

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 355

Panamá, 30 de marzo de 2017

**Querella por desacato.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

La firma forense Pérez Broce & Pino-Pinto, actuando en representación de **Agustín Bedoya García**, presenta querella por desacato en contra del Director General del **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, por el incumplimiento de la Sentencia de 29 de diciembre de 2015, dictada por la Sala Tercera, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula por ilegal, la Orden General DG-BCBRP 001-15 de 5 de enero de 2015.

**Señor 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 numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en la querella por desacato descrita en el margen superior.

**I. Antecedentes**

De acuerdo con las constancias procesales, el 27 de mayo de 2015, **Agustín Bedoya García**, a través de su apoderada especial, interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que tenía como finalidad que se declarara nula, por ilegal, la Orden General DG-BCBRP 001-15 de 5 de enero de 2015, proferida por el Director General del **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, confirmada por la Orden General DG-BCBRP 022-15 de 9 de febrero de 2015 (Cfr. fojas 2 - 15 del expediente judicial).

Luego de haberse surtido los trámites propios del proceso, la Sala Tercera, mediante la Sentencia de 29 de diciembre de 2015, declaró ilegal el acto acusado, ordenándose, en

consecuencia, la restitución al cargo que ocupaba el demandante en dicha entidad de seguridad (Cfr. fojas 60 - 74 del expediente judicial).

El 11 de enero de 2016, el Licenciado Fernando J. Arnheiter Castillo, actuando en nombre y representación del **Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá**, presentó un recurso de reconsideración en contra de la Resolución de 29 de diciembre de 2015, solicitud que fue rechazada de plano por improcedente por parte de la Sala Tercera mediante la Sentencia de 12 de abril de 2016 (Cfr. fojas 124 - 127 del expediente judicial).

Así las cosas, el 14 de diciembre de 2016, **Agustín Bedoya García**, a través de su apoderada judicial, presentó una solicitud tendiente a que se declarara en desacato a la **Dirección General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, debido a que según éste, se ha desconocido la orden impartida por la Sala Tercera tendiente a restituirlo en el cargo que ocupaba previo a su destitución (Cfr. fojas 1 - 4 del expediente judicial).

La solicitud a la que hacemos alusión en el párrafo que antecede fue admitida mediante la Providencia de 22 de diciembre de 2016, a través de la cual se ordenó, entre otras cosas, correrle traslado al **Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, el cual indicó en su informe de conducta, entre otras consideraciones, lo siguiente:

“**TERCERO:** Que ante dichas órdenes, la firma forense **PEREZ BROCE PINO-PINTO**, en representación del señor **AGUSTIN BEDOYA GARCÍA**, presenta **PRIMERAMENTE** formal **AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES** en contra de la orden de hacer contenida en la Orden General DG-BCBRP-001-15 de 15 de enero de 2015, confirmada en todas sus partes mediante Orden General DG-BCBRP-022-15 de 09 de febrero de 2015, donde utilizan como normas infringidas el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, en compaginación con los artículos 16 (numeral 23 y 64 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, artículo 157 del Decreto Ejecutivo 113 de 23 de febrero de 2011 y el artículo 34 del Código Administrativo, todos relativos a garantías procesales y en lo medular el Debido Proceso que se deben surtir en este Estamento de Seguridad Humana ...

**CUARTO:** Que fueron presentados dos procesos cuyo trámite se hizo paralelamente, donde uno, el **AMPARO DE**

**GARANTÍAS CONSTITUCIONALES** es resuelto de manera **PREVIA**, tal cual Sentencia de 16 de septiembre de 2015 (Exp. 282-15) donde se reconoce la **LEGALIDAD** y **CONSTITUCIONALIDAD**, así como el cumplimiento del **DEBIDO PROCESO** realizado por el **BCBRP** y sobre el cual ventilaban las acciones encaminadas por la firma **PEREZ BROCE PINO-PINTO**, para posteriormente proferirse una Sentencia ante la Sala Tercera (hablamos de la Resolución de 29 de diciembre de 2015) donde estipulaba que las Ordenes Generales en comento eran ilegales.

De aquí que se generó la disyuntiva jurídica de ante que ordenanza nuestra Institución debía ceñirse, y una vez endilgada la revisión de la normativa vigente, corroboramos el reconocimiento en el suelo patrio del principio ‘Ne Bis In Idem’ promovido por la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la garantía procesal del Debido Proceso, de conformidad con el artículo 32 de nuestra Carta Magna (enfaticamos nuevamente que la Corte Suprema, **EN PLENO**, reconoció la validez de los actos emanados de la Dirección General de nuestra Institución con apego a este principio), así como estipulación expresa del Código Civil donde se surte la primacía Constitucional sobre la Legal, esto último de conformidad con el artículo 12 del Código Civil.” (Cfr. fojas 15 - 16 del expediente del desacato).

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Mediante la Sentencia de **16 de septiembre de 2015**, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, entró a resolver la acción de amparo de garantías constitucionales presentada por la firma forense Pérez Broce & Pino-Pino, actuando en nombre y representación de **Agustín Bedoya García**, en contra del Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos, por haber dictado la Orden General **DG-BCBRP 001-15 de 5 de enero de 2015**, confirmada por la Orden General DG-BCBRP 022-15 de 9 de febrero de 2015, por medio de la cual se resolvió darle de baja del cargo que hasta ese momento venía ocupando en dicha institución (Cfr. fojas 98 - 104 del expediente de judicial).

Al realizar una lectura de la sentencia a la que hacemos alusión, observamos que los hechos en los que se fundamenta la pretensión de **Agustín Bedoya García** giraban en torno **a la violación del debido proceso** señalado en la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, por la cual se crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá y el Decreto

Ejecutivo 113 de 23 de febrero de 2011, que constituye el Reglamento General de dicha institución (Cfr. fojas 98 - 99 del expediente de judicial).

En este sentido, la sentencia a la que hacemos alusión indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Este Pleno, observa que se tiene un fundamento jurídico valedero, el cual faculta al Director General a disponer de los cargos de la Dirección Nacional, de Zonas Regionales y de Estaciones Locales, los cuales quedaron en interinidad con la entrada en vigencia de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, encontrándose entre esos, el del Teniente Coronel Agustín Bedoya García.

Dicha norma legal fue creada con el propósito de obtener la reorganización interna de la institución, por esta razón el legislador consideró prudente que quien fungiera como Director General hiciera una revisión de todos los cargos.

Aunado a lo anterior, en la Sentencia de 9 de agosto de 2006, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral ha señalado lo siguiente:

‘En adición a lo expuesto, debemos señalar que ante la falta de estabilidad en el cargo, el funcionario queda sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, tal y como lo prevé el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra la facultad de resolución ‘ad nutum’ de la administración. También, que en ejercicio de esta facultad la autoridad nominadora puede declarar la insubsistencia del cargo de un funcionario sin tener que motivar el acto, solo basta que considere su conveniencia y oportunidad-reestructuración, presupuesto.’

En conclusión, este Pleno observa, que la actuación adelantada por el **DIRECTOR GENERAL DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS**, se realizó **dentro del marco de la legalidad, sin violentar el debido proceso**, por lo que no resulta viable conceder la acción de amparo promovida por la firma forense **PEREZ BROCE & PINO-PINO**.” (El resaltado es nuestro).

En este punto debemos destacar que esa decisión, de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se emitió el **16 de septiembre de 2015**.

De manera paralela al trámite arriba indicado, **Agustín Bedoya García** recurrió contra la **Orden General DG-BCBRP 001-15 de 5 de enero de 2015**, vía demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, enfocando su causa de pedir, **al igual que**

en el caso del amparo de garantías constitucionales, en violaciones al debido proceso, tal y como se desprende de las normas que alegó infringidas, a saber, los artículos 16 (numeral 23) y 64 de la Ley 10 de 16 de marzo de 2010, los cuales hacen alusión a las funciones del Director General del Benemérito Cuerpo de Bombero; el artículo 157 del Reglamento General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, el cual hace referencia a la forma en que deben llevarse las investigaciones de los expedientes disciplinarios que se efectúen en esa entidad; y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que enumera los principios que informan el procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 6 - 12 del expediente de judicial).

En este sentido, la Sala Tercera resolvió la demanda a la que hacemos alusión en el párrafo que antecede mediante la Sentencia de **29 de diciembre de 2015**, en la que se indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

**“En conclusión todos estos aspectos apuntan hacia una vulneración del debido proceso legal,** endilgado al procedimiento que devino en la expedición de la resolución administrativa atacada. En este punto, se hace necesario aludir al concepto de tan importante principio del derecho procesal y garantía fundamental: El debido proceso, como derecho fundamental se encuentra recogido en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 32 que señala: ‘que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales y no más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria.

...

Consecuentemente con los postulados vertidos, estimamos evidentes las vulneraciones endilgadas por el recurrente, toda vez que el acto acusado fue el resultado **de un proceso disciplinario ajeno al principio del debido proceso legal dispuesto con antelación para ello.**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 66 – 73 del expediente de judicial).

De lo arriba expuesto, se puede observar que el estudio que llevó a cabo la Sala Tercera fue realizado bajo el prisma del cumplimiento o no, de las normas relativas al debido proceso, análisis que previamente había sido evacuado por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a través de la Sentencia de **16 de septiembre de 2015**.

Lo anterior resulta de vital importancia ponerlo de relieve, ya que nos encontramos ante un caso en donde la parte actora interpuso de manera paralela, una acción ante el Pleno

y otra ante la Sala Tercera, a través de la cual perseguía esencialmente los mismos fines, pero con la particularidad de haber obtenido resultados contrapuestos entre una y otra decisión.

