

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1618

Panamá, 19 de noviembre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en representación de **Kevin Geovany Santamaría S.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 591 de 21 de agosto de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito 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

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

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

Décimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 14-18 del expediente judicial).

Décimo Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial)

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 34 y 155 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general, y, por otro lado el requisito de motivación de los actos administrativos (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

B. El artículo 52 del Decreto Ejecutivo 204 del 5 de septiembre de 1997, que señala las causas o circunstancias atenuantes, no eximentes de responsabilidad pero que rebajan la sanción por faltas administrativas (Cfr. foja 10 del expediente judicial) y,

C. El artículo 54 de la Ley 15 de de 31 de mayo de 2016, que indica que las personas con discapacidad, padres, madre, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido o desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral (Cfr. fojas 10 y 11 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 las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal No. 591 de 21 de agosto de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Kevin Geovany Santamaría S.**, del la posición de Cabo Segundo que ocupaba en la citada entidad (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un Recurso de Reconsideración que fue decidido a través de la Resolución No. 554 de 29 de diciembre de 2020, expedida por el Ministro de Seguridad Pública, la cual mantuvo en todas sus

partes el contenido del acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al prenombrado el 18 de marzo de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 15-18 y 19-22 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 18 de marzo de 2021, **Kevin Geovany Santamaría S.**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, a través de la cual solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 591 de 21 de agosto de 2020; así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega entre otras cosas, lo siguiente: *“... La presente disposición ha sido violada en forma directa por omisión. El funcionario acusado, al emitir el acto administrativo cuestionado, estaba en la obligación de que el acto de desvinculación de mi mandante se diera en estricto apego al principio de legalidad, y que se cumpliera con el debido proceso...”* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En lo que respecta al artículo 52 del Decreto Ejecutivo No. 204 de 5 de septiembre de 1997, indica que: *“Se viola la presente disposición legal por omisión directa, ya que la autoridad nominadora no toma en cuenta para nada las acciones de defensa expuestas por mi representado, debemos mencionar que son atenuantes claramente establecidas que van a favor del agente o trabajador, que deben formar parte y ser tomadas en cuenta al momento de tomar una decisión por parte de la autoridad nominadora...”* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Luego del análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte que no le asiste la razón al demandante; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Ante el escenario anterior, debemos destacar que los artículos 4 y 60 de la Ley 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 Ministro 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).

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el accionante denuncia una la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una breve acotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: 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 recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos¹ señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”*.

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota 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”*.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: **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.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde ahora a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que en caso objeto de la presente demanda, **la entidad demandada cumplió todos los trámites y formalidades previas a emitir el acto administrativo**.

Del contenido de las constancias procesales que reposan en autos, se evidencia que el procedimiento disciplinario que se le siguió al actor, **Kevin Geovany Santamaría S.**, tuvo su origen con el Informe de Novedad, emitido por la Capitana Yeimi Castillo, encargada de Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Zona Policial de San Miguelito, en el cual señaló que el prenombrado

¹ Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

incurrió en la falta administrativa establecida en el artículo 133 (numeral1) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997 (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En ese sentido, podemos observar que del contenido del acto confirmatorio, es decir la Resolución No. 554 de 29 de diciembre de 2020, el Ministerio de Seguridad Pública, señala lo siguiente:

“A lo expresado por el recurrente, cabe mencionar que este Proceso Disciplinario se inicia con el Informe de Novedad relacionado con la incapacidad 2162882 presentada por el **Cabo 2do. 25251 Kevin Santamaría**, el cual es remitido por la Capitana 11149 Yeimi Castillo, encargada de Recursos Humanos de la Zona de Policía de San Miguelito al Comisionado Raymundo Barroso Guardado, Jefe de la 11va. Zona Policial de San Miguelito, donde pone en conocimiento que al ser verificada la incapacidad, el Teniente 14226 Florencio Guerra quien labora en la Policlínica Generoso Guardia le comunica que la persona que certifica la incapacidad con sello, la Dra. Ivette Ríos Díez, con registro 6275, y código R704, ya no labora desde hace dos (2) años en la Policlínica Don Generoso Guardia (foja 7).

