

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 244

Panamá, 7 de marzo de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Renaldo Milwood Campbell, actuando en nombre y representación de **Álvaro Denis Garrido Castillo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 88 de 23 de marzo de 2018, 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.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

De la acción en estudio se advierte, que la apoderada judicial de la recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 145 y 146 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece el Procedimiento Administrativo General, los cuales, en su orden, señalan que las pruebas se apreciarán según las reglas de la sana crítica; y que el funcionario expondrá razonadamente en la decisión el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponda (Cfr. fojas 5 a 7 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 88 de 23 de marzo de 2018, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante el cual se destituyó a **Álvaro Denis Garrido Castillo** del cargo de Sargento Primero que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través del Resuelto 815-R-815 de 28 de septiembre de 2018, 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 17 de octubre de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 16 a 17 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 6 de diciembre de 2018, **Álvaro Denis Garrido Castillo**, 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 junto con el pago de los salarios que haya dejado de percibir y que se le otorgue los asensos a los cuales tiene derecho por Ley (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega que en la causa que ocupa nuestra atención, fue basada en: *"...meras suposiciones y presunciones no respaldadas en hechos y elementos probatorios, que efectivamente hubieran comprometido el comportamiento del Sargento Garrido, en la comisión de la falta imputada"* (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, señaló que la destitución de su poderdante tuvo su origen en una supuesta conducta denigrante a la buena imagen de la institución, sin embargo, según afirma, dicha imputación surgió de un señalamiento ambiguo, contradictorio y no comprobado ni por el propio denunciante (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante en relación con las disposiciones que aduce han sido infringidas con la expedición del decreto de personal objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia el respectivo informe de conducta, mediante el cual el **Ministerio de Seguridad** manifiesta lo siguiente:

"Para tales efectos nos permitimos hacer las siguientes explicaciones a saber: que la destitución del señor **ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO**, se dio mediante Decreto de Personal N° 88 de 23 de marzo de 2018, fundamentado legalmente en la causal de destitución contenida en el numeral 1 del artículo 133, del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, a la letra señala 'Denigrar la buena imagen de la Institución', acto que fue debidamente notificado el 23 de abril de 2018.

...
Que el expediente disciplinario inicia por la denuncia interpuesta por el ciudadano Abel Ricardo Iturralde, quien manifestó que el día sábado 27 de mayo de 2017, aproximadamente a las 10:00 de la mañana, salió de la casa de un amigo en Villa Lucre. Refirió que cuando se dirigió hacia el corredor norte, lo detuvo una unidad policial, quien le indicó que se estacionara y se bajara del vehículo; sacó su licencia, pero la unidad le dijo que caminara hacia atrás del automóvil. Señaló que el policía le preguntó que si había tomado, respondiéndole que en la noche y que por esa razón se quedó en la casa de su amigo; sin embargo la unidad expresó que era una multa grande, que cómo podían arreglar. Narró el señor Ríos que él podría ofrecerle 100.00 dólares, pero la unidad dijo que eran 400.00 dólares, motivo por el cual él le manifestó que era mucho dinero, que no lo tenía allí, pero la unidad policial le señaló que su compañero lo podía llevar al cajero para que sacara el dinero.

Que mediante informe de novedad, fechado 27 de mayo de 2017, suscrito por el agente 26926 Mario Castillo de Facción de Grupo 'B' de Villa Lucre 2da Regional, pone en conocimiento al Comisionado CENEN CASTILLO, donde se deja constancia que el vehículo que se encontraba en el lugar donde ellos estaban laborando mantenía la matrícula número AA5611, misma que al ser

Que de acuerdo a la investigación realizada por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, se concluyó que la conducta del Sargento Primero **ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO**, debía ser calificada por la Junta Disciplinaria Superior para que decidiera el mérito de la investigación, en la cual se vio involucrado el señor Garrido.

Que la Junta Disciplinaria Superior, a través del Director General de la Policía Nacional evaluaron los informes y el cuadro de acusación individual y el material probatorio constituido por los informes, las declaraciones y demás, por lo que, recomienda la destitución del señor **ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO.**"

..." (Cfr. fojas 21 a 22 del expediente judicial).

Ante los hechos expuestos, se advierte un comportamiento contrario al que deben mantener los miembros de la Policía Nacional, particularmente el establecido en el artículo 10 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, cuyo texto dice:

"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."

Bajo la premisa anterior, queda claro que las conductas y las actuaciones de los miembros de la institución demandada deben mantener estándares altos de profesionalismo, responsabilidad y vigilancia de aquellas circunstancias que puedan comprometer las asignaciones que se le han encomendado.

