

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El licenciado Jorge Castillo, actuando en representación de CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal N° 54 de 22 de abril de 2010, emitido por el Ministro de Gobierno y Justicia, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la resolución de 12 de julio de 2011 (f.66), se admite la demanda de plena jurisdicción incoada, y se ordena su traslado al Procurador de la Administración y a la Entidad requerida, a efectos de rendir el informe explicativo de conducta, contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto administrativo que se impugna, está representado por el Resueito de Personal N° 54 de 22 de abril de 2010, dictado por el Ministro de Gobierno y Justicia, cuya parte resolutive establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1: Pasar a retiro del servicio activo, con el setenta por ciento (70%) del último sueldo devengado, después de haber cumplido veinte años de servicios consecutivos, al siguiente personal:

Nombre	Rango	Posición	Salario	Cédula
--------	-------	----------	---------	--------

...	70%	...
CRISTÓBAL RIVERA	SUBCOMISIONADO	6156	1,790.60	08-255-637
...				

Contra el acto recurrido en sede contencioso-administrativo, el afectado anunció y sustentó recurso de reconsideración; y, por medio de la Resolución N° 063-R-62 de 14 de abril de 2011, se mantuvo en todas sus partes lo actuado, y en consecuencia, se agotó la vía gubernativa.

II. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA

El recurrente solicita a la Sala Tercera, la declaratoria de nulidad del Resuelto acusado de ilegal, mediante el cual fue retirado del servicio activo de la Policía Nacional, con el setenta por ciento (70%) del último salario devengado, así como su acto confirmatorio.

Además de la declaratoria en mención, solicita que se ordene la restitución y reintegro, con el rango correspondiente, y el pago de salarios dejados de percibir, el ascenso que le correspondía y el reconocimiento de los demás derechos dejados de percibir desde el momento de su retiro anticipado no solicitado, con fundamento en la Constitución, la Ley 18 Orgánica de la Policía Nacional, Decreto 172 que reglamenta la Ley y Manual de Ascensos.

III. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El apoderado judicial del demandante, licenciado Jované Del Cid, plantea como principales hechos u omisiones de la acción, los siguientes:

PRIMERO: Mi representado, el señor **CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO**, ingresó a la Policía Nacional el 21 de febrero de 1987, cumpliendo los requisitos exigidos para su ingreso, entre ellos ser egresado de la Escuela Militar General José María Córdoba, de Bogotá, República de Colombia y a la O.G.D. N° 36 de 21 de febrero de 1987.

SEGUNDO: Desde el viernes 3 de julio de 2009, el señor **CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO**, se desempeñaba como Jefe de Zona Policial de San Miguelito; asignación efectuada mediante la O.G.D. N° 123 de igual fecha.

TERCERO: A partir del viernes 8 de enero de 2010, al señor **CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO**, lo enviaron de vacaciones por vacaciones acumuladas, durante 150 días, a partir del 11 de enero

de 2010, de acuerdo a la O.G.D. N° 5 del viernes 8 de enero de 2010.

CUARTO: Estando de vacaciones, el lunes 29 de marzo de 2010, mediante la O.G.D. N° 58 anexan el "Listado de los señores Oficiales, Clases y Agentes que concursan al rango inmediato superior 2010".

QUINTO: Las vacaciones culminaban el 9 de junio de 2010, pero en la O.G.D. N° 107 de lunes 7 de junio de 2010, le ordenaban al señor **CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO**, 156 días más de vacaciones acumuladas, que empezaban a partir del jueves 10 de junio hasta el 12 de noviembre de 2010.

SEXTO: El señor **CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO**, se encontraba disfrutando del segundo período de vacaciones acumuladas, cuando de manera sorpresiva se enteró, porque unos compañeros de trabajo le informaron, que en la O.G.D. N° 136 de 16 de julio de 2010, habían publicado que él pasaba a retiro del servicio activo con el 70% del último salario devengado.

