

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1386

Panamá, 27 de noviembre de 2017

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Héctor Aquiles Cárdenas Villareal, actuando en nombre y representación de **Roberto Cerrud Cedeño**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 124 de 3 de marzo de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe el artículo 117 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, el cual establece que el Órgano Ejecutivo dictará el reglamento de disciplina aplicable a los funcionarios de dicha institución, procedimiento disciplinario que deberá observar las garantías procesales contenidas en el Código Judicial para el imputado, sin que éste, bajo ningún concepto, quede en estado de indefensión (Cfr. fojas 5 del expediente judicial);

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

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 124 de 3 de marzo 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **Roberto Cerrud Cedeño** del cargo de Teniente que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través del Resuelto 397-R-397 de 4 de julio de 2017, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al prenombrado el 19 de julio de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 26 y 27 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 14 de septiembre de 2017, **Roberto Cerrud Cedeño**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Policía Nacional y el pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 2-8 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega que la entidad demandada al emitir el acto acusado de ilegal, no brindó las garantías procesales establecidas en el Código Judicial, como son las de utilizar pruebas ilícitas, ni apócrifas, las que, en la situación en estudio, constituyeron la base de la destitución, así como la garantía de su derecho a una buena defensa. De igual manera, manifiesta que su desvinculación se fundamentó en una serie de fotos combinadas propias de su representado y otras donde no aparece, pero existe una persona desconocida manteniendo actitudes sexuales, con otra persona a la que no se le ve el rostro, extraída de una cuenta de twitter que no fue verificada en su autenticidad y cuyas publicaciones son todas pornográficas y denigrantes, reiterando que esa prueba no debió ser admitida en el proceso disciplinario.

Agrega que no se le garantizó a **Roberto Cerrud Cedeño** una defensa técnica, como lo exige la ley orgánica, con lo que se le desconoció la presunción de inocencia (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante en relación con la disposición legal que aduce ha sido infringida con la expedición del decreto de personal objeto de controversia, según pasamos a explicar de la siguiente manera.

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia el respectivo Informe de Novedad de 9 de marzo de 2015, suscrito por el Teniente José Williams R., dirigido al licenciado Olmedo Moreno, Director de Responsabilidad Profesional, a través del cual se dio a conocer la existencia de imágenes que se mantenían en la red social twitter, donde se postraba un ciudadano con diferentes gestos y postura así como otros sujetos manteniendo actitudes sexuales e involucraban directamente a un supuesto policía que trabajaba en la Terminal de Albrook, que era evangélico; por lo que realizaron una diligencia a la Subestación Policial de la Zona de Policía del Canal para verificar el listado de unidades policiales asignadas a la Terminal Nacional de Transporte, donde el Teniente 14261 **Roberto Cerrud Cedeño**, de la Sección de Niñez y Adolescencia, tenía fuerte parecido con las imágenes cuestionadas (Cfr. fojas 35-39 del expediente administrativo aportado por el accionante).

En virtud de lo anterior, el 9 de marzo de 2016, dicho departamento policial declaró abierta la investigación disciplinaria en contra del prenombrado y ordenó la práctica de todas las diligencias (Cfr. foja 40 del expediente administrativo aportado por el actor).

En este contexto, una vez culminadas las declaraciones, la prueba psicológica y demás diligencias correspondientes a la investigación disciplinaria que se le siguió al actor, **Roberto Cerrud Cedeño**, la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional procedió a elaborar el Informe 501-16 del expediente 172-16, documento en el que una vez expuestos el origen del caso y los hechos probados, se determinó lo siguiente:

“ ...

La presente investigación se inició 'De Oficio', el pasado 9 de marzo de 2016, luego que este Despacho tuviera conocimiento, que una unidad policial, salía en la red social conocida como Twitter, en diversas posturas en una cama. En la información textual de las imágenes, indicaban que era una unidad policial, la cual laboraba en la Gran Terminal de Transporte de Albrook.

...

Quedó demostrada la comisión de la falta contemplada en el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, es decir: **Denigrar la buena imagen de la institución.**

...

Con la existencia de imágenes subidas a la red social twitter, los días 26, 27 de abril de 2016, donde las mismas indicaban que la persona que se encontraba en dichas vistas fotográficas, era miembro de la Policía Nacional y laboraba en la Gran Terminal de Transporte de Albrook.

Que fue de conocimiento público el presente hecho, ya que fue subido a la red social conocida como twitter y del cual se emitieron comentarios negativos.

Por otro lado, la vinculación del Teniente 14261 **Roberto Cerrud Cedeño**, surge en atención a:

- Que la unidad mencionada en este expediente, indicó que tuvo conocimiento de las imágenes que le estaban publicando en las redes y aun así a pesar de ser miembro de la Policía Nacional, no elevó esta situación a sus superiores y mucho menos interpuso una denuncia en el Ministerio Público, sino hasta después que se entrevistó en la Dirección de Responsabilidad Profesional.
- Que el Teniente **Roberto Cerrud**, aceptó que las imágenes del apartamento que se observa en las mismas

pertenece a su residencia, ubicada en el Corregimiento de Santa Ana.

