

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 806

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 31 de julio de 2019

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Carlos Sanad Espino actuando en representación de **Franklin Pérez Jiménez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto 463 de 27 de julio 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.

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.

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 49, 107, 117 y 123 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, que establece que quedan sometidos a la carrera policial los miembros de esa entidad en virtud de nombramiento, toma de posesión del cargo y por prestar juramento de conformidad con la ley; que esos funcionarios gozarán de estabilidad; que el Órgano Ejecutivo dictará el reglamento de disciplina aplicable a los miembros de la Policía Nacional, el cual deberá estar inspirado en los principios que la Constitución Política y las leyes le atribuyen a esa institución; que el procedimiento disciplinario deberá observar las garantías del debido proceso (Cfr. fojas 12 a 25 del expediente judicial).

B. Los artículos 60, 75, 77, 95, 97 y artículo 133 (numeral 1) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo 294 de 19 de diciembre de 1997, los cuales señalan la finalidad de la Dirección de Responsabilidad Profesional de velar por el profesionalismo y alto grado de responsabilidad por parte de todos los miembros de la Policía Nacional; el deber de las Juntas Disciplinarias de actuar y proceder con estricta imparcialidad y profundizar en las investigaciones respectivas aun cuando la falta sea evidente por la propia confesión del investigado; el procedimiento que se tomará cuando no exista fundamento para que las juntas disciplinarias sancionen a la unidad procesada; el deber de los miembros de la Junta Disciplinaria Superior y Local de examinar todas las pruebas que existan en relación con la acusación; los derechos del acusado, y que denigrar la buena imagen de la institución constituye una falta grave (Cfr. fojas 56 a 78 del expediente judicial).

C. Los artículos 34, 35, 37, 52, 89, 93, 139, 140, 146 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; el orden jerárquico de las disposiciones jurídicas y el ámbito de aplicación de esa Ley; los casos en que los actos administrativos incurren en un vicio de nulidad absoluta; las notificaciones; el periodo de prueba; los medios probatorios; los elementos que deben tomarse

en cuenta para la decisión; y que los actos administrativos serán motivados. (Cfr. fojas 26 a 51 del expediente judicial).

D. El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que establece las garantías judiciales (Cfr. fojas 51 a 54 del expediente judicial).

E. El artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, que establece la igualdad de todas las personas ante los tribunales y cortes de justicia (Cfr. fojas 54 a 56 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 la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 463 de 27 de julio de 2018, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **Franklin Pérez Jiménez** del cargo de Teniente que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través del Resuelto 945-R-945 de 31 de octubre de 2018, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento fue notificado al prenombrado el 2 de enero de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 90 y 91 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 1 de marzo de 2019, **Franklin Pérez Jiménez**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Policía Nacional junto con el pago de los salarios caídos; más aquellas sumas derivadas de los derechos

adquiridos dejados de percibir; y que con base en la legislación interna de la institución en concordancia con la que regula el Ministerio de Seguridad Pública, sea promovido al rango inmediato superior que le correspondía (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega que el Decreto de Personal 463 de 27 de julio de 2018, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, vulnera todos los derechos y las garantías fundamentales de su representado, toda vez que éste pertenece a la carrera policial, por lo que goza de estabilidad, de allí que no podía omitirse el derecho que le asiste basándose en criterios de discrecionalidad y apreciaciones sin pruebas materiales, lo que ocasiona que el acto administrativo carezca de motivación, lo que a su juicio viola el debido proceso. Añade, que su mandante no fue objeto de investigación, por lo que no se le dio la oportunidad para su defensa (Cfr. fojas 11 a 80 del expediente judicial).

Por último, señala que el acto acusado de ilegal, viola a todas luces el debido proceso, toda vez que se procedió a aplicar una medida disciplinaria de máxima gravedad como lo es la destitución, sin haber esperado el resultado de la investigación que realiza la Fiscalía en Colón (Cfr. fojas 68 a 80 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante en relación con las disposiciones legales 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 que el procedimiento disciplinario que se le siguió al actor, **Franklin Pérez Jiménez**, tuvo su origen en el Informe de Novedad de 23 de mayo de 2018, suscrito por el Capitán Gil Quiel, dirigido a los Comisionados Benjamín Sambrano, Jefe de la Zona Policial de Colón y Roger Rodríguez, Ejecutivo de la Zona Policial de Colón, a través del cual se dio a conocer la vinculación del actor en el delito contra el patrimonio económico; información dada a conocer por la unidad policial asignada al Puesto Policial de Nueva Italia el Agente 25740 Jonathan Hernández, quien solicitó apoyo del vehículo

policial para aprehender a unos sujetos que se mantenían cortando cables del tendido telefónico, identificando que los sujetos se bajaron de un vehículo sedán color rojo vino, marca Hyundai, modelo i20, y que dicho vehículo se estacionó a un costado de la piquera de taxis (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