SÉPTIMO: El señor **CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO**, confirmó obteniendo la O.G.D. N° 136 de 16 de julio de 2010, que establecía lo siguiente:

...
OCTAVO: Al señor **CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO**, lo llamaron el viernes 3 de septiembre de 2010 desde el Departamento de Recursos Humanos de la Policía Nacional, para que se presentara a firmar unos documentos que tenía que ver con su jubilación, a lo que les manifestó que se presentaría posteriormente con su Abogado.

NOVENO: El señor **CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO**, se presentó efectivamente acompañado de su Abogado, el martes 7 de septiembre de 2010, en horas de la tarde, al Departamento de Recursos Humanos de la Policía Nacional, donde le presentaron el **RESUELTO DE PERSONAL N° 054 DEL 22 DE ABRIL DE 2010**, para que se notificara.

DÉCIMO: El señor **CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO**, se notificó del **RESUELTO DE PERSONAL N° 054 DEL 22 DE ABRIL DE 2010**, a las dos de la tarde del martes 7 de septiembre de 2010, en el Departamento de Recursos Humanos de la Policía Nacional, anunciando que presentaría Recurso de Reconsideración sobre esta acción de personal.

UNDÉCIMO: A las 12:40 del día, del lunes 13 de septiembre de 2010, presentamos ante el Despacho de Asesoría Legal del Ministerio de Seguridad, el respectivo Recurso de Reconsideración.

DUODÉCIMO: A las 10:25 de la mañana del miércoles 11 de mayo de 2011, nos notificamos del Resuelto N° 063-R-62 de 14 de abril de 2011, en el Despacho de Asesoría Legal del Ministerio de Seguridad, agotando así la vía guberntativa.

IV. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El licenciado Jované Del Cid, apoderado judicial del recurrente, estima violada la siguiente normativa legal:

Ley N° 38 de 31 de julio de 2000

- Artículo 99, numeral 3; en concepto de violación directa.

Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999

- Artículo 217; en concepto de violación directa.

Ley N° 38 de 31 de julio de 2000

- Artículo 89; en concepto de violación directa, por omisión o falta de aplicación.
- Artículo 91; en concepto de violación directa, por omisión o falta de aplicación.

Decreto Ejecutivo N° 172 de 3 de septiembre de 1999

- Artículo 372; en concepto de violación directa, por comisión.

V. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

En Nota N° 263-DAL-11 de 15 de julio de 2011, visible de fojas 68 y 69 del infolio judicial, y recibida en la Secretaría de la Sala Tercera, el día 19 de julio de 2011, tal como consta en el sello de recepción, el Ministro de Seguridad, rinde informe explicativo de conducta, señalando, entre otras cosas, que el acto demandado se ajusta a derecho, pues así se sustenta en las disposiciones precisas, dentro del ordenamiento jurídico que rige la institución policial, y que en el ahora demandante, concurren las condiciones previstas en la Ley para proceder a su retiro del servicio activo en la forma dispuesta.

VI. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista número 684 de 21 de septiembre de 2011 (fs.70 a 76), el Procurador de la Administración hace saber a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, de la Corte Suprema, que luego de un estudio de la actuación surtida por la Entidad demandada, se aprecia que los cargos de violación a las normas consideradas vulneradas por el demandante, no se han producido, y en consecuencia, solicita se declare que no es ilegal el Resuelto de Personal N° 054 de 22 de abril de 2010, emitido por el Ministro de Gobierno y Justicia y el Viceministro de Economía, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

VII. DECISIÓN DE LA SALA

Cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente causa, previa las siguientes consideraciones.

Como cuestión previa, es importante destacar, que el artículo 97 del Código Judicial, dispone que *"a la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. Y, en su ordinal 1, se dispone que: "De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad". ... Con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, previamente citado, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer este tipo de acciones.*

Bajo este contexto, la Sala se pronunciará respecto a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción incoada, sobre el Resuelto de Personal N° 054 de 22 de abril de 2010, emitido por el Ministro de Gobierno y Justicia y el Viceministro de Economía, ya que el demandante considera que su expedición, violenta su derecho subjetivo, al infringir los artículos 99, numeral 3, de la Ley N° 18 de 3 de junio de 1997; el artículo 217 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999; los artículos 89 y 91 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000; y el artículo 372 del Decreto Ejecutivo N° 172 del 3 de septiembre de 1999. En el mismo se establece lo siguiente.

