

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1777

Panamá, 14 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La Magíster Tamara Yahel Hernández Moreno, actuando en nombre y representación de **Jorge Alexander Quintero Quintero**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.166-A de 31 de mayo de 2016, 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:** 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.

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

A. Los artículos 34, 155 y 201 (numerales 1 y 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos, estricta legalidad;; la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos; y el concepto de acto administrativo y debido proceso (Cfr. fojas 14-35 del expediente judicial)

B. Los artículos 123 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, el cual establece, que el procedimiento disciplinario deberá observar las garantías del debido proceso legal; que la investigación estará a cargo de la Dirección de Responsabilidad Profesional, concluida la misma, esta someterá el caso a la Junta Disciplinaria correspondiente (Cfr. fojas 33-35 del expediente judicial); y

C. El artículo 94 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, indica que la Dirección de Responsabilidad Profesional una vez concluida las investigaciones remitirá el resultado de la misma a la Junta Disciplinaria Superior, si se trata de faltas gravísimas, para la correspondiente decisión (Cfr. fojas 35-38 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.166-A de 31 de mayo de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante el cual se destituyó a **Jorge Alexander Quintero Quintero** del cargo de Sargento Segundo que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución No.558 de 29 de diciembre de 2020, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual confirma en todas sus

partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al prenombrado el 9 de febrero de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 57-60 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 09 de abril de 2021, **Jorge Alexander Quintero Quintero**, actuando por medio de su apoderada 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 en el periodo de su destitución (Cfr. fojas 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del recurrente alega que la entidad demandada al emitir el acto acusado de ilegal, deviene en ilegal, ya que el decreto de personal impugnado no está debidamente motivado, pues se obvia señalar los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión, lo que considera es contrario a lo preceptuado en la ley, pues únicamente se basa en criterios de discrecionalidad, desconociendo la estabilidad laboral de la que gozaba su representado, pues éste pertenecía a la carrera policial, por lo que considera que se infringe el principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 14-27 del expediente judicial).

De igual manera, manifiesta que en el procedimiento disciplinario que se le siguió a su mandante la entidad demandada inobservó lo preceptuado por la ley y las garantías judiciales que le asistían al mismo, puesto que se incurrió en una omisión de trámites legales, que conculcan el principio de presunción de inocencia; tampoco tuvo la oportunidad procesal de presentar las pruebas convenientes para ejercer su derecho a la defensa; nunca fue citado para rendir declaración ante la Dirección de Responsabilidad Profesional, quien es el ente policial al que le compete realizar las investigaciones por las faltas cometidas; y además que el recurso de reconsideración que presentó contra el acto de destitución tardó más del tiempo que establece la ley, lo que constituye una violación al principio del debido proceso (Cfr. fojas 28-33 del expediente judicial).

Finalmente, sostiene la abogada del actor que la Junta Disciplinaria Superior sólo consideró como plena prueba el informe de novedad, aunado al hecho que los procesos disciplinarios deben



estar precedidos de una investigación objetiva e imparcial por parte de la Dirección de Responsabilidad para determinar la sanción disciplinaria, a fin de determinar si procedía o no la destitución del servidor policial o el archivo del expediente (Cfr. fojas 34-36 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.

Previo a emitir nuestros descargos, vale la pena aclarar que la estabilidad laboral alegada por el demandante dada su condición de servidor público de carrera policial, 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 infracción de una falta administrativa, tal como expondremos a continuación.

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia que la investigación disciplinaria se originó de una denuncia presentada por el Oficial de Guardia del Grupo B de Altos de Jesús Zona de Policía del Canal de ese estamento policial, quien puso en conocimiento un Informe de Novedad fechado 29 de noviembre de 2015, levantado por el Teniente Luis Tingling, en el cual se indicó que *"...recibo llamada de la Capitán 10317 Sumelize Miller, de la Zona de Policía de Chorrera, quien me informa que el (sic) la D.I.J. de esa provincia se encontraba el Sargento Segundo 47786 Jorge Quintero y el Sargento Segundo 17533 José Martínez. Suscribiendo una denuncia por el hurto del vehículo, Nissan Sentra de color gris con matrícula 47786..." de igual forma, agrega que: '...dentro del vehicular hurtado había dos pistolas calibre 9mm marca Glock y dos chalecos tácticos las cuales fueron entregadas a estos sargentos para cubrir actividades remuneradas el día sábado 28 de noviembre en horas de la mañana..."* (Cfr. foja 57 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, se procedió a confeccionar el correspondiente Cuadro de Acusación Individual, a través del cual se le formularon cargos a **Jorge Alexander Quintero Quintero**, por la comisión de las faltas al Reglamento de Disciplina de ese ente policial (Cfr. foja 57 del expediente judicial).

