los requisitos para ser separados indefinidamente de su cargo, mediante la jubilación.

Aunado a lo anterior, no existe una norma que expresamente faculte al Director General de la Policía Nacional, para jubilar anticipadamente a los funcionarios de dicha entidad.

Bajo este contexto, es necesario advertir que los funcionarios públicos se rigen por el principio de estricta legalidad consagrado en el artículo 18 de la

Constitución Política, en concordancia del artículo 34 y 36 de la ley 38 de 2000, razón por la cual al no encontrarse dentro de las funciones del Director, el acto de pasar a la jubilación anticipada a los funcionarios de la entidad policial, mal podría solicitar su aplicación.

Así las cosas, lo procedente es declarar que es ilegal el Decreto de Personal No. 008 de 25 de enero de 2011 y, por ende, así lo deje plasmado, como en efecto lo hará seguidamente.

Por las razones expuestas, se encuentra probado el cargo de violación de los artículos 98 y 99 de la ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional que atiende a los presupuestos legales para la jubilación de sus miembros.

Con relación a los demás cargos de violación, presentados por la parte actora, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad de la acción de personal aplicada al señor Javier De León Caicedo, no se pronuncia al respecto.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir, es necesario advertir que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.



Del examen integro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, que la ley Orgánica de la Policía Nacional contempla el pago de los salarios caídos, siempre que sean funcionarios de carrera policial que hayan sido reintegrados al cargo que ocupaban por orden judicial, salvo que éste acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración de conformidad con el artículo 88 de la Ley 18 de 1997.

En este sentido, se observa que el señor Javier De León Caicedo se encontraba ocupando el cargo de sub-comisionado al momento de dictarse el acto impugnado, cargo que pertenece a la carrera policial de acuerdo con el artículo 48 de la ley orgánica de la Policía Nacional y del cual tomó posesión con su debida juramentación, razón por la cual se encontraba sometido a la carrera policial.

Por lo antes expuesto, debido a que la norma legal permite el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Policía Nacional separados y luego reintegrados a sus cargos, este Tribunal Colegiado puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor.

En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro y al pago de los salarios dejados de percibir del señor Javier De León Caicedo desde el momento en que fue jubilado anticipadamente hasta su reintegro.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**DECLARA:**

**PRIMERO:** Que son ilegales, el Resuelto de Personal No. 008 de 25 de enero de 2011, y su acto confirmatorio, ambos emitidos por Ministerio de Seguridad Pública.

**SEGUNDO:** Se ordena, al Ministerio de Seguridad Pública el reintegro del señor **JAVIER DE LEÓN CAICEDO**, con cédula de identidad personal No. 8-237-2666, en el cargo que desempeñaba en el momento en que se

hizo efectiva la jubilación anticipada o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución.

**TERCERO:** Se ordena el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta la fecha efectiva de su reintegro.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional y sus Reglamentaciones.

**Notifíquese,**

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

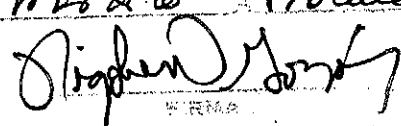
  
VÍCTOR L. BENAVIDES P.  
MAGISTRADO

  
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO

**CON SALVAMENTO DE VOTO**

  
KATIA ROSAS  
SECRETARIA

Sub II de la Corte Superior de Justicia  
NOTIFÍQUESE POR 28 DE mayo  
DE 2015 A LAS 11:01

DE LA masa A Procurador de la  
 Administración  
FIRMA

87

## SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA

**ENTRADA No.443-11**

**MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ALFREDA SMITH, EN REPRESENTACIÓN DE JAVIER DE LEÓN CAICEDO PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO DE PERSONAL NO.008 DE 25 DE ENERO DE 2011, EMITIDO POR EL MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

Con el respeto acostumbrado, debo manifestar que no comparto la decisión adoptada en el presente proyecto, en el que se resuelve declarar que es ilegal, el Resuelto de Personal No.008 de 25 de enero de 2011, por considerar que no se cumplió con los presupuestos legales para pasar a la jubilación anticipada del demandante, en especial el de la solicitud previa.

No obstante, considero que la interpretación que se le está dando al artículo 99 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, respecto a la solicitud previa para que tengan derecho a ser jubilados los miembros de la Policía Nacional es muy restrictivo, ya que de la lectura de la referida norma no se observa que la misma se refiera a la solicitud previa por parte del miembro de la Policía Nacional, por lo que mal puede este Tribunal asegurar que dicha norma indica que la previa solicitud debe ser por parte del miembro de la Policía que quiera acogerse a la jubilación.

Aunado a lo anterior, compartimos el criterio del Procurador de la Administración que manifiesta en su vista fiscal No.180 de 29 de abril de 2014, que si bien es cierto que en principio la jubilación por retiro anticipado establecida a favor de los miembros de la Policía Nacional es un derecho del que gozan los miembros del servicio activo de la entidad que hayan cumplido el tiempo de servicio reglamentario, no lo es menos que dicha condición también podrá adquirirse por causas relacionadas con la disminución

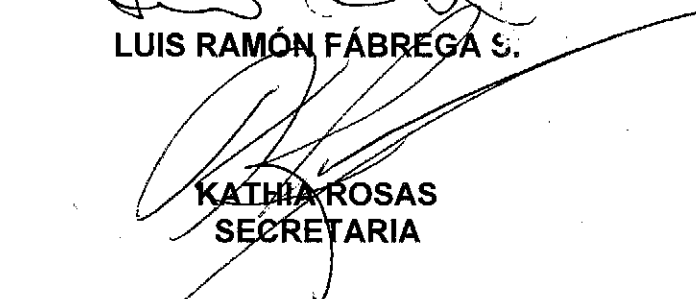
de la capacidad psicofísica, por la incapacidad profesional, por conducta deficiente o por sobrepasar el tiempo mínimo correspondiente al cargo, tal como dispone el artículo 365 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999. De manera que el trámite administrativo que la institución policial tiene que cumplir para reconocer esa condición, se inicia con una solicitud que debía estar fundada en alguna de las causas establecidas en el numeral 3 del artículo 99 de la ley 18 de 1997, y según se desprende de su tenor literal, la norma referida no especifica de manera alguna a quién corresponde realizar esta solicitud, de manera que, en el caso en estudio, la solicitud para el reconocimiento de este derecho fue efectuada por el Director General de la Policía Nacional; servidor público que de conformidad con el artículo 357 del Decreto Ejecutivo antes referido tiene la responsabilidad de establecer los procedimientos, condiciones, requisitos, deberes, y demás circunstancias que afecten al personal que se encuentre en estado de jubilación.

Por lo antes señalado considero que lo procedente en el presente negocio jurídico era declarar que no es ilegal la resolución demandada.

No obstante lo anterior, como quiera que esa no fue la decisión a la que se llegó, dejo consignado respetuosamente que, SALVO EL VOTO.

Fecha ut supra.

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**

  
**KATHIA ROSAS**  
**SECRETARIA**