

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación  
de la demanda.

Vista Número 1842

Panamá, 27 de diciembre de 2021

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en representación de César Ovidio Chávez Bonilla, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 732 de 20 de octubre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No nos consta; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Tercero: No nos consta; 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 30-33 del expediente judicial).

Décimo Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 34-37 del expediente judicial).

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

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

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

## II. Disposiciones que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que hacen referencia a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y que los actos administrativos serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho, cuando estos afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial y páginas 10 y 37 de la Gaceta Oficial N° 24,109 de 2 de agosto de 2008).

B. El artículo 52 del Decreto Ejecutivo N° 204 del 5 de septiembre de 1997, que señala las causas o circunstancias atenuantes, no eximentes de responsabilidad, pero que rebajan sustancialmente la sanción por faltas administrativas (Cfr. foja 10 del expediente judicial y página 12 de la Gaceta Oficial N° 23,371 de 5 de septiembre de 1997).

## 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 las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal No. 732 de 20 de octubre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional), mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de César

**Ovidio Chávez Bonilla**, de la posición de Cabo Segundo que ocupaba en la citada institución (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un Recurso de Reconsideración que fue decidido a través de la Resolución N° 079 de 22 de marzo de 2021, expedida por el Ministro de Seguridad Pública, la cual mantuvo en todas sus partes el contenido del acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al prenombrado el 13 de abril de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 30-33 y 34-37 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 14 de junio de 2021, **César Ovidio Chávez Bonilla**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, a través de la cual solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 732 de 20 de octubre de 2020; así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega que se han conculcado los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, puesto que la entidad demandada estaba en la obligación de emitir el acto administrativo cuestionado en estricto apego al principio de legalidad, y que se cumpliera con el debido proceso; más cuando, a su juicio, se estaban vulnerando sus derechos subjetivos, por lo que debía expresar las razones o motivos que dieron origen a su destitución. Asimismo, señala que la institución debió adelantar un proceso disciplinario, en el cual se le garantizara el derecho de defensa a su representado (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el letrado arguye que se ha infringido el artículo 52 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 5 de septiembre de 1997, en la medida que la autoridad nominadora no tomó en consideración las acciones de defensa

expuestas por su mandante, las cuales, estima, son causales atenuantes y obran en favor de César Ovidio Chávez Bonilla, por lo que las mismas debieron ser valoradas por la entidad demandada al momento de adoptar su decisión (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los planteamientos expuestos por el apoderado judicial de César Ovidio Chávez Bonilla, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, este Despacho no comparte los argumentos expuestos por el recurrente, por las razones que se expresan a continuación.

En primera instancia, debemos destacar que los artículos 4 y 60 de la Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, reconocen al Presidente de la República, como jefe máximo de esa institución, quien con la participación del Ministro de Seguridad Pública, nombrará, cesará y ascenderá a los miembros de dicho estamento, con sujeción a las disposiciones que al efecto establece esa norma. Veamos:

“Artículo 4. El Presidente de la República, jefe máximo de la Policía Nacional dispondrá de su uso conforme a la Constitución Política y las leyes, y ejercerá su autoridad mediante órdenes, instrucciones o reglamentos y resoluciones, dictados directamente por él.

Para los propósitos del fiel cumplimiento de sus objetivos, la Policía Nacional queda adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia siendo su superior jerárquico Inmediato el respectivo ministro.” (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial N° 23,302 de 4 de junio de 1997) (Lo destacado es nuestro).

“Artículo 60. El presidente de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia nombrará, cesará y ascenderá a los miembros de la Policía Nacional, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezcan esta Ley y los reglamentos.” (Cfr. páginas 19-20 de la Gaceta Oficial N° 23,302 de 4 de junio de 1997) (Énfasis suplido).

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el accionante denuncia una la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una breve acotación sobre esta importante garantía

constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.” (Cfr. página 11 de la Gaceta Oficial N° 24,109 de 2 de agosto de 2008) (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la disposición jurídica recién aludida nos brinda la definición del “*Debido Proceso Legal*”, en los términos citados a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (Cfr. página 51 de la Gaceta Oficial N° 24,109 de 2 de agosto de 2008) (La negrita es nuestra).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos<sup>1</sup> señala que: “*el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho*”.

---

<sup>1</sup> Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

Vale la pena, además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez<sup>2</sup>, quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”*.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde ahora a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que en el caso objeto de la presente demanda, la entidad demandada cumplió todos los trámites y formalidades previas a emitir el acto administrativo.

