



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de septiembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Carlos Alberto Vega Gómez, en representación de **Enoch Samudio Miranda**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.321 de 20 de mayo de 2020, 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 No.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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

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

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 172, que en realidad corresponde al 182 del del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, que dispone el trámite que debe realizarse cuando el examen antidoping de un funcionario de carrera administrativa sale positivo (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

B. El artículo 49 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, relativo a que quedan sometidos a la carrera policial, los miembros de la institución que, en virtud de nombramiento, tomen posesión del cargo y presten juramento de conformidad con la mencionada excerpta legal (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);

C. Las siguientes normas del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo N°204 de 3 de septiembre de 1997:

c.1. El artículo 52, que detalla las causas atenuantes que rebajan la sanción impuesta a los miembros de la Policía Nacional (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial); y

c.2. El artículo 132, modificado por el artículo 11 del Decreto Ejecutivo N°294 de 19 de diciembre de 1997, que expresa que las faltas gravísimas son de competencia de la Junta Disciplinaria Superior y podrán ser castigadas con arresto no mayor de sesenta (60) días; y con la destitución (Cfr. fojas 11-12 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 No.321 de 20 de mayo de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante el cual se destituyó a **Enoch Samudio Miranda** del cargo de Guardia que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 14 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 N°382 de 29 de septiembre de 2020, expedido por el **Ministro de Seguridad Pública**, el cual le fue

notificado el 14 de diciembre de ese año, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 15-18 y reverso y 19-30 del expediente judicial).

El 11 de febrero de 2021, **Enoch Samudio Miranda**, 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, así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Policía Nacional; el pago de los salarios que haya dejado de percibir; y que se le indemnice por los daños y perjuicios causados, como consecuencia de la emisión del Decreto de Personal No.321 de 20 de mayo de 2020, objeto de controversia (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado del recurrente argumenta que su representado era un servidor de carrera, por lo que, en su opinión, no se le debió destituir. Agrega, que era la primera vez que consumía drogas y en ese sentido, se le tuvo que dar la oportunidad de rehabilitarse para después ser reintegrado a su posición de Guardia en la Policía Nacional (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

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

Del contenido de las constancias procesales, se tiene que, el 16 de julio de 2019, en la 4ª Zona Policial de Chiriquí, se realizó una prueba Antidoping, dando positivo en cocaína el Agente **Enoch Samudio Miranda** (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia, que la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, investigara el hecho que se le estaba endilgando a **Enoch Samudio Miranda**, llegando a las siguientes consideraciones:

“**a-Su culpabilidad.** La prueba de antidoping resultó positivo (sic). No hay otra prueba legal o practicada por alguna institución de ese orden, que indique lo contrario, solo existe una prueba que es la realizada por la autoridad competente de la institución, el **Sargento...**, quien desempeña sus funciones

como laboratorista de la Clínica de la Policía Nacional. Además, el **Agente**, firmo (sic) el Acta de la Diligencia.

b-Su falta de prueba o caudal probatorio, que establezcan su inocencia. No cabe duda que la vinculación del **Agente ENOCH SAMUDIO**, a la falta que se le vincula es evidente...

El Agente Enoch en la audiencia de la Junta Disciplinaria no presentó las pruebas documentales que acompaña su Recurso de Reconsideración y muchos (sic) menos presentó *incidente de prescripción* en el acto de audiencia o *el documento presentado como Nota No.DGP/DALI/1205 de 6 de marzo de 2018, por el exdirector de la Policía Nacional OMAR PINZÓN, que guarda relación a la prescripción de la acción de perseguir la falta o la prescripción del proceso.*

c-Su responsabilidad. Que el **Agente ENOCH SAMUDIO**, se haya declarado CONFESO Y ARREPENTIDO, no lo exime de su responsabilidad. Como lo manifestó siempre, estaba consciente que su confesión no lo iba eximir de responsabilidad, además, no existe en el expediente actos posteriores a su declaración que evidencien su intención de disminuir los efectos negativos de su conducta al momento de cometer la falta..." (La negrita y cursiva es de la entidad) (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

Que luego de las pruebas recabadas y una vez concluida la investigación interna llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la institución demandada, se corroboró la vinculación directa de **Enoch Samudio Miranda**, con el hecho expuesto, ya que se logró establecer sin lugar a duda, que el recurrente dio positivo para cocaína, lo que constituye una falta gravísima de conducta de allí, que se procedió a enviar todo lo actuado a la Junta Disciplinaria Superior.

En ese sentido, el 19 de septiembre de 2019, la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, celebró la Audiencia con la participación de **Enoch Samudio Miranda junto con su defensor técnico** y al ser preguntado, cito: ¿Cómo se considera usted ante esta acusación? **Contesto (sic): "CONFESO Y ARREPENTIDO"** (La negrita y subraya es de la entidad) (Cfr. foja 16 del expediente).