Siguiendo con el estudio del proceso, consta en el dossier elementos que vinculan al **Cabo 2do. 25251 Kevin Santamaría**, a la falta que se le atribuye, tenemos que:

1. A foja 8 consta el certificado de incapacidad No. 2162882 con la firma y sello de la funcionaria que dejo (sic) de trabajar hace dos (2) años en la Policlínica Generoso Guardia, la Dra. Ivette Ríos Díez.
2. A fojas 10 y 11 consta la declaración rendida por la Capitana Yeimi Bárbara Castillo ante la Dirección de Responsabilidad Profesional, quien se ratifica de su informe de Novedad fechado 4 de marzo de 2020 y describe la inconsistencia verificada en la incapacidad.
3. A fojas 12 a 15 consta la declaración rendida por el Cabo 2do. 25251 Kevin Jovany (sic) Santamaría Sire, quien reconoce haber comprado la incapacidad a un buhonero que vende en la 9 de enero y reconoce la falta cometida, que fue un error y que nunca lo volverá a cometer.
4. A fojas 16 a 19 consta el Informe de Investigación Disciplinaria de la Dirección de Responsabilidad Profesional, cuya investigadora la Capitana Yenelis Araúz señala que el **Cabo 2do Kevin Santamaría** *‘pone en detrimento el principal bien jurídico tutelado de esta loabe institución, es decir la imagen’...*

5. A foja 20 consta el Cuadro de Acusación Individual del **Cabo 2do. 25251 Kevin Santamaría** fechado 30 de abril de 2020, donde se establece la falta de conducta cometida por la unidad, artículo 133 numeral 1, Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, '*Denigrar la buena imagen de la Institución*'.

6. A fojas 29 a 32 consta el Acta de Audiencia de la Junta Disciplinaria Superior, y en la misma se puede observar que la unidad en sus descargos reconoce su vinculación a la falta y su culpabilidad" (Lo destacado es de la cita y la subraya es nuestra) (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

En este orden de ideas, cobra relevancia lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, los cuales establecen, lo siguiente:

"Artículo 8. Los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos, por tanto, deberán conducirse, en todo momento, conforme a los postulados señalados en los principios éticos de los servidores públicos: lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor y transparencia.

Les corresponde, sin excepción, ejercer sus funciones con absoluto respeto a la Constitución Política y a la Ley".

"Artículo 11. En todo momento, los miembros de la Policía Nacional **deberán actuar con alto grado de profesionalismo, con integridad y dignidad**, sin incurrir en actos de corrupción o que denigren el buen nombre de la institución, y tienen el deber de mantener una vigilancia permanente para combatir este tipo de conductas" (Lo destacado es nuestro).

De lo hasta ahora expuesto, se puede concluir que la conducta del actor resulta contraria a todos los principios y valores contenidos en el artículo arriba transcrito, lo cual incide de manera directa en la imagen de la Policía Nacional, habida cuenta que, resulta incomprensible, cómo quien está llamado a hacer cumplir la ley sea quien se vea envuelto en este tipo de prácticas que van en detrimento de los principios éticos de los servidores públicos, y que son contrarias al alto grado de profesionalismo que en todo momento deben tener los miembros de la Policía Nacional; motivo por el cual **existía mérito suficiente para la destitución del accionante, Kevin Geovany Santamaría S., 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 prevé lo siguiente:

“Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. Denigrar la buena imagen de la institución.

...” (La negrita es de este Despacho).

Cabe agregar, que luego de la celebración de la Junta Disciplinaria Superior, y atendiendo a la recomendación por ella emitida, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional), emitido el Decreto de Personal No. 591 de 21 de agosto de 2020, a través del cual el demandante tuvo la oportunidad de recurrir, tal y como efectivamente lo hizo, presentando, en esa nueva oportunidad, sus descargos en relación con hechos que se le endilgaban, respetado el debido proceso, de ahí que carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones a las que éste hace referencia.