Del contenido de las constancias procesales que reposan en autos, se evidencia que el procedimiento disciplinario que se le siguió al actor, César Ovidio Chávez Bonilla, tuvo su origen con el Informe de Cuadro de Acusación Individual de 22 de noviembre de 2019, confeccionado por el Sargento 1ro 15826 Ricaurte Vidal De Facción en el Grupo “C” 6x3 al Subcomisionado Edmundo Arosemena, Jefe del Área “A” de San Isidro, en el cual se indica que el prenombrado adoptó, y cito: *“...una actitud no apropiada, mucho menos profesional a la investidura de una unidad Policial, haciendo caso omiso, pese a que le impartí varias veces la misma orden, de que relevara al Cabo 2° 25254 Carlos Atencio (unidad saliente) en dicho*

---

<sup>2</sup> Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

*lugar...*". Se advierte, además, que el recurrente ha incurrido en otras ocasiones en el mismo comportamiento, situación que fue consignada en sendos Informes de Novedad por unidades de la Policía Nacional, donde se pone de manifiesto la negativa del actor de acatar la orden girada por su superior (Cfr. foja 34-35 del expediente judicial).

Sobre el particular, podemos observar que del contenido del acto confirmatorio, es decir la Resolución N° 079 de 22 de marzo de 2021, el **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, señala lo siguiente:

"Consta a fojas 26 a 29 del infolio el Acta de Celebración de la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional celebrada el día 16 de enero de 2020, donde se suspende y se ordena ampliar la investigación por parte de la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, donde las unidades mencionadas en líneas anteriores declaran ante la Dirección de Responsabilidad Profesional y se ratifican de los hechos ocurridos en el puesto de trabajo 'Las Monjitas', las cuales ponen en evidencia la conducta inapropiada del Cabo 2do. 23845 Cesar Chávez y la falta disciplinaria por la cual fue destituido.

Siguiendo con el estudio del expediente, se tiene a fojas 61 y 62 del infolio los descargos de la defensa técnica (Licenciada Yadizbeth Anria), quien argumenta que el **Cabo 2do. 23845 Cesar Chávez** cumplió con su turno; sin embargo, la Junta Disciplinaria Superior al ponderar las pruebas y demás constancias que contiene el expediente, pudo confirmar la falta de tolerancia y respeto de la unidad frente a sus superiores, además, su carácter irreverente se refleja en su hoja de vida por la cantidad de faltas cometidas dentro de la institución.

Tenemos en ese sentido que ha sido amonestado por 'No cumplir una Orden Superior', 'Manifestar de forma despectiva sus deseos de no pertenecer a la Institución', 'Manifestar replicas desatentas a un Superior y mostrarse grosero con un Superior'.

La Institución busca dentro de las filas de su personal, que se respete el orden interno entre sus miembros, mantener la paz y el sosiego en la ciudadanía, por lo que se considera que este tipo de conducta ponen en entredicho la buena imagen de la Policía Nacional, dejando en el ambiente una percepción inapropiada de su conducta y más cuando uno de sus miembros quebranta los principios éticos y básicos de conducta que debe tener toda unidad en la Policía Nacional.

Señalado lo anterior, se puede observar que el proceso disciplinario llevado a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional y la Junta Disciplinaria Superior se ajusta a lo que establece el artículo 81 y artículo 123, de la Ley 18 de 3 de junio de 1997.

...

Continuando con el orden de las ideas, luego del análisis de los informes de investigación y todas las pruebas documentales recabadas por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, podemos concluir que la conducta del **Cabo 2do. 23845 Cesar Chávez** se enmarca dentro de las **faltas gravísimas de conducta** que contempla el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, en su artículo 133, numeral 15...” (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial) (La subraya es nuestra).

En este orden de ideas, cobra relevancia lo dispuesto en los **artículos 8 y 11 de la Ley N° 18 de 3 de junio de 1997**, los cuales establecen, lo siguiente:

**“Artículo 8. Los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos, por tanto, deberán conducirse, en todo momento, conforme a los postulados señalados en los principios éticos de los servidores públicos: lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor y transparencia.**

**Les corresponde, sin excepción, ejercer sus funciones con absoluto respeto a la Constitución Política y a la Ley”.** (Cfr. página 4 de la Gaceta Oficial N° 23,302 de 4 de junio de 1997) (Énfasis suplido).