En este escenario, al arribar al lugar descrito por la unidad policial, llega el personal de apoyo quienes ubicaron el vehículo antes descrito estacionado de reversa y con dos personas en su interior quienes se mantenían utilizando sus teléfonos celulares, entre los que se encontraba **Franklin Pérez Jiménez**; mientras que los sujetos que estaban cortando el cable se dieron a la fuga a lo interno del cementerio Parque del Recuerdo (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

Lo anterior, trajo como consecuencia que el 23 de mayo de 2018, el recurrente fuera sometido a una Audiencia Extraordinaria de la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, fase disciplinaria en la cual vale la pena destacar que, contrario a lo señalado por el actor, **sí hubo material probatorio recabado que acreditó la falta endilgada a Franklin Pérez Jiménez**, entre éstos, los informes de novedad del agente 25740 Jonathan Hernández, de facción en el Grupo A policivo de Sabanitas y del Agente 10701 Gil Guiel, Oficial Supervisor del Área B Sabanitas; acusaciones que no solo cuestionan el grado de profesionalismo e integridad del hoy demandante, sino también la imagen y credibilidad de esa dependencia estatal. Aunado a lo anterior, dicha entidad policial tomó en cuenta la declaración del prenombrado, **a fin que ejerciera sus descargos, respetando así el derecho a la defensa** (Cfr. fojas 82, 85 y 86 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 encuentre a altas horas de la madrugada estacionado en un vehículo a diez (10) metros del lugar de los hechos, y que coincidan las especificaciones del vehículo que se señalan en el informe de novedad de los agentes de la Policía Nacional; motivo por el cual **existía mérito para la destitución del accionante, Franklin Pérez Jiménez, 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, se dictó el Decreto de Personal 463 de 27 de julio de 2018, el 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; razón por la cual tanto ante la Junta Disciplinaria Superior, como de manera posterior, ante la emisión del acto objeto de reparo, al hoy demandante siempre le fue respetado el debido proceso, de ahí que carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones a las que éste hace referencia.

De igual manera, debemos aclarar que contrario a lo esbozado por el prenombrado, no es necesaria la sentencia penal para que se produzca la sanción disciplinaria, toda vez **que las sanciones impuestas obedecen a ordenamientos de naturaleza distinta, que tutelan bienes jurídicos diferentes**, quedando demostrado en la investigación disciplinaria que la actuación desplegada por el recurrente **comprometió el prestigio de la institución, razón por la cual hay lugar a la sanción disciplinaria aplicada por la entidad.**

Por otra parte, consideramos pertinente acotar que la condición de servidor público de carrera policial alegada por el demandante, al tenor de lo consagrado en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, **no es absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba, principalmente porque su destitución obedeció a la instauración de un procedimiento disciplinario, esto es, por causa justificada originada por la comisión de una falta administrativa debidamente acreditada**, razón por la cual carece de asidero jurídico el argumento esbozado por el recurrente respecto a que la Policía Nacional desconoció la estabilidad laboral que gozaba, de ahí que los cargos de infracción que aduce el ex servidor deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En abono a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de 4 de abril de 2016, en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“ ...

En este punto, es necesario señalar que, la Junta Disciplinaria Superior, conforme al artículo 21 del Decreto Ejecutivo 172 e 29 de julio de 1999, tiene la responsabilidad de ventilar las faltas gravísimas cometidas por los miembros de la Policía Nacional, determinar si hubo o no violación al Reglamento Disciplinario, informar y recomendar la sanción correspondiente, entre otras funciones, lo que significa que este ente inicia su actividad luego de concluida las investigaciones pertinentes.

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, ambas normas son del tenor siguiente:

‘Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. Denigrar la buena imagen de la institución.’

‘Artículo 103. Los miembros de la Policía Nacional que pertenezcan a la carrera policial, serán destituidos, motivo por el cual se les eliminará en el correspondiente escalafón de la institución, en los siguientes casos:

Haber sido condenado mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que conlleve pena de prisión.

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.