En ese orden de ideas, resulta pertinente señalar que la conclusión de la Junta Disciplinaria Superior, fue la siguiente:

“que luego de haber examinado las constancias que reposan en el expediente, haber escuchado el alegato en derecho presentado por la Defensa Técnica, observamos que el **Agente...ENOCH SAMUDIO**, ha infringido el reglamento disciplinario de la Policía Nacional. Se logró comprobar la presunta vinculación del Agente...ENOCH SAMUDIO, con la falta contemplada en el Artículo 133, Numeral 6, del Decreto ejecutivo 204...que a la letra dice: ‘Consumir drogas prohibidas.’

...” (Lo destacado es de la entidad y la subraya es nuestra) (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, resulta oportuno destacar como elementos importantes que fueron tomados en cuenta por la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional para determinar que el recurrente había vulnerado la norma a la que nos referimos en el párrafo transcrito, a saber: **a)** el examen antidoping que se le realizó a **Enoch Samudio Miranda**, y que dio como resultado positivo para cocaína no tiene prueba en contrario; **b) el accionante aceptó su falta;** y **c)** no buscó ayuda médica para enmendar su conducta, lo que demuestra que no tenía intención de cambiar (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Luego que la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional examinó las pruebas documentales, consideró que el comportamiento demostrado el día de los hechos por **Enoch Samudio Miranda**, constituía una infracción del numeral 6 del artículo 133 del Reglamento de Disciplina de esa institución, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997, lo cual es una falta gravísima, que consiste en **consumir drogas prohibidas** (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Ahora bien, como quiera que el artículo 132 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo No.204 de 3 de septiembre de 1997, establece que ese tipo de faltas es competencia de la Junta Disciplinaria Superior, se recomendó al Presidente de la República la inmediata destitución de **Enoch Samudio Miranda**, basando tal sugerencia en la investigación, pruebas y audiencia llevadas a cabo en contra del recurrente, misma que fue acogida, dando lugar a la expedición del Decreto de Personal No.321 de 20 de mayo de 2020, acto administrativo objeto de reparo (Cfr. fojas 14 y 17 del expediente judicial).

De lo expuesto, se concluye que la destitución de **Enoch Samudio Miranda**, estuvo apegada al principio de proporcionalidad y a la Ley, ya que la sanción aplicada es cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar dicha medida, e igualmente respetó la garantía del debido proceso, puesto que para llegar a su desvinculación definitiva del cargo que ocupaba en la Policía Nacional, primero se realizó una investigación, la cual fue efectuada por la Dirección de Responsabilidad Profesional, y luego se remitió su resultado a la Junta Disciplinaria Superior, cuyos miembros recomendaron proceder a su remoción.

Por otra parte, creemos necesario destacar que si bien **Enoch Samudio Miranda**, pertenecía a la Carrera Policial, no podemos perder de vista que luego de haberse acreditado la veracidad de la investigación instaurada en su contra, lo que procedía era su desvinculación del cargo que ocupaba en la institución, al tenor de lo que indica el artículo 103 (numeral 2) de la Ley No.18 de 1997, el cual señala que los miembros de la fuerza policiva que pertenezcan a dicho régimen, serán destituidos y eliminados del correspondiente escalafón por decisión disciplinaria ejecutoriada, como en efecto ocurrió en el caso bajo análisis.

Finalmente, este Despacho observa que **Enoch Samudio Miranda**, ha incluido entre sus pretensiones una que no corresponde a la naturaleza de una acción de plena jurisdicción, sino de una de indemnización, lo que da lugar al incumplimiento del requisito establecido en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley No.135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley No.33 de 1946, que se refiere a “**lo que se demanda**”.

Dicho lo anterior, el abogado del actor, solicita, entre sus pretensiones, además de la declaratoria de ilegalidad del Decreto de Personal No.321 de 20 de mayo de 2020, que la Sala Tercera: “...*declare que el señor ENOCH SAMUDIO MIRANDA..., tiene derecho a que se le indemnice por cuenta de los daños y perjuicios causados, como consecuencia de la emisión del acto impugnado*” (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

De lo anotado, se infiere sin lugar a duda que no sólo se trata de dos (2) pretensiones en una demanda; **sino que las mismas, obedecen a dos (2) acciones jurídicas distintas,**

que se tramitan mediante acciones con particularidades y características inherentes a cada una; por lo que, en nuestra opinión no es dable declarar la viabilidad de una demanda de plena jurisdicción señalando que los daños y perjuicios peticionados corresponden al fondo del proceso, puesto que tales solicitudes distorsionan la naturaleza individual de cada una de ellas, las cuales recordemos son interpuestas por profesionales de la abogacía, quienes deben conocer los presupuestos procesales de cada una.