**“Artículo 11. En todo momento, los miembros de la Policía Nacional deberán actuar con alto grado de profesionalismo, con integridad y dignidad, sin incurrir en actos de corrupción o que denigren el buen nombre de la institución, y tienen el deber de mantener una vigilancia permanente para combatir este tipo de conductas”.** (Cfr. página 5 de la Gaceta Oficial N° 23,302 de 4 de junio de 1997) (Lo destacado es nuestro).

De lo hasta ahora expuesto, se puede concluir que la conducta del actor resulta contraria a todos los principios y valores contenidos en el artículo arriba transcrito, lo cual incide de manera directa en la imagen de la Policía Nacional, habida cuenta que, resulta incomprensible, cómo quien está llamado a hacer cumplir la ley sea quien se vea envuelto en este tipo de prácticas que van en detrimento de los principios éticos de los servidores públicos, y que son contrarias al alto grado de profesionalismo que en todo momento deben tener



los miembros de la Policía Nacional; motivo por el cual existía mérito suficiente para la destitución del accionante, César Ovidio Chávez Bonilla, por la infracción del artículo 133 (numeral 17) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual prevé lo siguiente:

“Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

...

17. Negarse a cumplir una orden superior dando muestras de insubordinación.

...” (Cfr. página 35 de la Gaceta Oficial N° 23,371 de 5 de septiembre de 1997) (La negrita es de este Despacho).

Cabe agregar, que luego de la celebración de la Junta Disciplinaria Superior, y atendiendo a la recomendación por ella emitida, el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, emitió el Decreto de Personal No. 732 de 20 de octubre de 2020, a través del cual el demandante tuvo la oportunidad de recurrir, tal y como efectivamente lo hizo, presentando, en esa nueva oportunidad, sus descargos en relación con hechos que se le endilgaban, respetado el debido proceso, de ahí que carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones a los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, así como al artículo 52 del Decreto Ejecutivo N° 204 del 5 de septiembre de 1997 (Cfr. fojas 29 y 30-33 del expediente judicial).

En ese sentido, cabe señalar lo indicado por el **Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional)**, en la Resolución N° 079 de 22 de marzo de 2021, que confirma en todas sus partes el acto acusado, la cual señala lo siguiente:

“No cabe duda que el Tribunal de Alzada, al revisar la presente encuesta procesal, no encontró ningún elemento de juicio que diera lugar a la nulidad del proceso, o que no se cumplió con el Debido Proceso, siendo que se ha garantizado en su justa dimensión el Proceso Administrativo Disciplinario de la Policía Nacional.

En fin, no se puede dejar de lado que la misión de toda unidad de policía es cumplir las leyes, y mantener una imagen correcta ante la sociedad, guardando ante todo lo ético, lo disciplinario y lo legal en todas las actuaciones que realiza en su vida tanto institucional como privada. Por tanto, su actuación debe ajustarse a los principios básicos de conducta que consagra la ley 8 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.

A nuestro juicio, la sanción disciplinaria en referencia fue concebida con fundamento en una causa disciplinaria gravísima de conducta, conteniendo los elementos indispensables para la conformación del acto administrativo, realizándose el Informe de Novedad, Informe de Investigación por la Dirección de Responsabilidad Profesional, Cuadro de Acusación Individual y su Junta Disciplinaria Superior en tiempo oportuno.

...” (Cfr. fojas 36-37 del expediente judicial) (Lo destacado es de este Despacho).

En abono a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno hacer referencia a la Resolución de treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020), en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“...

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... a defenderse, pues, una vez enterado de los cargos por los cuales estaba siendo indagado, la Junta Disciplinaria Superior dio oportunidad, tanto al investigado como a su defensor técnico, de hacer los respectivos descargos donde pudieron hacer uso del derecho a presentar o aducir pruebas. Sin embargo, no aportaron ningún elemento probatorio que ayudara a desvirtuar cada uno de los cargos a él endilgados, desaprovechando así esa oportunidad de defensa.

Lo anterior demuestra a esta Sala, que la institución demandada de ningún modo violentó el debido proceso al actor; por el contrario, vemos que la investigación disciplinaria fue conducida de forma imparcial, objetiva y respetando a... su derecho a ser oído y a defenderse; por ende, mal puede alegar el recurrente que se inobservaron garantías procesales a una defensa justa y oportuna.

...

Hay que dejar sentado que, la causal de destitución impuesta al actor..., 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.

... “(La negrita es nuestra).

Del extracto anterior, podemos colegir 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.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría respetuosamente solicita a ese Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por el demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 732 de 20 de octubre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional), su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

IV. Pruebas. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente disciplinario y de personal 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 recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Árdila  
Secretaria General