

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1034

Panamá, 10 de junio de 2022.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 357842022.

El Licenciado Alfredo Mosquera, actuando en nombre y representación de **Abigail Valencia**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No.200 de 17 de junio de 2021, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable 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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual establece que el nombramiento y remoción de los servidores públicos no será potestad absoluta o discrecional de ninguna autoridad. Asimismo, señala que dichos servidores públicos se regirán por el sistema de mérito y su estabilidad estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

B. Los artículos 56 y 132 del Decreto Ejecutivo No.204 de 5 de septiembre de 1997, que regula la forma de aplicación de las sanciones en el régimen disciplinario de la Policía Nacional (Cfr. foja 5 – 6 del expediente judicial).

C. El artículo 155 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el cual contempla los tipos de actos administrativos que deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho (Cfr. fojas 6 – 7 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No.200 de 17 de junio de 2021, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante el cual se destituyó al señor **Abigail Valencia**, del cargo que ocupaba como Subteniente, en la **Policía Nacional** (Cfr. fojas 2 – 9 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó oportunamente, un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución No.320 de 15 de diciembre de 2021, expedida por el **Ministro de Seguridad Pública**, misma que confirmó en todas sus partes el acto acusado de ilegal; pronunciamiento que le fue notificado al recurrente el 10 de febrero de 2022, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 11 de abril de 2022, el apoderado judicial del demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención,

con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y se le pague los salarios caídos desde la fecha en que se declaró dejar sin efecto su nombramiento (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, **el apoderado judicial del recurrente señala como una de las normas que se estiman violadas, el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, sobre el cual esta Procuraduría no emitirá consideraciones al respecto toda vez que, tal cual así ya lo ha indicado la Sala Tercera en reiterada jurisprudencia, no le compete a ésta el estudio de violaciones a preceptos constitucionales, pues la guarda de la integridad de la Constitución es atribuida exclusivamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.**

Por otro lado, el demandante manifiesta que las motivaciones del acto acusado de ilegal se alejan de la realidad debido que, la conducta que fue objeto de proceso disciplinario se suscitó por *“una situación poco usual producto de circunstancias emocionales después de haber sobrevivido a una PANDEMIA MUNDIAL, que trastoco (sic) a todos los funcionarios de este país y mas a los miembros de la Policía Nacional como los mas (sic) expuestos por la peligrosidad de su labor”* (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Por otro lado, indica el apoderado judicial del demandante que *“el acto impugnado, afecta el derecho del demandante a que se le sancione tal como lo establece, el artículo 56 de Decreto, (sic) Ejecutivo, (sic) No.204, (sic) de 5 de septiembre, (sic) de 1997, mismo que detalla la forma de aplicación de las sanciones, en tres pasos, Amonestación, Arresto, y Destitución, como la más letal, sin embargo, el artículo 132 de la misma norma, establece, como primer paso para esta sanción el arresto por no más de 60 días, ...”* (Cfr. foja 6- 7 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del actor con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiéndole que, conforme se demostrará, no le asiste la razón al señor **Abigail Valencia**, en lo referente a lo actuado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**.

Como preámbulo al análisis de la causa que nos ocupa, debemos resaltar que los artículos 4 y 60 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la **Policía Nacional**, reconocen al **Presidente de la República**, como jefe máximo de esa institución, quien con la participación del Ministerio de Seguridad Pública, nombrará, cesará y ascenderá a los miembros de dicho estamento, con sujeción a las disposiciones que al efecto establece esa norma. Veamos:

“Artículo 4. El Presidente de la República, jefe máximo de la Policía Nacional dispondrá de su uso conforme a la Constitución Política y las leyes, y ejercerá su autoridad mediante órdenes, instrucciones o reglamentos y resoluciones, dictados directamente por él. Para los propósitos del fiel cumplimiento de sus objetivos, la Policía Nacional queda adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia siendo su superior jerárquico Inmediato el respectivo ministro.” (El subrayado es nuestro).

“Artículo 60. El presidente de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia nombrará, cesará y ascenderá a los miembros de la Policía Nacional, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan esta Ley y los reglamentos.” (La subraya es de este Despacho).

