

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 930

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 6 de julio de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

El Licenciado Víctor Martín Quijada, actuando en representación de **Alberto Villanueva Gómez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 174 de 11 de abril de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, el 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 los que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es cierto como viene expuesto; 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: 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. Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen los principios que rigen las actuaciones administrativas; así como a la necesidad de motivar, de manera sucinta, los actos que emita la Administración (Cfr. fojas 6 - 7 del expediente judicial);

B. Los artículos 103 y 123 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que establecen los casos por los cuales los miembros de la Policía Nacional, que pertenezcan a la carrera policial, podrán ser destituidos; y que todo proceso disciplinario que se adelante, deberá observar las garantías del debido proceso (Cfr. fojas 5 – 8 del expediente judicial).

C. Los artículos 22 y 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, los cuales establecen, entre otras cosas, que las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías para su defensa; de igual manera, quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales; y que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria (Cfr. fojas 8 – 9 del expediente judicial).

Cuestión previa.

De la lectura de las pretensiones solicitadas por el demandante, podemos observar que el mismo se limita a requerir que se declare nulo, por ilegal, el acto acusado de ilegal, y por otro lado, el pago de los salarios dejados de percibir, **sin solicitar su reintegro al puesto de trabajo.**

De las solicitudes arriba indicadas, se observa una incongruencia en cuanto a éstas, ya que resulta contradictorio, por un lado, que se solicite que se declare nulo, por ilegal, el acto a través del cual se le destituye; **omitiendo solicitar que se le reintegre a su puesto de trabajo como consecuencia de la declaratoria de nulidad, por ilegalidad solicitada.**

En este mismo contexto, observamos que sin pedir el reintegro al puesto de trabajo, pide que le sean reconocidos el pago de unos supuestos salarios dejados de percibir, **reconocimiento que se encuentra condicionado a la restitución en el puesto de trabajo, razón por la que resulta incongruente solicitar la una sin la otra.**

Lo arriba indicado resulta necesario ponerlo de manifiesto antes que el Tribunal entre en el fondo de la controversia que nos ocupa, ya que, por economía procesal, derivaría en un desgaste innecesario por parte de la administración de justicia adelantar un proceso en donde, de las pretensiones de alguna de las partes, se desprendan solicitudes que resulten improcedentes, o al menos, jurídicamente contradictorias las unas con las otras.

Por otro lado y antes de iniciar con el análisis de fondo del caso que nos ocupa, resulta necesario aclarar que el control de constitucionalidad le compete, de manera privativa, a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, motivo por el cual resultaría jurídicamente improcedente alegar, ante esta jurisdicción, la vulneración de normas de rango constitucional, tal y como el demandante hace con los artículos 22 y 32 de la Constitución Política.

Dicho lo anterior, y tomando en consideración que el examen que está llamada a realizar la Sala Tercera es de legalidad, y no de constitucionalidad, solicitamos que se tenga como no probada la supuesta vulneración de los artículos a los que hacemos referencia en el párrafo que antecede.

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 174 de 11 de abril de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante el cual se destituyó a **Alberto Villanueva Gómez** del cargo de Sargento Primero, por denigrar la buena imagen de 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 que fue decidido a través del Resuelto 407-R-407 de 4 de julio de 2017, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual le fue notificado el 19 de julio de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 10 - 11 y su reverso del expediente judicial).

El 19 de septiembre de 2017, **Alberto Villanueva Gómez**, 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 y su acto confirmatorio; y que se ordene el pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. foja 2 - 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Alberto Villanueva Gómez** alegó, entre otras cosas, que el acto objeto de reparo vulnera la garantía del debido proceso, ya que carece de la motivación que explique el acto violatorio en que incurrió su apoderado, limitándose a mencionar la causal en la que se basó la destitución (Cfr. fojas 5-8 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.