Ante este escenario, debemos indicar que si bien hubo un pronunciamiento por parte de la Sala Tercera declarado nulo por ilegal el acto atacado, no podemos pasar por alto el hecho que el Pleno, para ese momento, ya se había pronunciado en relación a la **Orden General DG-BCBRP 001-15 de 5 de enero de 2015**, indicando que ésta fue dictada dentro del marco de la legalidad y sin violentar el debido proceso (Cfr. fojas 19 - 25 del expediente del desacato).

Visto lo anterior, consideramos necesario acudir a los principios generales del Derecho, más específicamente al de *certeza jurídica*, a fin de determinar si en efecto hubo o no, desacato en cuanto a la orden emitida por la Sala Tercera.

En este sentido, el principio al que hacemos alusión en el párrafo que antecede se puede entender como aquella cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente lo será en el futuro (SAINZ MORENO). La seguridad jurídica «establece ese clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad, que es presupuesto y función de los Estados de Derecho (PÉREZ LUÑO). Supone el conocimiento de las normas vigentes, pero también una cierta estabilidad del ordenamiento (<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/seguridad-juridica/seguridad-juridica.htm>).

En este mismo contexto, en el derecho continental la certeza del derecho desde la óptica cognoscitiva se obtiene, entre otras, en virtud de la publicidad de las normas y del principio de legalidad, de seguridad jurídica y del sistema de fuentes del derecho debidamente legitimado; desde la óptica aplicativa en los tribunales de justicia, la certeza se alcanza mediante la institución de la cosa juzgada, o caso juzgado ([https://es.wikipedia.org/wiki/Certeza\\_del\\_derecho](https://es.wikipedia.org/wiki/Certeza_del_derecho).)

En el marco conceptual antes indicado, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se ha pronunciado de manera reiterada en relación a este principio, indicando lo siguiente:

Sentencia de 15 de julio de 2005

“Esta Superioridad ha resaltado que **es improcedente la presentación de una nueva demanda contra un acto previamente conocido por el Pleno a través del instituto de amparo**, aún cuando en la primera ocasión no se hubiere resuelto el fondo del negocio (Cfr Sentencia del Pleno de 31 de octubre de 1991). Admitir la posibilidad de que se ejerciten nuevas acciones con relación al mismo conflicto jurídico, atentaría contra el principio de **certeza jurídica**, y restaría seriedad y eficacia a este mecanismo de protección de los derechos fundamentales” (Amparo de Garantías Constitucionales. Mag. César Pereira Burgos. 20 de enero de 2000).”

Así las cosas, luego de haber realizado una cronología de los hechos que se dieron en el desarrollo de la causa que ocupa nuestra atención, así como de un breve desarrollo de lo que implica el *principio de certeza jurídica*, este Despacho es de la opinión que, ante la existencia de dos sentencias que se pronuncian, en esencia, sobre la misma causa de pedir, debemos recurrir a herramientas procesales, tal y como lo son los principios generales del Derecho, a fin de poder definir cuál de las dos decisiones debe prevalecer frente a la otra.

En este orden de ideas, y tal y como se mencionó en párrafos que anteceden, la garantía de la *certeza jurídica* viene dada por la institución de la *cosa juzgada*, condición que alcanzó el análisis de la desvinculación de Agustín Bedoya desde el momento en que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, observó, que la actuación adelantada por el **Director del Benemérito Cuerpo de Bomberos, se realizó dentro del marco de la legalidad, sin violentar el debido proceso** (Cfr. foja 66 – 73 del expediente de judicial).

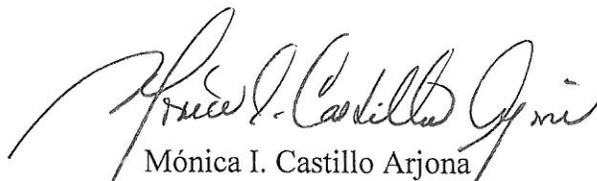
Lo anterior, en conjunto con la jurisprudencia arriba citada, permite concluir que resulta **improcedente la presentación de una nueva demanda contra un acto previamente conocido por el Pleno a través del instituto de amparo**, toda vez que, de iniciarse un nuevo análisis sobre un mismo acto, se estaría desconociendo de manera implícita el dictamen emitido por el Pleno, trayendo esto como consecuencia, no solo inseguridad jurídica en cuanto al tema particular sometido a la consideración de la Corte

Suprema de Justicia, en Pleno, sino también un quebrantamiento de la superioridad normativa constitucional en relación a aquellos análisis que se pudieran llegar a realizar sobre normas de inferior jerarquía.

Por las anteriores consideraciones, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO PROBADA** la querrela por desacato interpuesta por la firma forense Pérez Broce & Pino-Pinto, actuando en representación de **Agustín Bedoya García** en contra del Director General del **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, por el incumplimiento de la Sentencia de 29 de diciembre de 2015, dictada por la Sala Tercera, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula por ilegal, la Orden General DG-BCBRP 001-15 de 5 de enero de 2015.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 174-15-A