En ese contexto, debemos acotar que según consta en autos la investigación disciplinaria que dio origen a la acción instaurada por el apoderado judicial del demandante, inició de oficio luego de una diligencia efectuada para la aplicación de prueba de detección de consumo de sustancias ilícitas (cocaína y marihuana), practicada a las unidades policiales de la Décima Zona Policial de Panamá Oeste, el día miércoles 10 de marzo de 2021, en donde el Subteniente **Abigail Valencia** arrojó resultados positivos para la prueba de cocaína (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Por otra parte, de las constancias procesales se desprende que el demandante en primera declaración rendida ante la Dirección de Responsabilidad Profesional señaló “...no haber consumido drogas de ninguna clase y explicó que el resultado de positivo podría deberse al medicamento llamado Cropel que le recetaron después de haber sido intervenido en los riñones...”; sin embargo, luego de esto, el recurrente solicitó ampliar su declaración y en dicha ampliación confiesa que “... él había consumido la sustancia conocida como cocaína; que no era una persona adicta, sin embargo, solicitó que le brindarían ayuda profesional; que consumió dos carrizos de cocaína estando un poco tomado; que sabía que la sustancia que le ofrecieron era cocaína, pero que no estaba en sus cinco sentidos; que la sustancia fue proporcionada por un vecino y que desconocía que el mismo consumiera droga.” (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Visto lo anterior, es oportuno traer a colación lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Ejecutivo 204 de 5 de septiembre de 1997, por medio del cual se expide el Reglamento Disciplinario de los miembros juramentados de la **Policía Nacional**, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 10. Los integrantes de la Policía Nacional deberán conducirse en todo momento conforme a los más elevados principios de honestidad y de moral, en ejercicio de su responsabilidad pública, de acuerdo con los siguientes postulados básicos: lealtad, vocación de servicio, probidad, honradez, responsabilidad, competencia, efectividad, eficiencia, valor civil y transparencia.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

De los postulados de la norma transcrita, se desprende con meridiana claridad que todos los miembros juramentados de la **Policía Nacional** tiene conocimiento que una vez asumido un cargo dentro del precitado estamento de seguridad, están obligados conforme a la Ley Orgánica y los reglamentos de la aludida entidad, a conducirse con apego a ciertos principios orientadores de una conducta en concordancia con la función pública que realizan, salvaguardando de tal manera el grado de profesionalismo e integridad que representa dicha institución ante la ciudadanía en general.

Adicional a lo antes expuesto, podemos destacar que en los numerales 4 y 11 del artículo 108 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, se contemplan principios básicos sobre los cuales debe enmarcarse el comportamiento de todo miembro de la **Policía Nacional**, mismos que a la letra indican lo siguiente:

“**Artículo 108:** Los miembros de la Policía Nacional están obligados a:

1...

4. **Guardar, en todo momento, conducta decorosa y observar en las relaciones con sus subordinados y con el público toda la consideración y cortesía debidas.**

11. **Informar al superior sobre la comisión de delitos investigables de oficio o sobre las faltas disciplinarias que comprometan la responsabilidad del Estado o pongan en serio peligro el prestigio y la moral institucional.**

..” (El resaltado y subrayado es nuestro).

En ese sentido, a partir de los ya enunciados principios básicos de conducta que están obligados a cumplir todos los miembros juramentados de la **Policía Nacional**, a través del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997, se adopta el Reglamento de Disciplina de la citada entidad, el cual tiene entre sus objetivos principales el **establecer las normas y procedimientos que permitan mantener el orden, los principios, la ética, la moral, el honor, la subordinación y la disciplina ejemplar, que le demanda el Estado al personal de la Policía Nacional.**

Sobre la base de lo anterior, tenemos que el precitado Decreto Ejecutivo No.204 de 1997, establece en sus artículos 43 y 44 que “...*cualquier transgresión al Reglamento, ya sea por acción u omisión, en el cumplimiento del deber o de las obligaciones; y sanción es la pena que la Ley establece para el que infringe.*”. Del mismo modo, contemplan que el “...*Reglamento sólo sancionará las faltas disciplinarias y establece las acción a tomar ante la comisión de faltas en que se vean involucrados miembros de la Policía Nacional.*”

Aunado a lo antes indicado, conforme al citado Reglamento de Disciplina de la **Policía Nacional** tenemos que la Dirección de Responsabilidad Profesional tiene como finalidad velar

por el profesionalismo y alto grado de responsabilidad de todos los miembros de dicha entidad de seguridad pública, teniendo bajo su competencia el investigar las violaciones de los procedimientos policiales y los actos de corrupción, conforme a los postulados de la Ley Orgánica de la **Policía Nacional**, y de los procesamientos de quejas y acusaciones contra los miembros de la citada institución (Cfr. artículo 60 del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997).

