

S A L A T E R C E R A  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

MAGISTRADO PONENTE: GERMAN LOPEZ

Queja por desacato presentada por el Lcdo, Antonio Guardia en representación de Ricardo Luque T., contra el Consejo Municipal de Santiago de Veraguas, por incumplimiento del auto de la Sala del 25 de octubre de 1962, en que se ordenó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 11 de 17 de agosto de ese mismo año, dictada por esa corporación y de la sentencia de 31 de enero de 1963 en que se declaró ilegal la mencionada resolución y se formuló otras declaraciones.

--El acto de destituir a un funcionario que está destituido carece de contenido jurídico. Y es que quien se encuentra en determinada situación jurídica no puede, por acto propio o de tercero, volver a colocarse en dicha situación. Luque no podía ser destituido del mismo cargo dos veces, aun cuando se alegaran en cada una de ellas distintos motivos. Mientras duraba separado del cargo por virtud de un acto del Consejo Municipal, éste no podía dictar otro acto con contenido idéntico.

--La destitución primera de Luque, la única con valor jurídico, desapareció el día 31 de enero de 1963 al dictar esta Sala su sentencia ordenando al Municipio de Santiago de Veraguas reponerlo en el cargo y pagarle los sueldos caídos. Pero acontece que el Concejo de dicho municipio mantiene la segunda destitución --de la cual se ha dicho que carece de valor jurídico-- y no le paga a Luque los sueldos caídos, ni lo restituye en el cargo. Todo ello envuelve, como es obvio, desacato a lo resuelto por esta Sala en la sentencia mencionada.

--La Sala IMPONE a los señores Agustín Antiparra G., Antonio Ferrán Jr., Maximiliano Perez H., Eduardo E. Sánchez y José Carlos Torraza, concejales del Distrito de Santiago, la pena de quince balboas a cada uno, por esta primera vez, como culpables de desacato.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, ocho de Julio de mil novecientos sesenta y tres.

V I S T O S:

El abogado Antonio Guardia, con poder de Ricardo Luque.

ha solicitado a esta Sala que "declare que el Consejo Municipal de Santiago ha incurrido en desacato al dejar de cumplir la orden de suspensión provisional decretada en el juicio seguido por mi mandante contra dicho Consejo Municipal para que se declarara ilegal la Resolución N° 11 de 17 de agosto de 1962, y al dejar de cumplir la sentencia de 31 de enero de 1963 proferida por la Sala en el mismo negocio, al suspender del cargo de Tesorero a mi mandante el 15 de Diciembre de 1962 y mantener esa suspensión sin habersele reconocido los sueldos dejados de percibir, y como consecuencia que dicte las medidas que sean del caso para que dicha sentencia se cumpla en todas sus partes". A continuación aparecen expuestos en forma ordenada y metódica los hechos fundamentales de la anterior solicitud. (V. fs. 1 vuelta)

Como pruebas pidió que se agregara a los autos copia de la sentencia dictada por la Sala en el juicio promovido por Luque para obtener la declaratoria de ilegalidad de la Resolución N° 11 de 1962 y adujo el "expediente levantado con motivo de la solicitud que hizo"....Luque..."a la Sala para que se declarara ilegal la Resolución" antes aludida. Una vez repartida la solicitud del abogado Guardia, el Magistrado Sustanciador dictó una providencia del siguiente tenor:

"CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, cuatro de abril de mil novecientos sesenta y tres.

"Manténgase en Secretaría este incidente hasta tanto el querellante dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1967 del Código Judicial.

"Se tiene al Lcdo. Antonio Guardia como apoderado de Ricardo Luque T. en este negocio.

Notifíquese.

(fdo) López.- (fdo) Chang, Secretario."

El abogado de Ricardo Luque, en acatamiento de la anterior providencia trajo a los autos los documentos que forman los folios 4, 6 y 8. Vuelto el caso a la mesa del Sustanciador dictó la Sala auto para mejor proveer en el cual se dispuso:

"Solicitar al Presidente del Consejo Municipal de Santiago de Veraguas que dentro del término de diez (10) días envíe a esta Sala el expediente administrativo relacionado con el señor Ricardo Luque T., y que culminó con la separación de dicho señor del cargo de Tesorero Municipal el 15 de diciembre de 1962."