...

Por todo lo antes expuesto, somos de la opinión que este caso debe ser calificado por la Junta Disciplinaria Superior, a fin de que decida el mérito de la presente investigación, en la cual se encuentra vinculado el Teniente **Roberto Cerrud Cedeño** por haber incurrido en la falta descrita en el numeral 1, del artículo 133 del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual establece como falta gravísima de conducta: **Denigrar la buena imagen de la institución** (Cfr. fojas 71-75 del expediente administrativo aportado por el accionante).

En este mismo escenario, se le notificó el Cuadro de Acusación Individual del recurrente, **Roberto Cerrud Cedeño**, por incurrir en la comisión de la falta gravísima de conducta establecida en el artículo 133 (numeral 1) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997: "Denigrar la buena imagen de la institución" (Cfr. 83 expediente administrativo aportado por el actor).

Lo anterior, trajo como consecuencia que el 29 de noviembre 2016, el recurrente fuera sometido a la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, el cual se declaró inocente y en sus descargos aludió que, cito:

"A mi secretario de la Sala de Guardia de la terminal, recibe una llamada de la DRP, para que me presentara al día siguiente a la DRP, donde fui entrevistado por el Teniente William, quien me enseñó unas fotos que me sacaron de base, yo tengo un facebook, donde publicaba mis actividades con mi familia y publicaba foto uniformado que fueron las fotos que me copiaron.

Yo presenté la denuncia de una vez, pero la funcionaria me dice que tenía que sacar la evidencia de todas estas fotos, por eso me demoré ya que tenía que sacar todas las fotos, esa cama que salió en la foto me costó y el apartamento que tengo lo estoy pagando.

La persona que tomó la foto, comenzó a decir que yo era violador y que tengo VH (sic), pero yo me hice mi examen de VH (sic), y yo no tengo esa enfermedad. Fui a la iglesia, donde di testimonio y que si yo volviera a formar familia quiero que esa muchacha sea de mi iglesia.

Hay forma de determinar cuál es la persona que publicó la foto, pero la funcionaria me dice que como hay muchos expedientes por eso demora. No puedo decir quién es, esta persona porque no sé quién es.

Las fotos que yo indiqué son las que yo tomé, pero esta persona se tomó el detalle de hacer un foto montaje de las fotos comando, porque buscó todo esto para hacerme daño.” (Cfr. fojas 27-28 del expediente administrativo aportado por el accionante).

En dicha audiencia, la Junta Disciplinaria Superior consideró que **existía mérito para la destitución del accionante, Roberto Cerrud Cedeño, por la infracción del artículo 133 (numeral 1) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional**, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual señala que constituye una falta gravísima, **denigrar la buena imagen de la institución** (Cfr. 26-31 expediente administrativo aportado por el actor).

Mediante el Oficio /JDS/1496/16, fechado 5 de diciembre de 2016, dicha corporación disciplinaria recomendó al Director General de la entidad policial la destitución del recurrente, sugerencia que posteriormente fue elevada al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministro de Seguridad Pública a través de la Nota DGP/DNAL/4183AL-2016 de 13 de diciembre de 2016; y que posteriormente conllevó a la expedición del Decreto de Personal 124 de 3 de marzo de 2107, acto administrativo objeto de reparo, con fundamento en el artículo 132 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que es del siguiente tenor:

“Artículo 132. Las faltas gravísimas son aquellas de competencia de la Junta Disciplinaria Superior y **podrán ser castigadas con cualesquiera de las siguientes sanciones:**
a- Arresto no mayor de sesenta (60) días.
b- Destitución.” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 35 de la Gaceta Oficial 23,371 de 5 de septiembre de 1997).

Para la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los presupuestos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, cito:

"...
'en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal', y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del *ius puniendi*).

Tales *elementos*, como se ha señalado y **lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 2000**, son **'el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa'**. **En tanto que los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad 'atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsable..'** De ahí que, como ha sostenido esta Sala, *'los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del 'non bis in ídem', culpabilidad y de prescripción'* (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)" (La negrita es nuestra).

A juicio de este Despacho, la destitución de **Roberto Cerrud Cedeño** fue proporcional y legal, apegada al artículo 117 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida** y la institución demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida**. Igualmente, **se respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el Acta de la Audiencia celebrada por la Junta Disciplinaria Superior**, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía en la Policía Nacional, **se cumplieron con todas las fases de la investigación**, misma que fue llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional y dentro de la cual **el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las**

pruebas que considerara necesarias, así como también constan los esfuerzos probatorios llevados a cabo por la Policía Nacional a fin de recabar suficientes elementos de convicción para emitir su decisión.