"ARTÍCULO 1: Pasar a retiro del servicio activo, con el setenta por ciento (70%) del último sueldo devengado, después de haber cumplido veinte años de servicios consecutivos, al siguiente personal:

Nombre	Rango	Posición	Salario	Cédula
...	70%	...

Observamos que la controversia sometida a consideración de esta Sala, tiene como propósito deslindar si el entonces Ministerio de Gobierno y Justicia retiró del servicio activo al Sub-Comisionado CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO, en cumplimiento de las normas legales que rigen la materia.

En razón de ello, procedemos, a precisar en primer lugar, que el acto que motiva la presentación de la demanda in examine, consiste en el Resuelto Personal, previamente citado, por medio del cual, el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Viceministerio de Economía, resolvieron pasar al retiro del servicio activo al Sub-Comisionado RIVERA, con el setenta por ciento (70%) del último salario devengado, después de haber cumplido veinte años de servicios consecutivos (f.10).

En este sentido, revelan las constancias contenidas en el expediente de antecedentes, que el señor CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO ingresó a la Policía Nacional el día 21 de febrero de 1987 (Cfr. foja s/n del expediente administrativo), en calidad de Sub-Teniente, para después ir ascendiendo hasta el rango de Sub-Comisionado, desde el día 1 de agosto de 1996 (Cfr. foja s/n del expediente administrativo). Para el año 2010, se le reconoció su derecho a jubilación, por lo que pasó al retiro del servicio activo con el setenta por ciento (70%) mensual del último salario devengado, tras haber cumplido veinte (20) años de servicios consecutivos dentro de la Entidad Policial.

La acción de personal adoptada, tuvo como fundamento legal, precisamente el articulado considerado vulnerado por el actor, puesto que la Entidad determinó que el mismo, prestó servicios a la Institución por veinte (20) años consecutivos, haciéndose acreedor a recibir una jubilación especial en la forma prescrita por el artículo 114 Constitucional, así como por el artículo 99, numeral 3 la Ley N° 18 de de 3 de junio de 1997, forma reglamentada en la disposición 372 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999.

Precisados los hechos anteriores, la Sala aprecia que el procedimiento para lograr el retiro del servicio activo, del cual se hizo acreedor el demandante, se encuentra comprendido en las condiciones preestablecidas en el artículo 99 de la Ley N° 18 de 3 de junio de 1997, y para este caso en específico, en el numeral 3 de dicha normativa, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 99, numeral 3. Los miembros de la Policía Nacional tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:

1. ...

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.” (el subrayado es de la Sala)

Esta condición, estimada infringida por el recurrente, en el sentido de que Él debió ser el solicitante para gozar de este beneficio de retiro, estuvo consignada en la Ley N° 20 de 29 de septiembre de 1983, y en forma taxativa, en el artículo 63 de la misma. Veamos:

“Artículo 63. Los miembros de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá tendrán derecho a ser jubilados por los siguientes motivos:

a. Por haberse cumplido 25 años de servicio consecutivos o 30 años de servicios no continuos prestados dentro de la institución.

La jubilación será por el último sueldo devengado.

PARAGRAFO: Los miembros que ingresen a partir del 1° de enero de 1985, tendrán derecho a ser jubilados por haber cumplido 30 años de servicios prestados dentro de la institución.

b. Cuando, en cumplimiento del deber, queden inválidos de por vida o imposibilitado para prestar servicio.

En este caso, la jubilación se cubrirá conforme a lo indicado en el literal anterior.

c. **A solicitud propia** o por disminución de la capacidad psicofísica o por incapacidad profesional o por conducta deficiente, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente a su grado, después de 20 años de servicios continuos dentro de la institución. En este caso tendrán derecho a que se les pague una asignación mensual de retiro que no sobrepase al 70% de su último sueldo. El reglamento establecerá la forma de determinar la cuantía de la asignación.