En ese contexto, tenemos que una vez puesto en conocimiento de la Dirección de Responsabilidad Profesional el hecho acontecido el 10 de marzo de 2021, donde resultó positivo el Subteniente **Abigail Valencia** a la prueba de detección por consumo de drogas prohibidas (cocaína y marihuana), se inició de oficio el proceso disciplinario, por haber incurrido la citada unidad policial en la falta gravísima contemplada en el numeral 6 del artículo 133 del Decreto Ejecutivo No.204 de 1997, que a la letra señala lo siguiente (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial):

“**Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:**

1...

6. Consumir drogas prohibidas.

...” (El resaltado es nuestro).

En ese sentido, a través del proceso disciplinario seguido en estricto derecho al Subteniente **Abigail Valencia**, por parte de la Dirección de Responsabilidad Profesional de la **Policía Nacional**, se acreditó en debida forma la falta gravísima incurrida por la citada unidad policial, al reconocer éste, través de la segunda declaración rendida ante dicha dirección que “...él había consumido la sustancia conocida como cocaína; que no era una persona adicta, sin embargo, solicitó que le brindarían ayuda profesional; que consumió dos carrizos de cocaína estando un poco tomado; que sabía que la sustancia que le ofrecieron era cocaína, pero que no estaba en sus cinco sentidos; que la sustancia fue proporcionada por un vecino y que desconocía que el mismo consumiera droga.” (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Al respecto, sobre la base de la falta gravísima acreditada, podemos observar que el artículo 132 del ya mencionado Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, establece que la misma es de competencia de la Junta Disciplinaria Superior y podrá ser castigada con cualesquiera de las sanciones contempladas en el citada norma, es decir, arresto no mayor de sesenta (60) días o destitución.

Visto lo anterior, no tiene sustento jurídico el argumento señalado por el actor, referente a que la entidad demandada debía aplicarle antes de la destitución, la sanción de arresto no mayor de sesenta (60) días. Esto debido que, **la norma antes mencionada faculta expresamente a la Junta Disciplinaria, para que luego de los resultados del proceso disciplinario que en derecho debe realizarse, seleccione de entre las dos sanciones que contempla el artículo 132 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, la que conforme a la gravedad de la falta, le corresponde como pena al infractor.**

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 1 de noviembre de 2018, señaló lo siguiente:

“Los miembros de la Junta Disciplinaria Superior luego de haber examinado las pruebas documentales y luego de haber escuchado los argumentos de la defensa y los descargos de la unidad acusada, manifiesta que quedó plenamente acreditada la falta cometida por el ex-funcionario, lo que le ocasiona un desprestigio a la institución al haber sido publicada en medios de comunicación escrita el 6 de agosto de 2016; conducta que se aparte de los postulados éticos y morales lesionando la confianza que la sociedad tiene en la Policía Nacional y que tuvo trascendencia en los medios de comunicación y las esferas judiciales, saliendo del control institucional.

Resalta que, **los miembros de la Policía Nacional deben conducirse en todo momento con lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor, transparencia y ética, conducta que permite liderar con el ejemplo a la ciudadanía en general, en cuanto a la observancia del cumplimiento de la Constitución y la ley. Además de dar una imagen de apego a la moral, la ley y las buenas costumbres, demostrando una conducta correcta, ética, disciplinada y legal al ser también los garantes de la prevención y represión de los actos delictivos.**

Por otro lado, menciona que el Subteniente se vio involucrado anteriormente en circunstancias similares en las que extravió su arma de fuego, por lo que se fue sancionado con treinta (30) días de arresto, por una Junta Disciplinaria Local en su momento, además de que la Junta Disciplinaria Superior a la que

fue sometido luego de haber sido sancionado con dicho arresto recomendó a la Dirección de Bienestar Laboral y Familiar que asignara al Subteniente acusado a un programa de Rescate de consumo de drogas, ya que **había salido positivo en consumo de cocaína, de acuerdo a resultados de laboratorio clínico del Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid mediante prueba realizada el 18 de septiembre de 2015.**

En razón de todo lo expuesto, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior, deciden recomendar la destitución del Subteniente Yamcarlos Sierra, al Presidente de la República por conducto del señor Ministro de Seguridad Pública, por denigrar la buena imagen de la institución.