En ese sentido, la investigación disciplinaria llevada a cabo por la Policía Nacional dejó **en evidencia el perjuicio ocasionado a la imagen y prestigio de dicha institución de seguridad pública, producto de la divulgación en las redes sociales de material con alto contenido sexual al cual está vinculado el exmiembro de la policía**, que hoy recurre, lo que indiscutiblemente cuestiona y compromete el grado de compromiso, seriedad y profesionalismo de una entidad que por la naturaleza de sus funciones y el rol que desempeña en la sociedad panameña, **debe caracterizarse por regirse bajo principios de legalidad, disciplina, ética y moral.**

Una vez culminados dichos trámites administrativos, el resultado fue remitido a la Junta Disciplinara Superior, cuyos miembros, **previa verificación de la falta**, recomendaron al Órgano Ejecutivo proceder a su destitución, lo que nos permite determinar que no se han violado las disposiciones invocadas en la demanda, de ahí que los cargos de infracción que aduce el ex servidor deben ser desestimados por la Sala Tercera.

También, es importante aclarar el hecho que la norma 117 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, refiera en su último párrafo *“El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías procesales contenidas en el Código Judicial para el imputado, sin que, bajo ningún concepto, éste pueda quedar en estado de indefensión.”* No se debe interpretar, que se va a realizar un proceso penal, y sobre este tema ya se ha pronunciado la Sala Tercera mediante la Sentencia de 20 de abril de 2016, bajo la ponencia del Magistrado Luis Ramón Fábrega, de la siguiente manera:

“Cuando el artículo 117 de la Ley 18 de 1997 señala que se deben garantizar las garantías procesales contenidas en el Código Judicial, ello no implica que se deba aplicar el procedimiento establecido para los procesos penales, toda vez que la propia Ley Orgánica de la Policía Nacional remite a un Reglamento de Disciplina que contiene el procedimiento administrativo sancionador que debe aplicarse a las unidades policiales que incurran en infracción de las normas

y principios rectores de dicho organismo de seguridad, se garantizó su derecho de defensa y se presumió su inocencia durante el proceso.

Con fundamento en todo lo expuesto, esta Sala no encuentra probado los cargos de infracción alegados por la parte actora, y concluye que en todo momento se garantizó el debido proceso aplicable, es decir, el establecido en el Decreto Ejecutivo 204 de 1997; se observaron las garantías procesales a que tiene derecho y se presumió su inocencia hasta el momento de valorar las pruebas que militan dentro del proceso y que llevaron al ente disciplinario a recomendar su destitución y reitera que la Junta de Disciplina actuó en base al debido proceso y concluye en la decisión de recomendar al Director General de la Policía Nacional, la destitución se llevó a cabo luego de realizar una valoración integral de los elementos de convicción allegados al procedimiento y de los descargos presentados por el agente.

Por todas las consideraciones señaladas la Sala estima que no prosperan los cargos de violación expuestos por el actor contra el acto administrativo demandado y por tanto no es nulo.

En atención a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto Ejecutivo No.250 de 13 de mayo de 2014, expedido por Ministro de Seguridad Pública, y niega el resto de las pretensiones. (La negrita es nuestra)

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 124 de 3 de marzo de 2017**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

A. Documentales:

Se objeta, por ineficaz, la prueba aducida en el punto 4, **a foja 6** del expediente judicial, por contradecir lo establecido en el **artículo 857 del Código Judicial**; ya que no cumple con el requisito de autenticidad que la ley exige para la presentación de copia de documentos privados. En efecto, se observa que el actor no solicitó el reconocimiento por parte de la persona que suscribió dicho documento.

B. Testimoniales:

Se objetan, por improcedentes los testimonios de Edwin C. Santiago V., Felipe Rojas González, Herminio Villarreal y Yolanda Mendizábal, por contradecir lo establecido en el artículo 948 del Código Judicial, toda vez que no se especificó sobre qué hechos de la demanda acreditarán los testigos.

C. Inspección Ocular:

Se objeta, por improcedente, ya que el apoderado del demandante quiere convertir ésta etapa del proceso en una tercera instancia, ya que dicha inspección se debió realizar en la vía gubernativa.

Se objeta, el perito anunciado Píndaro Alberto Brandao Murillo, toda vez que no ha acreditado la idoneidad del mismo.

D. Aducimos Pruebas:

1. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.
2. Sin detrimento de lo manifestado con respecto a la Inspección Ocular y el Perito, en el literal C, en el caso que dichas pruebas sean admitidas, **aducimos como perito a Lozano Reyna Alexandro**, con cédula de identidad personal 8-715-1311, con estudios en Informática, Electrónica y Comunicaciones, número de idoneidad 2006-055-001, con el objeto de participar como perito en el presente proceso.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General