El 6 del mes en curso el señor Santiago A. Caballero, Secretario del Consejo Municipal de Santiago envió "el original del expediente relacionado con el caso del señor Ricardo Luque T." Y como el caso sólo está pendiente de decisión, pasa la Sala a dictarla mediante las siguientes consideraciones:

1. Porque tienen en la realidad amplia confirmación la Sala transcribe a continuación los hechos que alegó el abogado de Luque para pedir que se apliquen al Consejo Municipal de Santiago las disposiciones procesales sobre desacato. Esos hechos quedaron expresados en la siguiente forma:

"Primero:- En el juicio promovido por mi mandante contra el Consejo Municipal de Santiago para que se declarara ilegal la Resolución N° 11 de 17 de Agosto de 1962, la Sala 3a. de la Corte suspendió los efectos de dicho acto. Por virtud de ello, mi mandante fue reintegrado en la Tesorería de Santiago el 1° de Noviembre de 1962.

"Segundo:- No habiéndose decidido el recurso, es decir, estando en vigencia la suspensión provisional, el Consejo Municipal de Santiago separó de su cargo de Tesorero Municipal de ese Distrito a mi mandante, desconociendo la orden mencionada.

"Tercero:- El 31 de Enero de 1963 la Sala dictó sentencia en la cual ordenó que se restituyera a mi mandante en el cargo de Tesorero Municipal, posición en la cual debía permanecer hasta la terminación del período de cuatro años para que fue nombrado, y que se le pagaran sus sueldos. El Consejo Municipal ha desconocido por completo ese fallo pues ni ha reintegrado a mi mandante en su puesto de Tesorero ni le ha pagado sus sueldos a partir del 15 de Diciembre que se le separó de él.

"Cuarto:- Esa actitud del Consejo Municipal constituye desacato al mandato de la Sala y viola de manera directa los artículos 44 de la Ley 33 de 1946 y 52 de la Ley 135 de 1943."

Se ha dicho que los hechos anteriores tienen amplia confirmación en la realidad y por realidad debe entenderse ahora tanto la procesal como la extra-procesal, refiriéndose ésta a la desarrollada por el Consejo Municipal acusado. Véase lo que hizo el Consejo mencionado en el caso de Luque, según la versión del Secretario de la corporación aludida:

"SANTIAGO ANTONIO CABALLERO, Secretario del Consejo Municipal de Santiago, a petición verbal de parte interesada,

**CERTIFICA:**

"1°.- Que por Resolución Número 4 de 14 de Noviembre de 1960, el señor José Ricardo Luque Tapia (Ricardo Luque) fué elegido Tesorero Municipal del Distrito de Santiago, por un período de cuatro (4) años comprendido del 1° de Noviembre de 1960 al 31 de Octubre de 1964;

"2°.- Que por Resolución Número 11 de 17 de Agosto de 1962 el señor Ricardo Luque fué separado del

cargo de Tesorero Municipal de Santiago que venía ejerciendo;

"3º.- Que el señor Ricardo Luque fué restituido en el cargo de Tesorero Municipal de Santiago el día 1º de Noviembre de 1962, en virtud de haberlo ordenado la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, por medio de auto cuya copia autenticada fué recibida con los fines expresados, y

"4º.- Que el señor Ricardo Luque fué separado nuevamente del cargo de Tesorero Municipal de Santiago, con fecha 15 de Diciembre de 1962 y desde esta fecha hasta hoy no se le ha pagado sueldo alguno por no haber sido reintegrado en su cargo.

"En fé de lo cual y para constancia extiendo y firmo el presente en Santiago de Veraguas, a los veintinueve días del mes de marzo de mil novecientos sesenta y tres.

(fdo) Santiago A. Caballero."

"SANTIAGO ANTONIO CABALLERO, Secretario del Consejo Municipal del Distrito de Santiago, a petición verbal de parte interesada,

CERTIFICA:

"1º. Que con fecha 15 de Febrero del año en curso y acompañada con oficio número 29 de 12 del mes y año indicados, se recibió en la Secretaría de la mencionada Corporación Municipal una copia autenticada de la sentencia dictada por la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de fecha 31 de Enero de 1963;

"2º. Que dicha sentencia recayó en la demanda interpuesta por el Lic. Ricardo Marciano Lasso, en representación de José Ricardo Luque Tapia, para que se declare ilegal la Resolución Nº 11 de 17 de Agosto de 1962, dictada por el Consejo Municipal de Santiago de Veraguas y se hagan otras declaraciones, y

"3º. Que dicha sentencia o sea la indicada en los puntos que preceden, se llevó a conocimiento de los Honorables Consejales que integran la Entidad Municipal a que se hace referencia para los fines a que hubiere lugar.