Aunado al hecho de que, es censurable por parte de la sociedad panameña cualquier tipo de vinculación de un agente de la Policía Nacional en un caso relacionado con drogas, situación que podría resultar en la pérdida de credibilidad de la comunidad, en la lucha contra el narcotráfico; razón suficiente para desvincularlo de la administración pública, por **denigrar la buena imagen de la institución.**

Por las razones expuestas, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora del artículo 34 de la ley 38 de 2000 ni de los artículos 56 y 111 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, toda vez que la sanción disciplinaria se aplicó en observancia al debido proceso, permitiéndole al actor presentar sus descargos acompañado de una defensa técnica, frente a los cargos formulados por la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, luego de una fase investigativa que lo vinculan a la comisión un ilícito contra la seguridad colectiva, **situación que a su vez, denigra la buena imagen de la institución. Por lo que, consideramos que la falta disciplinaria fue debidamente comprobada y, siendo que la misma admite la destitución directa, fue desvinculado del cargo por denigrar la buena imagen de la institución.**

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 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 463 de 27 de julio de 2018**, emitido por el Órgano

Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

1. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 103 a 107, 115 a 118, 126 a 128, 133 a 135, 140 a 143, 144, 145 a 147, 151,152 a 155, 156,157 a 158, 159, 160, 161, 162 a 194 y 195 a 198 por tratarse de documentos que fueron aportados en copias simples sin cumplir con las formalidades de autenticación exigidas en los artículos 833, 856 y 857 del Código Judicial.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en el Auto de fecha 21 de septiembre de 2015, que en lo medular indica:

"CONSIDERACIONES DEL RESTO DE LA SALA

El resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera, a fin de resolver el fondo de la apelación, exponen las siguientes consideraciones:

...

Aclarado esto, corresponde adentrarnos entonces en los puntos de discrepancia esgrimidos por la parte recurrente, partiendo con los documentos insertos a fojas 90, 91, 95-100, 107-108, 110-115, 118, 126-127, del expediente principal, cuya admisión inquietan ante la negativa del Magistrado Sustanciador, so pretexto de no cumplir con lo estipulado en el artículo 833 del Código Judicial.

Vale mencionar que la precitada excerta contiene la obligación de aportar al proceso los documentos en su original o en copias, ya sea obtenidas por transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro método científico, debiendo en estos últimos casos estar autenticadas por el funcionario que custodia su original o en copia auténtica en inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.

...

Ahora, si bien cabe resaltar que la totalidad de los documentos identificados en esta oportunidad hacen referencia a documentación expedida por diversos funcionarios del Banco Nacional de Panamá, alusivas a comunicaciones con el representante legal de la empresa ---, S.A., ---, dichos documentos no pueden presumirse como auténticos, tal como asevera el recurrente, para ello en concordancia con lo reseñado en los artículos 833, 842 y 843 del Código Judicial, deben constar en su original, copias autenticadas de éstos no impugnadas y los hallados conforme (cotejados), condiciones que no acaecen en las piezas documentales evocadas, en donde se plasma que se trata de 'copias de copias' que reposan en expediente custodiado en el Banco Nacional de Panamá y sin precisar a quien corresponde la firma que los certifica, careciendo de certeza más

allá de que no haya mediado objeción oportuna por su contraparte, resultando acertado el pronunciamiento al respecto en Sala Unitaria.

...

En el siguiente apartado, se arguye la autenticidad de los documentos privados consultables a folios 94, 109, 116, 123 y 133-138, mismos que no fueron admitidos en primera instancia con fundamento en los artículos 833 y 857, ya que consideran que han sido reconocido por el demandante de forma tácita, al no precisar objeción o tacha sobre su veracidad, de conformidad a los artículos 857 numeral 1, 856 numeral 3 y 861 del Código Judicial.

...

El resto de pruebas documentales consultables en el legajo identificado como 'P.N°7' y las que reposan a fojas 3-5, 9-10, 12, 17-22, 25-26, del legajo descrito en el párrafo precedente, estimados los primeros como documentos públicos auténticos por el recurrente, al no haber sido tachados y probado lo contrario; y los segundos como documentos privados auténticos sin objeción acorde al artículo 861 del Código Judicial; **consideramos atinado el criterio del Magistrado Sustanciador al negar su admisión, por razones expuestas con antelación en la parte motiva de esta resolución, siendo documentos carentes de autenticidad por no encontrarse dentro de los supuestos dispuestos en los artículos 833 y 857 del Código Judicial.**

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

2. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración