

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1239

Panamá, 31 de octubre de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Guadalupe Del Carmen Martínez, actuando en nombre y representación de **William Seferino Calderón Barragán**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 472 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

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

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

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 36 y 37 del expediente judicial).

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.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 63 (literal c) y 75 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, los cuales establecen, de manera respectiva, que las investigaciones de la Dirección de Responsabilidad Profesional pueden iniciarse de distintas maneras, entre éstas, por denuncia, queja o acusaciones telefónicas, previa identificación; y que las Juntas Disciplinarias deberán actuar y proceder con estricta imparcialidad y profundizar en las investigaciones respectivas, aun cuando la falta sea evidente por la propia confesión del investigado, de tal manera que quede plenamente establecida la culpabilidad o la inocencia del inculpado (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial); y

B. El artículo 65 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que cualquier persona debe denunciar, ante cualquier entidad pública, la comisión de hechos que afecten o lesionen el interés público, o la realización de actos ilícitos cuyo conocimiento corresponda a aquélla, sin que el denunciante se encuentre obligado a comprobar los hechos denunciados, acusación que podrá presentarse de manera verbal o escrita (Cfr. foja 9 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 472 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **William Seferino Calderón Barragán** del cargo de Guardia que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 12 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 233-R-233 de 4 de mayo de

2017, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual le fue notificado el 31 de mayo de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 31-35 y 36-37 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 17 de julio de 2017, **William Seferino Calderón Barragán**, actuando por medio de su apoderada 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 que haya dejado de percibir; que se ordene la reparación del daño causado, la indemnización por los perjuicios y se les apliquen los ascensos de rango y categoría a lo que ha tenido derecho (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial alega que las personas supuestamente afectadas nunca formalizaron la denuncia, queja o acusaciones ni concurrieron ante la autoridad respectiva, a fin que su representado tuviera la oportunidad de presentar sus argumentos y poder ejercer su derecho a la defensa, motivo por el cual la actuación de la Policía Nacional se aparta de los preceptos fundamentales propios de un Estado de Derecho y del control de convencionalidad. Añade, que en el procedimiento disciplinario que se le siguió a su mandante se le conculcaron derechos inalienables de todo ser humano como lo es la presunción de inocencia y el principio del debido proceso (Cfr. fojas 7-10 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.

Del contenido de las constancias procesales, se tiene que a través del Informe de Llamada de 20 de julio de 2016, suscrito por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, se dio a conocer de la vinculación del demandante, **William Seferino Calderón Barragán**, en actividades encaminadas a la obtención de un beneficio personal a cambio del intento de extorsión a un ciudadano extranjero para la devolución de un pasaporte, razón por la cual en esa misma fecha dicho departamento policial declaró abierta la investigación disciplinaria en contra del prenombrado (Cfr. fojas 39, 40 y 58 del expediente judicial.).

En este mismo escenario, el 21 de julio de 2016, se elaboró el Cuadro de Acusación Individual del recurrente, **William Seferino Calderón Barragán**, por incurrir presuntamente 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, mismo que 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) (Cfr. expediente administrativo aportado por el actor).

Lo anterior, trajo como consecuencia que el recurrente fuera sometido a la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, quien en sus descargos aludió que, cito:

“A eso de las 17:00 horas, fue que abordamos el vehículo porque estaba malicioso, lo detuvimos él se estacionó, por lo que le solicité la licencia y me di cuenta que era extranjero, por lo que le solicité su pasaporte y nos dimos cuenta que estaba de paso por dos meses.

Le entregué los documentos al subteniente y le dije que nos tenía que acompañar a la Subestación, cuando el señor avanza el semáforo se puso rojo, por lo que no pude avanzar, nos quedamos esperando cuando el señor salió de la plaza venía con una persona de civil diciéndole al Subteniente que le devolviera los documentos y la plata del señor y que le presentara el carnet de policía y se la entregamos y él le devolvió los documentos y nos fuimos...” (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En este contexto, una vez analizados los documentos, las declaraciones y demás diligencias correspondientes a la investigación disciplinaria que se le siguió al actor, en dicha audiencia, la Junta Disciplinaria Superior consideró que **existía mérito para la destitución del accionante, William Seferino Calderón Barragán, 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**, tal y como se explicó en el Acta de Audiencia, cito:

“ ...

Esta Junta Disciplinaria Superior, **luego de haber examinado las pruebas documentales y luego de haber escuchado los argumentos de la defensa y los descargos de la unidad acusada, podemos decir que la falta cometida por la**

unidad ha quedado acreditada en el presente expediente, ya que encontramos elementos de prueba que demuestre la responsabilidad del Agente 16053 William Calderón Barragán, en cuanto a los cargos que se le señalan.

...