"En fé de lo cual y para constancia extiendo y firmo el presente, en Santiago de Veraguas, a los veintinueve días del mes de marzo de mil novecientos sesenta y tres.

(fdo) Santiago A. Caballero  
Secretario del Consejo Municipal  
de Santiago de Veraguas."

2. Résumamos la historia que relata el Secretario del Concejo de Santiago: Ricardo Luque Tapia fué destituido del cargo de Tesorero Municipal de ese distrito por medio de Resolución N° 11 de 17 de Agosto de 1962; el día 1º de Noviembre del expresado año, en virtud de haberlo ordenado esta Sala en un auto (el que decretó la suspensión provisional de la Resolución N° 11) se le restituyó provisionalmente en el cargo; que el señor Luque fué separado NUEVAMENTE DEL PUESTO DE TESORERO MUNICIPAL DE SANTIAGO, con fecha 15 de Diciembre de 1962 y desde entonces hasta hoy (29 de Marzo de 1963) no se le ha pagado sueldo alguno por no haber sido reintegrado al puesto de que se le separó por segunda vez, mientras se ventilaba la primera destitución. Todo ello se ha hecho a pesar de que el Consejo Municipal recibió oportunamente copia de la sentencia dictada en el recurso de Luque contra la Resolución N° 11 de 17 de agosto de 1962 y pese a que esa sentencia fué dada a conocer a todos los miembros de la mencionada corporación. (V. Certificado de fs. 6)

3. Sinteticemos: el Consejo Municipal de Santiago destituyó a Ricardo Luque del cargo de Tesorero; éste consiguió de la Sala que suspendieran los efectos del acto en que se le había destituido; mientras se ventilaba el litigio, durante la suspensión del acto acusado ante la Sala, hallándose Luque separado del cargo pues la suspensión de los efectos de la destitución no puede eliminar de la realidad el hecho de que existía una destitución, la cual sólo desapareció con la sentencia de 31 de enero de 1963; hallándose Luque destituido, se repite, fué destituido por segunda vez el 15 de Diciembre de 1962 y al ordenar la Sala en la sentencia aludida su reposición en el cargo el Concejo de Santiago mantiene la segunda destitución y no le paga a Luque los sueldos caídos, ni le repone en su cargo. Todo ello en-vuelve, como es obvio, desacato a lo resuelto por la Sala. En primer lugar, el acto de destituir a un funcionario que está destituido carece de contenido jurídico. Es el caso de la destitución de Ricardo Luque cuando estaba destituido por medio de la Resolución N° 11 de 17 de Agosto de 1962, cuyos efectos sólo se suspendieron provisionalmente y no fué sino en la sentencia de 31 de Enero del presente año cuando se declaró ilegal la mencionada resolución. Entre la fecha de este acto y el de su eliminación de la realidad jurídica mediante la sentencia a que se ha aludido discurrió un lapso durante el cual Ricardo Luque no podía ser destituido por la potísima razón de que quien se halla en una situación jurídica no puede, por acto propio o de tercero, volver a colocarse en dicha situación. Luque no podía ser destituido del mismo cargo dos veces, aún cuando se alegaran en cada una de ellas distintos motivos. Mientras duraba separado del cargo por virtud de un acto del Consejo Municipal, éste no podía dictar otro acto con contenido idéntico. De lo que se deja dicho se sigue que el Consejo Municipal de Santiago no tiene razón válida para mantener la actitud que ha adoptado frente a la sentencia dictada por la Sala el día 31 de Enero de 1963, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

"Que es ilegal la Resolución N° 11 de 17 de agosto de mil novecientos sesentidós, del Concejo de Santiago, mediante la cual se resolvió "reconocer al se-

ñor Ricardo Luque, como Tesorero Municipal, el derecho a la jubilación que le había concedido la Caja de Seguro Social y se nombró en su reemplazo al señor Angel Ernesto Riera Pinilla;

"Que el señor José Ricardo Luque Tapia tiene derecho a permanecer en su cargo mientras duren su eficiencia y buena conducta hasta el día 31 de octubre de 1964, conforme a la Ley vigente al momento de su elección; y

"Que el Municipio de Santiago está obligado a pagarle al señor José Ricardo Luque Tapia los sueldos que no le haya satisfecho y los que le siga adeudando hasta el momento en que ocurra su reposición en el cargo de Tesorero Municipal de Santiago."