Lo anterior, trajo como consecuencia que, el recurrente fuera citado y posteriormente sometido a la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional. En el acto de audiencia **Jorge Alexander Quintero Quintero**, reconoció y aceptó ante ese organismo disciplinario la comisión de la falta (Cfr. fojas 57 y 58 del expediente judicial).

En dicha audiencia, la Junta Disciplinaria Superior consideró que **existía mérito suficiente para el despido del accionante, por lo que a través del Oficio No.JDS/2127/15 de 3 de diciembre de 2015, se recomendó la destitución de Jorge Alexander Quintero Quintero**, sugerencia que posteriormente fue elevada al Órgano Ejecutivo y que luego conllevó a la expedición del Decreto de Personal No.166-A de 31 de mayo de 2016, acto administrativo objeto de reparo, con fundamento en el **artículo 134 (numeral 1) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional**, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, mismo que prevé lo siguiente:

**“Artículo 134. Se consideran faltas gravísimas de responsabilidad:**

**1. No entregar el arma reglamentaria, trayendo como consecuencia, la pérdida de la misma.**

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

Dentro del contexto anteriormente expresado, este Despacho advierte que, la norma antes citada se aplica en concordancia con 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).

A juicio de este Despacho, la destitución de **Jorge Alexander Quintero Quintero** 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 el derecho de defensa, tal como consta en el Acta de la Audiencia celebrada por la Junta Disciplinaria Superior**, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía en la Policía Nacional, se cumplieron



con todas las fases del procedimiento disciplinario, dentro del cual **el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias**, tal como se desprende de la Resolución No.558 de 29 de diciembre de 2020, que resuelve el recurso de reconsideración en contra del Decreto de Personal No.166-A de 31 de mayo de 2016, en el que se indicó lo siguiente: ***“...los elementos de convicción que reposan en el expediente disciplinario, podemos establecer con certeza que se cumplió con el debido proceso legal desde el momento que se inició la investigación con el Informe de Novedad respectivo, posteriormente con el levantamiento del Cuadro de Acusación Individual y la Acta de Audiencia ante la Junta Disciplinaria Superior correspondiente, celebrada en tiempo oportuno, ejerciendo la debida notificación y el respeto al derecho de la parte recurrente a la legítima defensa a través de su Defensa Técnica y la oportunidad de brindar sus descargos y presentar o solicitar pruebas que estimara conveniente.”*** (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

En este contexto, constan todos los medios de convicción recabados, entre éstos, el informe fechado 28 de noviembre de 2015, presentado por Jorge Alexander Quintero Quintero, notificando la desaparición de su arma de reglamento, la cual fue depositada en el maletero del vehículo propiedad del Sargento Segundo José Uribe Sánchez Martínez, así como la denuncia presentada el 29 de noviembre de 2016 (sic), ante la Dirección de Investigación Judicial de La Chorrera, para reportar e interponer la correspondiente denuncia por el hurto del auto donde se encontraba el arma de fuego asignada al prenombrado y la recepción de declaraciones juradas practicadas en el transcurso de la investigación disciplinaria, a través de las cuales se pudo determinar que el actor se encontraba vinculado en la falta contemplada en el artículo 134 (numeral 1) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, esto es, **no entregar el arma reglamentaria, trayendo como consecuencia, la pérdida de la misma**, situación que conllevó a que el Ministerio de Seguridad Pública, destituyera a Jorge Alexander Quintero Quintero; de ahí que mal puede alegar el recurrente que no hubo suficientes elementos probatorios recabados en el

procedimiento administrativo y que los mismos no lograron acreditar la comisión de la falta endilgada, máxime cuando éste reconoció y aceptó la comisión de la falta.

Finalmente y con el propósito de demostrar que la entidad demandada se ciñó al procedimiento establecido en la ley, queremos destacar que una vez se dictó el **Decreto de Personal No.166-A de 31 de mayo de 2016**, el accionante se notificó del acto impugnado, presentando un recurso de reconsideración que interpuso en su contra; y luego de serle notificada la decisión, se produjo el agotamiento de la vía gubernativa, lo que le permitió su acceso a la jurisdicción Contencioso Administrativa (Cfr. fojas 56, 57-60 del expediente judicial).