En la entrevista rendida ante la Dirección de Responsabilidad Profesional el Agente 16053 William Calderón Barragán, manifestó que el tenía los documentos del señor Diego Felipe Gallardo Casal y que se sintió intimidado por un ciudadano de civil que le dijo que era un Capitán de la Dirección de Responsabilidad Profesional que por tal razón el devolvió los documentos. **Tenemos que señalar que lo argumentado por el oficial no es coherente y poco lógico toda vez que no se explica que un oficial con el rango de Subteniente con más de 25 años de servicio, se deje intimidar por una persona vestida de civil haciéndose pasar por Capitán y el oficial no le solicitara al momento de los hechos que se le identificara, con el fin de determinar si era o no una unidad de la policía nacional.**

Por otra parte él, **no reporta tal novedad a su superior jerárquico la novedad que estaba ocurriendo al momento de los hechos...como es deber de toda unidad de la Policía Nacional de reportar al final de cada turno las novedades que haya tenido durante su recorrido en su sector de responsabilidad asignado, situación que deja mucho que decir de un oficial con tantos años de servicios, con pleno conocimiento que ningún superior puede impedirle tramitar un caso en donde esté involucrado cual tipo de persona.**

De acuerdo a la entrevista rendida por el Teniente Fernando Díaz, el día 20 de julio del 2016, estaba de turno escoltando a una persona muy importante (PMI), que laboral con la señora Procuradora y que en calle 58 Obarrio, se le presentó el señor Diego Felipe Gallardo Casal, diciendo que unas unidades de policía le habían retenido sus documentos y le habían quitado B/.50.00 dólares para devolvérselos, ya que su licencia estaba vencida.

Tenemos que señalar que todas estas acciones, que no están enmarcadas en el comportamiento de esta unidad de la Policía Nacional y **estos actos desplegados afecta la imagen de la institución**, por lo que corresponde a esta Junta Disciplinaria Superior, definir en qué consiste 'Denigrar la buena imagen de la institución', lo cual es todo acto realizado por unidades de la Policía Nacional, que se aparta de los postulados éticos y morales, que producen un daño a la imagen y al prestigio de la Institución, lesionando la confianza que la sociedad tiene en la Policía Nacional y que tiene transcendencia en los medios de comunicación y en las esferas judiciales, saliendo del control institucional.

...

En virtud de lo expuesto este Cuerpo Colegiado estima necesario:

PRIMERO: Recomendar al Señor Presidente de la República, **la destitución del cargo del Agente 16053 William Calderón Barragán**, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, vía el Director General de la Policía Nacional, **al considerar que ha quedado plenamente acreditada la comisión de la falta fundamentada en el Artículo 133, Numeral 1, Del Decreto Ejecutivo 204 del 3 de septiembre de 1997, que a la letra dice: ‘Denigrar la buena imagen de la institución.’** (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 25-27 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, mediante el Oficio /JDS/1059/16, fechado 30 de agosto 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 DGPN-DNAL-3230-2016 de 5 de octubre de 2016; lo que conllevó a la expedición del Decreto de Personal 472 de 20 de diciembre de 2016, 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 (6) días.
- b- **Destitución**” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 35 de la Gaceta Oficial 23,371 de 5 de septiembre de 1997).

De lo expuesto, este Despacho concluye que la destitución de **William Seferino Calderón Barragán** fue proporcional y legal; 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**, 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, quedando en evidencia la conducta gravísima del ahora recurrente al tratar de extorsionar a un ciudadano extranjero para la entrega de su pasaporte**, valiéndose para ello, del cargo que ostentaba en la entidad demandada.

Una vez culminados dichos trámites administrativos, el resultado fue remitido a la Junta Disciplinaria Superior, cuyos miembros, **previa verificación de la falta**, recomendaron al Órgano Ejecutivo proceder a su destitución.

En ese orden de ideas, consideramos pertinente aclarar en cuanto a la supuesta vulneración del artículo 63 (literal c) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que precisamente esta última disposición normativa establece en su literal d) que las investigaciones de la Dirección de Responsabilidad Profesional pueden iniciarse de distintas maneras, entre éstas, por **denuncia, queja o acusaciones de cualquier miembro de dicha entidad policial, sin que necesariamente tengan que comparecer los particulares afectados ni que ello se interprete como una violación al derecho a la defensa**, tal como ocurrió en la situación bajo estudio, cuando el Teniente Fernando Díaz, de servicio en el Departamento de Protección y Seguridad de esa institución, observó a dos (2) unidades policiales, entre éstas el ahora demandante, recibiendo dinero de parte de un ciudadano extranjero.

Por otra parte, en cuanto a la trasgresión del artículo 65 de la Ley 38 de 2000, no podemos perder de vista que el mismo no puede servir de sustento a la pretensión del accionante, **pues no es aplicable a la acción objeto de estudio**, de conformidad con el artículo 37 de la mencionada excerta legal, **toda vez que existe una normativa especial que regula las maneras como se inician las investigaciones de la Dirección de Responsabilidad Profesional**, 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.

Finalmente, con respecto a la solicitud que hace **William Seferino Calderón Barragán** para que la Sala Tercera ordene la reparación del daño causado y la indemnización por los perjuicios ocasionados por la emisión del acto administrativo impugnado, esta Procuraduría debe precisar que la determinación de posibles daños y perjuicios **es un elemento característico propio de los procesos contencioso administrativos de indemnización o reparación directa y no de los de plena jurisdicción**, por lo que tal pretensión también debe ser desestimada por ese Tribunal.

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 472 de 20 de diciembre de 2016**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; 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