En ese mismo contexto, es imperante señalar que **presentar un sólo escrito cuyo contenido advierte dos (2) acciones distintas, sugiere que el Magistrado Sustanciador debe elegir cómo tramitará el proceso contencioso administrativo, lo que se aparta de las facultades del operador de justicia, ya que tal actuación contraviene el principio de imparcialidad e incluso, en este caso particular, releva de responsabilidad a la apoderada judicial del recurrente de interponer una acción con la debida identificación y con los presupuestos procesales que le corresponden.**

En abono de lo señalado, **debemos recordar que la importancia de indicar las disposiciones en que se fundamentan las demandas o acciones, en este caso particular, admitida como Plena Jurisdicción, radica en el hecho que las decisiones de los administradores de justicia, deben estar circunscritas estrictamente con base en las pretensiones del accionante, de allí que sea importante que éste no solamente indique con claridad sus pretensiones, sino que además debe especificar las disposiciones del ordenamiento jurídico que las fundamentan y exponer de manera lógica y suficiente, a través de argumentos fácticos jurídicos, las razones y los motivos por los cuales el acto acusado infringe las mismas.**

Lo antes expuesto, **permite al operador judicial enfocar su análisis y emitir su decisión conforme a Derecho, de lo contrario tendría el juzgador que emprender una búsqueda, colocándose en la posición del actor, a fin de determinar cuál es el verdadero querer de este último y cuáles son las normas que amparan al mismo; aspecto éste que**

escapa indiscutiblemente del rol para el cual fue designado el juzgador, aunado al hecho que podría tomarse una decisión errada o equivocada, o sin competencia para ello.

De la lectura del texto transcrito, se infiere con claridad que Enoch Samudio Miranda, incluye en su acción pretensiones indemnizatorias en concepto de daños y perjuicios, lo que corresponde a declaraciones que resultan propias de las demandas de indemnización, razón por la cual, a juicio de este Despacho, el accionante en una misma acción ha mezclado pretensiones que corresponden a dos (2) procesos distintos, lo que no resulta procedente, tal como lo señaló la Sala Tercera en el Auto de 19 de enero de 2007, en el que decidió no admitir una demanda por confundirse en la misma la naturaleza de las demandas de plena jurisdicción y de indemnización. Veamos:

“El Licenciado... actuando en nombre y representación de... ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, **demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se condene a la Caja de Seguro Social... a pagarle al... la suma de once mil novecientos setenta y cuatro balboas con sesenta y tres centavos (11,974.63)...**

El Magistrado Sustanciador procede, seguidamente, a verificar que la demanda cumple con los requisitos legales necesarios para que pueda ser admitida.

En primer lugar, este Tribunal de primera instancia, de manera docente, procede a recordar que a través del recurso de **plena jurisdicción se pide la declaratoria de ilegalidad de una actuación de la Administración, que es manifiesta a través de un acto u omisión, dependiendo del caso**, y a la vez se pide la restitución del derecho que se presume violado y todo lo que el demandante estime como intereses lesionados.

Tomando como base lo detallado, quien suscribe, considera que la demanda que nos ocupa es inadmisibles. Ello en virtud de que el apoderado judicial de la parte actora lo que pretende a través del presente recurso de **plena jurisdicción es la indemnización** y el pago retroactivo de una diferencia en concepto de pensión de Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), que alega fue mal calculada.

En este punto, resulta conveniente señalar que para tales pretensiones nuestro ordenamiento jurídico consagra la acción de indemnización por actos o hechos de la Administración o por prestación defectuosa de servicios públicos por parte de la Administración, que se

fundamenta en los ordinales 8, 9 y 10 de nuestro Código Judicial.

Ahora bien, en el caso hipotético de que se tomara el recurso presentado como una acción contencioso administrativa de indemnización, la misma resulta, de igual forma, inadmisibles pues el recurrente no se apoya en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 97 numerales 8, 9 y 10 del Código Judicial para encausar una demanda de indemnización contra el Estado...

Lo que el **petitum contempla**, es la reparación de derechos subjetivos del señor... en vista de que se solicita que la Sala se pronuncie sobre el pago de una indemnización; y el pago retroactivo de una diferencia en concepto de pensión de Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) (fs. 5-6).

...

Por las razones anotadas, lo **procedente es negarle curso legal a la demanda presentada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.**

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por... actuando en nombre y representación de...**” (La negrita es de esta Procuraduría).

