

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1928

Panamá, 17 de noviembre de 2022.

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.
805682022

La Magister Tamara Yahel Hernández Moreno de Him, actuando en nombre y representación de **Américo Robinson Valdés**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Recursos Humanos 336 de 3 de agosto de 2021**, 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 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 cierto como se expone; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Cuarto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Quinto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f.61 del expediente judicial).

Séptimo: No es cierto como se expone; 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, 36, 155 y 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, siendo que la primera de estas normas preceptúa que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas, se efectuarán con arreglo a principios procesales administrativos, recalcando la obligatoria aplicación del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad, quedando obligados a velar por el cumplimiento de esta norma, tanto los Ministros de Estado, como Directores de entidades descentralizadas, Gobernadores, Alcaldes, así como demás Jefes de Despacho (Cfr. Fojas 18-22 del expediente judicial); de igual forma, se hace referencia a que ningún acto administrativo podrá emitirse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo, como tampoco dicha autoridad podrá celebrar un acto de este tipo, para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos (Cfr. Fojas 22-23 del expediente judicial); asimismo, se establece que los actos serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, entre los que se recalca aquellos que afecten derechos subjetivos y los que resuelvan recursos, entre otros (Cfr. Fojas 14-18 del expediente judicial); también se hace alusión a la acepción de acto administrativo, el cual deberá formarse respetando sus elementos esenciales, destacando entre éstos la motivación, que debe comprender el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión (Cfr. Fojas 9-14 del expediente judicial).

B. Los artículos 49 y 57 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, el primero de los cuales indica que quedan sometidos a la carrera policial, los miembros de la Policía Nacional que en virtud de nombramiento tomen posesión del cargo y presten juramento de conformidad a la ley; por su parte la segunda norma estatuye que las normas y principios establecidos en la precitada Ley Orgánica serán únicamente aplicables al personal juramentado (Cfr. fojas 23-26 del expediente judicial).

C. El artículo 8 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, el cual establece que las disposiciones de dicho reglamento solo se aplicarán, entre otros, al personal juramentado en servicio activo del precitado estamento de seguridad (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

D. El artículo 39 del Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009 y adicionado por la Ley 62 de 22 de octubre de 2015, el cual estipula que los miembros del Servicio Nacional de Fronteras podrán ser trasladados a otro servicio de policía, por necesidad del servicio o a solicitud de parte interesada y que para tales efectos, el propio reglamento establecerá un procedimiento que atenderá cada caso de manera individual (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial); y

E. Los artículos 36 y 151 del Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009, reglamentado por el Decreto de Ley 8 de 20 de agosto de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá, estableciendo el primero de ellos que los miembros de dicha institución quedarán sometidos a la Carrera del Servicio Nacional de Fronteras, cuando en virtud de nombramiento, tomen posesión del cargo y presten juramento de conformidad con la ley. De igual modo, en la segunda disposición se estatuye que el traslado es el acto administrativo por el cual el nivel Directivo del Servicio Nacional de Fronteras transfiere a uno de sus miembros de una institución de seguridad a otra (Cfr. fojas 27-29 y 30-35 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 Recursos Humanos 336 de 3 de agosto de 2021**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **Américo**

Robinson, del cargo de Teniente que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. fojas 61-62 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 103 de 13 de mayo de 2022**, expedida por el Ministro de Seguridad Pública, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al prenombrado el 7 de junio de 2022, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 63-66 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 5 de agosto de 2022, **Américo Robinson Valdés**, 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 desde su desvinculación hasta la fecha de su reintegro (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del recurrente alega que el acto acusado de ilegal no contiene dentro de su motivación ningún elemento fáctico, por ende, no cumple con los requisitos establecidos en este sentido por la legislación patria, lo que no permite tomar la decisión contenida en la resolución demandada y coloca a su representado en una situación vulnerable y gravísima, pues le corresponde defenderse de un acto mal fundamentado que carece de proporcionalidad y razonabilidad, toda vez que se desconocen los hechos que le sirven de sustento a esa decisión, contraviniendo la obligatoriedad de motivar actos administrativos que afecten derechos subjetivos, según lo establecido por el principio de Legalidad y del Debido Proceso legal (Cfr. foja 10-14-22 del expediente judicial).