En este mismo escenario, cabe advertir que de la lectura del Resuelto 815-R-815 de 28 de septiembre de 2018, expedido por el **Ministro de Seguridad Pública**, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal, claramente se desprende que el **23 de octubre de 2017, se llevó a cabo la Junta Disciplinaria Superior**, en contra del hoy accionante, por la comisión de conductas que denigran la buena imagen de la institución y en tal sentido, estimamos importante transcribir lo siguiente:

"Que el día 23 de octubre de 2017, se efectuó la Junta Directiva Superior, al **sargento primero ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO**, por la supuesta violación del artículo 133 numeral 1 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de

acusaciones individual respondiendo que no, manifiesta que utilizará los servicios del defensor técnico. En su descargo manifiesta 'Soy inocente porque nunca estuve en ese lugar'

Que luego de evaluado y discutido el caso por los miembros de la misma, se llegó a la conclusión de elevar ante el señor Ministro de Seguridad Pública, por conducto del señor Director General, la recomendación de destitución del sargento primero **ÁLVARO DENIS GARRIDO CASTILLO**, por haber quedado demostrada la violación al numeral 1 del artículo 133 '**Denigrar la buena imagen de la institución**'

Que este Despacho, luego de examinar el texto del recurso de reconsideración el expediente e informe de investigación se concluye, que dentro del mismo existe un señalamiento directo por parte de los agentes **Mario Orel Castillo Acosta** y **Uriach Roney Ramírez Yanguéz**, quienes manifiestan que se mantenían en el retén de Paseo del valle, ubicado en Villa Lucre, cuando llegaron unidades de tránsito, que no sabían su nombre pero era un sargento 1ro y un cabo 2do, también pudo observar que las unidades empezaron a pedir licencia a los vehículos, selectivamente, asegura que estas unidades detuvieron a un vehículo **HONDA Civic**, color negro, dos puertas, matrícula **814595**, y que luego de unos minutos se le acerca y le indicó que el señor era conocido de un comisionado y lo iba a trasladar a la subestación de Villa Lucre, y luego después de 20 minutos egresó el ciudadano, quien agarró su vehículo y se retiró del lugar. Dicha versión concuerda en modo, tiempo y lugar; con la denuncia presentada, ante la Dirección de responsabilidad profesional, por la parte afectada el señor **Abel Ricardo Ríos Iturralde**." (Cfr. fojas 16 a 17 del expediente judicial) (El resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes explicado, y una vez evaluados y discutidos los hechos así como las respectivas etapas probatorias, que conforme al principio de defensa y de ser oído, se le otorgaron al demandante, la Junta Disciplinaria Superior, concluyó que de conformidad el cuadro de acusación individual, así como el material probatorio constituido por los informes y las declaraciones, se recomendó la destitución del hoy demandante, lo que en nuestro criterio, se ajustó a Derecho.

Cabe resaltar, que 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 institución demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar la medida**. Igualmente, **se respetaron las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, durante la celebración de la Junta Disciplinaria Superior, y en tal sentido los cargos de infracción señalados por la actora no tienen asidero jurídico, toda vez que tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias, así como la defensa legal de un abogado, razón por la que dichos cargos deben ser desestimados**.

En adición a los hechos expuesto, consideramos oportuno referir los planteamientos de la Sala Tercera en la Sentencia de 4 de abril de 2016, en la cual resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“ ...

Iniciado el proceso disciplinario, se le informaron los cargos..., se le proveyó la debida asistencia técnica, se le dio la oportunidad para presentar sus descargos, momento en que rindió declaración de los hechos.

En este sentido, se observa que la institución sustenta en debida forma, la vinculación del señor... a los hechos que dieron origen al procedimiento disciplinario, 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, la sanción impuesta también se enmarca en el numeral 2 del artículo 103 de la ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.

Por decisión disciplinaria ejecutoriada, tras la violación de los preceptos establecidos en la presente Ley o en sus reglamentos.

Cabe advertir que, en estos casos no es necesario la sentencia penal para que se produzca la sanción disciplinaria, si bien en ambos procesos se relacionarían en la presunta participación del señor... con el hecho investigado, las sanciones impuestas obedecen a ordenamientos de naturaleza distinta, que protegen bienes jurídicos diferentes, quedando demostrado en la investigación disciplinaria que la actuación del ex-funcionario comprometía el prestigio de la institución, razón por la cual hay lugar a la sanción disciplinaria.

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 acciones irregulares 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 que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional de un ente que requiere de la confianza y seguridad de los ciudadanos para ejercer su labor de protección y servicio.

...

Por tanto, la parte actora **no acredita la ilegalidad del Decreto de Personal No. 1262 de 31 de diciembre de 2013, que se recurre, no resultando procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.**

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. 1262 de 31 de diciembre de 2013, dictado por conducto del Ministro de Seguridad Pública, así como tampoco el acto confirmatorio, y, por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones del demandante.” (La negrita es nuestra).

En cuanto al reclamo que hace el accionante en torno los salarios caídos, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

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 88 de 23 de marzo de 2018**, 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: Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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