4. Pero como Ricardo Luque no ha sido repuesto en el cargo de Tesorero Municipal, conforme lo certifica el Secretario del Concejo que debe hacer el nombramiento, nos enfrentamos a un caso de desacato, como quedó dicho líneas atrás. Es, pues, del caso aplicar las disposiciones del Código Judicial sobre la materia, que llenan el vacío que existe sobre la misma en el ordenamiento contencioso-administrativo, por mandato del art. 36 de la Ley N.º 33 de 1946. Pero al aplicarlas debe pasarse del sujeto impersonal (Consejo Municipal) a las personas que incurrieron en los actos de desobediencia reseñados en los párrafos anteriores. Antes de hacerlo no es ocioso indicar que lo que ha sido desconocido, en realidad, es la sentencia de 31 de Enero de 1963; pues aún cuando la orden de suspensión fué desvirtuada con una destitución sin contenido jurídico, ello no afecta en último análisis la autoridad de la Sala. Lo que sí se hizo en desmedro de ésta fué mantener a Ricardo Luque destituido, no reponerlo en su cargo ni pagarle los sueldos dejados de percibir, apoyándose en una opinión de los asesores jurídicos del Concejo de Santiago consultados a moción del Tesorero que reemplazó a Luque, moción que fué aprobada por unanimidad. Ahora bien: los miembros del Consejo Municipal incurso en desacato son Agustín Antipara G., Antonio Ferrán Jr., Maximiliano Pérez H., Eduardo E. Sánchez y José Carlos Torraza, asistentes a la sesión celebrada por dicho Concejo el día 12 de febrero del año en curso, según puede verse en las copias suministradas por el Secretario de la mencionada Corporación (fs. 56).

En mérito de lo expuesto, la Sala 3a. de la Corte Suprema de Justicia, teniendo en cuenta lo que disponen los artículos 1960, numeral 11, 1961 y 1964, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, IMPONE a los señores Agustín Antipara G., Antonio Ferrán Jr., Maximiliano Pérez H., Eduardo E. Sánchez y José Carlos Torraza, la pena de quince balboas (B/ 15.00) a cada uno, por esta primera vez, como culpables de desacato por no darle cumplimiento a la sentencia de esta Sala dictada el día 31 de enero de 1963, en la cual se ordenó, entre otras cosas, la reposición del señor Ricardo Luque T. en el cargo de Tesorero Municipal del Distrito de Santiago. La multa no se hará efectiva hasta tanto no se cumpla lo dispuesto en el

artículo 1969 del Código mencionado.

Oficiése al señor Tesorero Municipal de ese Distrito, cuando llegue el momento oportuno, para que haga efectivas las multas que en esta resolución se imponen.

Cópiese y notifíquese.

(fdo) Germán López.

(fdo) Ricardo A. Morales.

(fdo) Luis Morales Herrera.

(fdo) Angel L. Casís.

(fdo) V. A. de León S.

(fdo) Carlos V. Chang, Secretario.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

RICARDO A. MORALES

La Sala, en auto para mejor proveer de fecha 21 de mayo de 1963, estimó necesario "para resolver este incidente conocer las razones que tuvo el Consejo Municipal de Santiago para separar al señor Ricardo Luque T. del cargo de Tesorero Municipal de ese distrito el 15 de diciembre de 1962, razones que deben aparecer en el expediente administrativo". Y en tal virtud dispuso:

"Solicitar al Presidente del Consejo Municipal de Santiago de Veraguas que dentro del término de diez (10) días envíe a esta Sala el expediente administrativo relacionado con el señor Ricardo Luque T. y que culminó con la separación de dicho señor del cargo de Tesorero Municipal el 15 de diciembre de 1962."

En este orden de ideas, considero que para resolver el incidente de desacato, bajo examen, debía tener como punto de mira ineludible el mencionado expediente.

La decisión que antecede ignora el expediente del Concejo, que obra en autos, tal como lo requirió la Sala. Y, sin dilucidar este aspecto del conflicto entre la Corte y el Concejo, estimo, que no cabe concluir que la entidad municipal o sus integrantes incurrieron, efectivamente, en desacato.

Por tal motivo, salvo el voto.

Panamá, 8 de julio de 1963.

(fdo) Ricardo A. Morales

(fdo) Carlos V. Chang, Secretario.