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera se pronunció mediante Sentencia de 4 de febrero de 2020, de la siguiente manera:

“ ...

Luego de examinar las constancias procesales incorporadas al expediente judicial y confrontarlas con lo esgrimido por cada una de las partes que intervienen en este proceso esta Corporación de Justicia comparte el criterio manifestado por la Procuraduría de la Administración en su contestación de la demanda, en el sentido que tanto la Dirección de Responsabilidad Profesional como la Junta Disciplinaria Superior dieron estricto cumplimiento al procedimiento administrativo disciplinario, estatuido en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional; por lo que, el Decreto de Personal No.418 de 20 de diciembre de 2016, acusado de ilegal, no infringe los artículos 49, 107, 117 y 123 de la Ley 18 de 1998; los artículos 34, 35, 37, 52 (numeral 4), 93, 139, 155 y 201 (numeral 90) de la Ley 38 de 2000; y tampoco, el artículo 8 de la Ley 15 de 1977, ni el artículo 14 de la Ley 14 de 1976, así como los artículos 63, 74, 77, 95, 97 y 98 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997:

En efecto, las pruebas allegadas al presente proceso han permitido establecer que el actor, quien estaba a cargo de operaciones encubiertas de entregas controladas de drogas, el día 22 de septiembre de 2015 presidió un allanamiento a un embarcadero sin la presencia de la autoridad competente, en este caso de los funcionarios de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Drogas del Ministerio Público; tal como se desprende del contenido de las declaraciones testimoniales rendidas por varios agentes policiales, los que de alguna forma participaron en ese operativo, cuyos testimonios reposan de fojas 41 a 45, 61 a 64, 65 a 73, 74 a 78, y 85 a 88 del expediente administrativo disciplinario.

También hemos podido constatar, que al actor fue vinculado por el Ministerio Público a acciones conexas al narcotráfico, situación que fue de



conocimiento de los medios de comunicación social y expuesta al público en general.

Asimismo, de fojas 128 a 137 del expediente de marras, reposa el Acuerdo de Pena suscrito el 4 de octubre de 2017, entre la Fiscalía Primera Superior Contra la Delincuencia Organizada y el ahora demandante Alex Iván Cedeño Villarreal, donde quedó establecido que a éste se le imputaron cargos por los Delitos Contra la Seguridad Colectiva y Contra la Administración Pública, mismos que fueron aceptados por Cedeño Villarreal, tal como se desprende del hecho cuarto (Véase f. 136); lo cual viene a corroborar que el actor, en el ejercicio de sus funciones como miembro de la Policía Nacional, incurrió en conductas inapropiadas que afectan la imagen de esa entidad policial:

Es importante destacar que la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, en sus artículos 8 y 11, ha dejado claramente instituido el modelo de conducta a seguir por todos los miembros de la Policía Nacional, del cual no escapaba el ex funcionario Alex Iván Cedeño Villarreal. Estas disposiciones legales señalan lo siguiente:

...

El Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, que instituye el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, consagra en el artículo 133, numeral 1, como falta gravísima de conducta de los miembros de la Policía Nacional, denigrar la buena imagen de la institución; de ahí que, al estar enmarcada la actuación asumida por el ex funcionario Alex Iván Cedeño Villarreal en dicha falta gravísima de conducta, la entidad demandada podía aplicarle la máxima medida disciplinaria de destitución, estatuida en el literal c del artículo 56 de dicho estatuto reglamentario.

...

Analizados los hechos descritos, esta Sala considera que la Dirección de Responsabilidad Profesional y Junta Disciplinaria Superior, respetaron en todo momento el derecho que tenía Alex Iván Cedeño Villarreal a defenderse, pues, una vez enterado de los cargos por los cuales estaba siendo indagado, cuando iba a prestar declaración jurada ante la Dirección de Responsabilidad Profesional, se le dio la oportunidad de explicar lo sucedido pero se acogió al derecho de guardar silencio, lo que fue reiterado por su abogado particular Licenciado Roniel Ortíz.