En este sentido, se observa que la institución sustenta en debida forma, la vinculación del Subteniente Yamcarlos Sierra, a los hechos que dieron origen al procedimiento disciplinario, y de los que el mismo se declaró confeso y arrepentido por lo cual, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior concluyen, la comisión de la falta que da lugar a la sanción de destitución del cargo, misma que fue ejecutada por conducto del Ministerio de Seguridad Pública.

Se desprende de lo anterior, que dicha destitución se fundamentó en una falta disciplinaria gravísima que da lugar a la sanción de destitución, enunciada en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, en concordancia del numeral 2 del artículo 103 de la ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, ambas normas son del tenor siguiente...

...

Sin menoscabo de lo anterior, debe tenerse presente que la buena imagen y el prestigio de las instituciones gubernamentales como está previsto en las causales de destitución por faltas de conducta y sus agravantes dependen, en gran medida, de la probidad con la que se conduzcan sus propios funcionarios, y este tipo de actos empañan el esfuerzo que realiza la Policía Nacional por elevar la percepción pública que de ella se tiene. Esta Sala, no puede pasar por alto este tipo de acciones ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional al exponerse uno de sus miembros de manera descuidada y negligente en un acto del cual resulta un delito, en el que se pierde la percepción de seguridad y probidad del cuerpo humano de la entidad, por lo que se denigra la buena imagen que de la Policía Nacional se debe tener.

En este punto, debemos acotar que la sanción disciplinaria se aplicó en observancia al debido proceso, permitiéndole a la parte actora presentar sus descargos respectivos acompañada de una defensa técnica que también intervino dentro del proceso disciplinario frente a los cargos formulados por la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, y que luego del haber llevado un procedimiento disciplinario en la que se vincula al demandante en la comisión de la falta administrativa, por su propia admisión de los hechos, en base a lo cual se concluye que siendo que se comete una falta gravísima que afecta la imagen de la institución y que

admite la destitución del cargo, debe aplicarse dicha medida disciplinaria, razón por la cual estimamos que se cumple con el debido proceso legal para destituirlo del cargo de Subteniente que ocupaba dentro de la Policía Nacional.

...

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 40 de 20 de febrero de 2017, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, así como tampoco su acto confirmatorio, y, por lo tanto, NO ACCEDE a las pretensiones del demandante.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

De lo anterior, podemos advertir que la destitución del señor **Abigail Valencia**, efectuada mediante el Decreto de Recursos Humanos No.200 de 17 de junio de 2021, fue legalmente fundamentada por la entidad demandada en la causal contenida en el numeral 6, del artículo 133, sobre las faltas gravísimas de conducta, contempladas en el Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997, que a la letra dice: “**Consumir drogas prohibidas**”, y que igualmente dicha transgresión pudo ser comprobada conforme al procedimiento disciplinario seguido en derecho al recurrente y **en donde el mismo admitió que cometió la infracción.**

Por otro lado, es oportuno destacar lo expresado por el autor Ossa Arbeláez, en su obra denominada “Derecho Administrativo Sancionador” a través de la cual nos señala que: “*el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes*”.

Visto lo anterior, podemos colegir que la entidad demandada durante el desarrollo del proceso disciplinario seguido al actor, cumplió con los principios de estricta legalidad y el debido proceso, al nutrir dicho procedimiento de los diversos derechos que le asistían al demandante, como lo son: **el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de**

defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría respetuosamente solicita al Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por el demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Recursos Humanos No.200 de 17 de junio de 2021**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

IV. Pruebas:

A. Se **objeta**, la prueba documental identificada con el números 4 por consistir en copia simple de documento público que no reúne los requisitos de autenticidad establecidos en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 8 y 16 del expediente judicial).

B. Se **objeta** por inconducente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 784 del Código Judicial, la prueba de informe consistente en solicitar a la Clínica de atención de CAIF, del Complejo Hospitalario, DR. AAM, a fin de que informe si el señor Abigail Valencia, en caso afirmativo informe las razones de dichas atenciones (Cfr. foja 8 - 9 del expediente judicial).

C. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente disciplinario y de personal que guarda relación con este caso.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General