En ese sentido, cabe señalar lo indicado por el Ministerio de Seguridad Pública en la Resolución N°554 de 29 de diciembre de 2020 (acto confirmatorio). Veamos.

“El recurrente manifiesta que el Cabo 2do. 25251 Kevin Santamaría desde que se inició la investigación en la Dirección de Responsabilidad Profesional y en la Junta Disciplinaria Superior **manifestó ser culpable**, estar arrepentido de haberse quedado dormido en su casa, por tener un hijo enfermo y por el cansancio de los turnos **policiales y que se vio en la necesidad de buscar una incapacidad en la Policlínica Don Generoso de la Caja de Seguro Social...**” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En abono a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020), en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“ ...

Por otro lado apreciamos que, después de revisar las pruebas recabadas en la investigación, así como los descargos tanto de la unidad acusada como de su defensor técnico, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior concluyeron que el comportamiento de dicho agente policial lesionó la buena imagen de la institución, al haberse apartado de los postulados éticos y morales propios de las unidades de la Policía Nacional, por lo que decidieron que el Director General de la Policía Nacional debía recomendar al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, su destitución, por violentar lo dispuesto en el

artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 de 1997.

Una vez transcrita la audiencia, ésta fue firmada por todas las partes que en ella intervinieron, en la cual se dejó constancia que contra esa recomendación no cabía recurso alguno, pero que si la autoridad nominadora acogía dicha sugerencia y emitía un decreto de personal, podría interponer recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

Analizados los hechos descritos, esta Sala considera que la Dirección de Responsabilidad Profesional y Junta Disciplinaria Superior, respetaron en todo momento el derecho que tenía Carlos Antonio Lezcano Silvera a defenderse, pues, una vez enterado de los cargos por los cuales estaba siendo indagado, la Junta Disciplinaria Superior dio oportunidad, tanto al investigado como a su defensor técnico, de hacer los respectivos descargos donde pudieron hacer uso del derecho a presentar o aducir pruebas. Sin embargo, no aportaron ningún elemento probatorio que ayudara a desvirtuar cada uno de los cargos a él endilgados, desaprovechando así esa oportunidad de defensa.

Lo anterior demuestra a esta Sala, que la institución demandada de ningún modo violentó el debido proceso al actor; por el contrario, vemos que la investigación disciplinaria fue conducida de forma imparcial, objetiva y respetando a Carlos Antonio Lezcano Silvera su derecho a ser oído y a defenderse; por ende, mal puede alegar el recurrente que se inobservaron garantías procesales a una defensa justa y oportuna.

Por otro lado, está claro que el comportamiento incorrecto asumido por Carlos Antonio Lezcano Silvera lesionó el prestigio y la imagen de esa institución, al trascender en las facetas judiciales su actuación irregular, lo cual conllevó a que fuera detenido de manera preventiva, situación que definitivamente afectó su investidura de agente policial, al lesionar la confianza que ha depositado la sociedad en los miembros de la Policía Nacional; de ahí que, mal puede alegarse la existencia de un vicio que ocasiona la nulidad absoluta del acto impugnado, en virtud que el procedimiento disciplinario estuvo ceñido a Derecho.

Hay que dejar sentado que, la causal de destitución impuesta al actor 'Denigrar la buena imagen de la institución', se encuentra dentro de las causales de destitución por faltas gravísimas, como la ocurrida en el presente caso; por lo que, aunque del acto demandado de ilegal, no se desprenda expresamente todos los hechos que motivaron su remoción, lo cierto es que de la

propia causal sobre la cual se fundó su destitución se infieren los motivos que dieron lugar a la aplicación de esa medida disciplinaria.

... "(La negrita es nuestra).

Del extracto anterior, podemos colegir 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 acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza la Policía Nacional por elevar la percepción pública que de ella se tiene.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría respetuosamente solicita a ese Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por el demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 591 de 21 de agosto de 2020**, 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: Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente disciplinario y de personal que guarda relación con este caso.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 468542021