Incluso vemos que, en el acto de audiencia ante la Junta Disciplinaria Superior, el demandante rechazó de manera categórica ser representado por la defensora técnica designada por la institución, sobre la base de que su abogado particular no se encontraba presente, lo cual evidencia que la institución demandada de ningún modo violentó el debido proceso al actor. Por el contrario, la investigación disciplinaria fue conducida de forma imparcial, objetiva y respetando su derecho a ser oído y a defenderse; por lo que, mal puede estimarse que la institución demandada inobservó sus garantías procesales a una defensa justa y oportuna, dado que fue él mismo



quien decidió no dar sus testimonios sobre lo ocurrido en la etapa de investigación, ni ser representado por el defensor técnico designado por la referida Junta en la audiencia extraordinaria, lo cual implicó que no supiera presentar adecuadamente sus descargos.

Todo lo anterior evidencia que, la Junta Disciplinaria Superior cumplió con el deber que le impone el artículo 96 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, respetándole al actor los derechos consagrados en el artículo 97 de ese texto reglamentario el cual fue modificado por el Decreto Ejecutivo 294 de 19 de diciembre de 1997; cuyas disposiciones estatuyen lo siguiente:

'Artículo 96: Son deberes del que presida la Junta, tanto Superior como Local:

Señalar las razones por las cuales se convoca la Junta.

Dirigir el procedimiento, declarar receso y convocar a nuevas sesiones.

Resolver las objeciones que surjan por cualquiera de las partes.

Informar por escrito las decisiones de la Junta al Jefe correspondiente.'

'Artículo 97: Son derechos del acusado:

Ser citado oportunamente para que comparezca ante la Junta correspondiente.

Que se le informe el motivo de su comparecencia.

Que la institución le proporcione defensa técnica. En caso de renuncia a este derecho, el acusado asumirá personalmente su defensa.'

Por otro lado, está claro que el comportamiento incorrecto asumido por Alex Iván Cedeño Villarreal lesionó el prestigio y la imagen de esa institución, al trascender en los medios de comunicación y en las facetas judiciales su actuación irregular, la cual conllevó a que por vía jurisdiccional aceptara suscribir un acuerdo de pena de prisión e inhabilitación de funciones, misma que actualmente está cumpliendo, de ahí que al afectar el nombre de la Policía Nacional lo procedente era destituirlo del cargo que venía desempeñando; por lo que, es claro que ese comité disciplinario ventiló la comisión de la falta endilgada al actor conforme el reglamento disciplinario, por ende, en este caso no ha ocurrido ningún vicio que conlleve a la nulidad absoluta del acto impugnado, en virtud que el mismo se encuentra ceñido a Derecho.

Hay que dejar sentado que, la causal de destitución impuesta al actor 'Denigrar la buena imagen de la institución', se encuentra dentro de las causales de destitución por faltas gravísimas, como la ocurrida en el presente caso; por lo que, aunque del acto demandado de ilegal, no se desprenda expresamente todos los hechos que motivaron su remoción, lo cierto es que de la propia causal sobre la cual se fundó su destitución se infieren los motivos que dieron lugar a la aplicación de esa medida disciplinaria.

...

También cabe advertir que, el demandante alega que para removerlo del cargo era necesaria una sentencia penal; sin embargo, el artículo 103 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional es claro al señalar lo siguiente:

'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.'

De lo anterior se colige que, en estos casos, no es necesario que exista una sentencia penal para que se produzca la sanción disciplinaria de destitución; ya que, aunque en ambos procesos se relacionarían en la presunta participación del señor Alex Iván Cedeño Villarreal 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.

Todo lo expuesto, demuestra que los cargos de infracción a los artículos 117 y 123 de la Ley 18 de 1997; los artículos 34, 35, 139 de la Ley 38 de 2000; el artículo 8 de la Ley 15 de 1977; el artículo 14 de la Ley 14 de 1976; y los artículos 63, 74, 77, 95, 97 y 98 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, aducidos por el demandante en su libelo, no prosperan.

Por tanto, al no estar acreditada la ilegalidad del Decreto de Personal No. 418 de 20 de diciembre de 2016, que se recurre, no resulta procedente declarar la nulidad de ese acto administrativo, con las consecuentes declaraciones solicitadas."

En virtud de lo anterior, este Despacho estima que los cargos formulados por el actor en contra de los artículos 94 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997; 123 de la Ley 18 de 1997; 34, 155 y 201 (numerales 1 y 31) de la Ley No.38 de 2000 resultan infundados, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.166-A de 31 de mayo de 2016**, 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 disciplinario 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



María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 321812021