PARAGRAFO: En los casos de los literales a) y b) del presente artículo la jubilación se concederá con el rango inmediatamente superior al que ostenta el beneficiario y con los privilegios inherentes al nuevo rango.” (el resaltado es de la Sala)

No obstante lo anterior, la Corte advierte que la Ley N° 18 de 3 de junio de 1997, en el artículo 99, numeral 3, previamente citado, abandonó la posibilidad que en forma específica establecía la Ley N° 20 de 29 de septiembre de 1983, en que recaía en el miembro de la Entidad Policial, la posibilidad de ser el peticionario de dicha condición, y que abrió el compás para que el regente de la Entidad, o sea, el Director de la Policía Nacional, fuese igualmente, peticionario del retiro del servicio activo, de cualquier unidad de la Institución, siempre y cuando cumplierse con el tiempo que la norma ordena.

Esta petición que establece el Director de la Policía Nacional, se encuentra dispuesta dentro de sus atribuciones decretadas por el artículo 357 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999:

“Artículo 357. Los procedimientos, condiciones, requisitos, deberes, derechos y demás circunstancias que afecten al personal que se encuentre en estado de disponibilidad o jubilación, serán establecidos por la Dirección General de la Policía Nacional.”

Sin embargo, se observa que la aplicabilidad de esta última norma sólo es posible en aquellos casos en que la unidad de la Institución, se encuentre en estado de disponibilidad o jubilación, y conforme a lo establecido en el artículo 352 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999, el cual dispone las causas por las cuales un miembro de la Policía Nacional puede pasar del servicio activo al de disponibilidad, tales como: *“una sanción disciplinaria que no implique destitución; causa penal que lleve consigo la separación provisional del cargo, hasta que se dicte sentencia definitiva; sentencia penal condenatoria cuando la pena sea privativa de libertad; y, enfermedad e incapacidad temporal.”*

Esta Magistratura aprecia que, si el personal de la Entidad de Seguridad Pública, no se subsume en las situaciones previamente dispuestas, no es viable el paso directo a retiro del servicio activo, porque se estaría afectando su estabilidad en el cargo, conforme los derechos que se desprenden del artículo 103 del Decreto Ejecutivo N° 172 de 29 de julio de 1999, ya citado, y demás normas relacionadas al tema en análisis. En esta situación, sólo es posible pasar

al demandante RIVERA CAMARGO, a jubilación especial, mediando la solicitud expresa de la propia unidad.

En virtud de lo expresado, colegimos que a tenor del Resuelto N° 054 de 22 de abril de 2010, impugnado, se produjo el paso del servicio activo del Sub-Comisionado CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO, en forma directa, vulnerándose su derecho y las normas expresadas en el libelo de demanda.

Del examen íntegro de 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 salarios caídos, siempre que sean funcionarios de carrera policial que hayan sido reintegrados al cargo que ocupaban por orden judicial. En este sentido, observa esta Sala que el demandante, CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO, 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 del Ente Policial en mención.

Por lo expuesto, y debido a que la norma legal en comento 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 accede a dicho pago de los salarios dejados de percibir por el actor.

Siendo esto así, concluimos que la expedición del acto administrativo acusado, infringe las disposiciones legales que se le endilgan, a través de la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, sólo en lo que atañe al demandante, CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO, así como su acto confirmatorio, accediendo con ello a la pretensión de reintegro y al pago de los salarios dejados de percibir, desde el momento en que fue jubilado anticipadamente, hasta la fecha de su efectivo reintegro.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL** el Resuelto de Personal N° 054 de 22 de abril de

2010, emitido por el Ministro de Gobierno y Justicia y el Viceministro de Economía, así como también lo es su acto confirmatorio, en lo que atañe el señor CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO; y en consecuencia, se **ACCEDE** a la pretensión de reintegro y al pago de los salarios dejados de percibir, desde el momento en que fue jubilado anticipadamente, hasta la fecha de su efectivo reintegro.

NOTIFÍQUESE,

Victor L. Benauides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO

Efrén C. Tello C.
EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO

Abel Augusto Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

CON SALVAMENTO DE VOTO

Katia Rosas
KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
SE FIRMÓ HOY 13 DE mayo
DE 2010 A LAS 4:10
DE LA tarde
Procurador de la Administración
Niphen York
SECRETARÍA