Bajo este mismo criterio, el Tribunal mediante el **Auto de 12 de abril de 2019**, expuso, al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, lo siguiente:

“En esa línea de pensamiento, y sin perjuicio de lo antes expuesto, consideramos imperante aclararle a la apoderada judicial de la demandante, que la jurisprudencia de la Sala Tercera ha sido enfática al pronunciarse en aquellos asuntos relacionados con la reclamación de una compensación económica, **por lo perjuicios derivados de la emisión del acto administrativo atacado de ilegal, cuando ha sido incluida dentro de una acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, señalando que esa pretensión no es propia de las acciones de plena jurisdicción, siendo más reciente el dictado en Sentencia de 5 de agosto de 2016**, en el que se expuso lo siguiente:

‘Finalmente, debemos destacar la solicitud de reconocimiento de indemnización por daños y perjuicios, ya que la misma no va a ser considerada por este Tribunal Colegiado, **primeramente porque la determinación de los posibles daños y**

perjuicios es un elemento característico de los procesos contencioso administrativos de indemnización y no de plena jurisdicción, debido a que estos últimos, por su naturaleza, solo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados...'

En ese marco de ideas ha dejado manifiesto, que el resarcimiento de perjuicios no constituye una restauración del derecho subjetivo lesionado, por razón de la emisión del acto impugnado; puesto que, la naturaleza propia de las acciones de plena jurisdicción es no solo buscar la nulidad del acto impugnado, sino que el derecho de la parte afectada retorne a su estado original; es decir, a la situación en que se encontraba antes de la expedición del acto impugnado, ...” (El resaltado es nuestro).

De la lectura del precedente jurisdiccional **se desprende la improcedencia de los reclamos indemnizatorios como el actual, convenientemente promovido por el actor mediante un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción cuyo objetivo, entre otros, es la reparación de los daños y perjuicios supuestamente causados a Enoch Samudio Miranda.**

Como se puede observar, **el abogado del accionante, intenta con la interposición de la demanda que se analiza, que la Sala Tercera le conceda un reclamo indemnizatorio por su desvinculación del cargo que ejercía en el Ministerio de Seguridad Pública, lo que claramente corresponde a un recurso legal distinto al de plena jurisdicción, que debe ser exigido a través de la vía correspondiente; razón por la que nos encontramos frente a una pretensión que no es cónsona con la naturaleza de la acción que se estudia.**

En el Auto de fecha 26 de septiembre de 2019, la Sala Tercera acogió el criterio de la Procuraduría de la Administración, cuando señaló lo siguiente:

“Expuesto lo anterior, es visible que los apoderados judiciales de la parte actora han efectuado la solicitud de una **reclamación indemnizatoria por la suma de... (B/.54,165.32)**, dentro de una demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción que únicamente se caracteriza en virtud de su naturaleza jurídica de **restablecer el derecho subjetivo vulnerado** mas no así, el de reconocer el pago de una reclamación en concepto de indemnización, situación ésta que es propia de las demandas de indemnización. En este sentido, **le**

asiste la razón a la Procuraduría de la Administración, motivo por el cual, la presente demanda no debe de ser admitida en virtud de la confusión que reina en cuanto al tipo de objeto de estos procesos y la presentación de lo que se demanda.

...

IV.- PARTE RESOLUTIVA:

Por las anteriores consideraciones, el resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, REVOCAN la providencia de 27 de marzo de 2019, mediante la cual se admitió la presente demanda; y en consecuencia ORDENA que NO SE ADMITA la presente Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma forense ADRIANO CORREA & ASOCIADOS y el Licenciado DANIEL LOMBANA actuando en nombre y representación de JOSÉ ARISTIDES REMÓN VARELA; para que se declare NULA POR ILEGAL, la Resolución 633-2018-DG de 04 de mayo de 2018, emitida por la Caja de Seguro Social...” (Énfasis suplido).

En el marco de los hechos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.321 de 20 de mayo de 2020**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas.

A. Se **objeta** la admisión de los documentos que reposan en las fojas 31 a 74 del expediente de marras, ya que se tratan de fotocopias simples, que transgreden lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial que exige que los mismos deben incorporarse al proceso en originales o en copias autenticadas.

B. Así mismo, **objetamos** el examen de laboratorio que se encuentra en la foja 75 del infolio judicial, debido a que **data de fecha posterior al acto objeto de reparo, de ahí que su apreciación resulte inconducente e ineficaz para desvirtuar la legalidad del Decreto de Personal No.321 de 20 de mayo de 2020**, acusado de ilegal, al tenor de lo consagrado en el artículo 783 del Código Judicial, recalcando así, que en nuestro ordenamiento jurídico **rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos**

administrativos, el cual le otorga a éstos fuerza probatoria y veracidad, situación que consideramos fundamental que al momento de rebatir su legitimidad, sea con sustento en elementos probatorios existentes previo a la emisión del acto impugnado; ya que mal puede devenir en ilegal una resolución con base a argumentos posteriores (Cfr. fojas 14 y 75 del expediente judicial).

C. Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente disciplinario que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 120292021