De conformidad a las constancias que reposan en autos, el hecho investigado inició con el informe que remitió la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) a la Dirección de Responsabilidad Profesional (DRP) de la Policía Nacional, la cual concluyó con un cuadro de acusación individual fechado 30 de agosto de 2015, confeccionado por la Subcomisionada Sanya G. Salcedo M., **donde informó que el Sargento Primero 15295 Alberto Villanueva Gómez, había incurrido en una falta al Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 2009, en su artículo 133, numeral 1, establece como una falta gravísima denigrar la buena imagen de la institución** (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En relación a lo anterior, cobra relevancia lo indicado por la entidad demandada a través de su informe de conducta, en donde se indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Que la Junta Disciplinaria Superior evaluó el caso de **ALBERTO VILLANUEVA**, toda vez que luego de una investigación interna, llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, se logró determinar que con motivo de una orden de captura en contra del señor **ALEJANDRO ESPINOSA**, el Sargento Alberto Villanueva **lo llama para advertirle que había una orden de captura en su contra, lo cual es aceptado por el Sargento Alberto Villanueva**. De igual forma, se logra determinar en la investigación y corroborado en la declaración que brindó el Sargento Villanueva ante la Junta Disciplinaria Superior, éste manifiesta que sí hubo entrega de dinero entre el señor ESPINOSA y el funcionario del Ministerio Público, Deiby Chirú, para que retirara la denuncia interpuesta, **donde hubo una reunión entre el Sargento Villanueva**, el señor Deiby Chirú y el señor Alejandrino Espinosa y que del dinero entregado el señor Chirú, que según el señor Alejandrino Espinosa fueron mil balboas (B/.1,000.00), **éste le dio la suma de doscientos balboas (B/.200.00) al Sargento Villanueva y posteriormente le indicó que debía entregar dicha suma de dinero a la señora LIZA ANABELL CASTILLO CORDOBA, esposa del señor ALEJANDRO ESPINOSA**, luego que ella presentara una denuncia ante el Centro de Recepción de Denuncias indicando que fueron víctimas de

un delito por parte del señor ALBERTO VILLANUEVA GOMEZ y DEIBY CHIRU MARIOTA.

Que luego de concluida la investigación interna en la Policía Nacional, se procede a confeccionar el Cuadro de Acusación Individual al Sargento Primero 15295 ALBERTO VILLANUEVA GOMEZ y se le concede la **oportunidad de ley para contradecir dicha acusación**, de igual forma hizo sus descargos en la Junta Disciplinaria Superior y se le nombró un abogado para que defendiera sus derechos en dicha instancia disciplinaria, cumpliéndose con el debido proceso legal.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 15 – 16 del expediente judicial).

De los fragmentos arriba transcritos se desprenden dos elementos que resultan necesarios resaltar en el caso que ocupa nuestra atención, siendo el primero de ellos que, **contrario a lo indicado por el demandante**, la causa en la cual se sustentó la destitución del actor fue el numeral 1 del artículo 133 del **Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional**, y no los artículos 103 y 123 de la **Ley Orgánica de la Policía Nacional**, como éste sugiere.

Lo anterior es importante ponerlo de manifiesto, ya que todo el argumento ensayado por el demandante se fundamenta en normas que no fueron utilizadas por el **Ministerio de Seguridad** como sustento del acto acusado de ilegal, razón por la cual, **todo el análisis que hace el demandante carece de una relación lógico jurídica entre el acto acusado de ilegal y las supuestas vulneraciones** que a su entender deber traer como consecuencia su nulidad, por ilegal.

Lo indicado en el párrafo que antecede se pudo corroborar luego de una lectura del fundamento legal del Decreto Personal No.174 de 11 de abril de 2017, el cual es del tenor siguiente:

“**FUNDAMENTO LEGAL:** Artículo 133, Numeral 1 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que a la letra dice: ‘**DENIGRAR LA BUENA IMAGEN DE LA INSTITUCIÓN**’.
...”

Por otro lado, debemos desatacar que, tal y como lo indicó la entidad demandada en su informe de conducta, una vez concluida la investigación interna

y confeccionado el Cuadro de Acusación Individual al hoy actor, a éste no solo le dio la oportunidad de contradecir dicha acusación, sino que también se le nombró un abogado que defendiera sus derechos dentro del proceso que se le adelantaba, motivo por el cual, hacer alusión a supuesta vulneraciones al debido proceso carecen de fundamento factico, ya que, como reiteramos, el hoy actor **contó con asistencia técnica idónea en lo que se refiere, por un lado, al ejercicio de sus derechos, y el otro, a la tutela de sus garantías.**

De igual manera, debemos coincidir con lo indicado por la entidad demandada al advertir lo siguiente:

“Queremos agregar que, las actuaciones llevadas a cabo por el Sargento Primero 15295 ALBERTO VILLANUEVA GÓMEZ, transgredieron de forma directa por comisión el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, que establece ‘Denigrar la buena imagen de la institución’, ya que el hecho de utilizar su posición como Sargento de la Policía Nacional para impedir el cumplimiento de la ley, además de asociarse con un funcionario del Ministerio Público para pedir dinero utilizando el engaño para tal fin, son elementos debidamente intencionado que causaron una lesión al prestigio de la Policía Nacional, institución cuyo objetivo es salvaguardar la vida, bienes, protección y servicio a los ciudadanos.” (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Al respecto, la Sala Tercera en la Sentencia de 4 de abril de 2016, 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 174 de 11 de abril de 2017**, 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 **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,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 687-17

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 174 de 11 de abril de 2017**, 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 **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,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General