De igual modo, indica que el acto administrativo demandado viola la ley, ya que la Policía Nacional no tenía competencia para practicar todos los actos preparatorios adelantados y a su juicio no le era dable emitir el decreto demandado, porque su representado era miembro juramentado del Servicio Nacional de Fronteras y no existió un traslado formalizado, dado que se contaba únicamente con la publicación de la Orden General del 23 de enero de 2017, que es un mero medio que comunica

la existencia de una orden administrativa y por tanto nunca se emitió el acto administrativo que formalizara dicho traslado. Agrega que se desconoció la estabilidad laboral de la que gozaba el señor ROBINSON VALDÉS al momento de su destitución y reitera en ese sentido, que estaba adscrito a la Carrera del Servicio Nacional de Fronteras, según el artículo 102 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de junio de 1999, por haber sido juramentado en principio en aquella institución antes de su traslado, ejecutado mediante la inexistencia de un acto administrativo que debió ser emitido a nivel directivo, pero que nunca se concretó jurídicamente, lo cual fue efectuado sin la debida notificación y en vulneración a los principios de Publicidad y Legalidad.

En dicho orden de ideas, manifiesta que en el procedimiento disciplinario que se le siguió a **Américo Robinson Valdés**, la entidad demandada inobservó lo preceptuado por la ley y las garantías judiciales que le asistían al mismo dentro de su derecho a la estabilidad en el cargo, puesto que debió ser sometido a ello por causa legal que justificara dicho procedimiento y mediante el cumplimiento de todos los trámites exigidos en la normativa aplicable al actor, como miembro activo del Servicio Nacional de Fronteras y no en la Policía Nacional, al no corresponder aplicarle la Ley N° 18 de 3 de junio de 1997 y el Decreto Ejecutivo N° 204 de 1997, por ello la investigación debió ser realizada por Asuntos Internos de SENAFRONT y no por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, para ser elevada a las autoridades superiores de la primera institución, ya que nunca se concretizó (sic) su transferencia a la otra institución de seguridad. Por lo que culmina concluyendo que el acto demandado es ilegal por violar todas las normas acusadas, por lo consiguiente debía ser declarado nulo (Cfr. fojas 22-35 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. Veamos.

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 del Informe de Novedad de 5 de marzo de 2021, confeccionado por la Capitana Felipa Murillo, en el cual se indicó que a las 04:46 del día de los hechos *"al revisar su celular observa un mensaje por parte del Jefe de Seguridad de la empresa Panamá Pacífico, que decía...Comando necesito hablarle en la mañana sobre un incidente que pasó con la patrulla policial de Howard y sus ocupantes en la cual el Motorizado de seguridad de London, me escribió e informo que su patrullero, paso por la bodega de concreto y observo la patrulla de Howard, al mando del teniente Robinson en donde la otra unidad estaba cargando con unas baldosas el maletero de la patrulla, comando esto es hurto. Posteriormente nos comunicamos con el jefe de seguridad y el patrullero quien asegura y mantiene su palabra que el observo la patrulla E-2491 de Howard, en la parte trasera de la bodega, con el maletero abierto y el policía más alto cargaba baldosas mientras que la unidad policial más pequeño no le permitió el acceso, al ver lo que estaban haciendo las unidades policiales, armados pensó y se retiró del lugar, informando de la situación a su jefe; (...)"*

En ese mismo sentido, se indica: *"Que el día 08 de marzo de 2021, se inició la Investigación Policial Disciplinaria, con el número de expediente N° 138-21, culminando el 17 de marzo de 2021, con el Informe de Investigación Disciplinaria."* En virtud de lo anterior la Junta Disciplinaria realizó audiencia para evaluar el desempeño del actor, producto de la cual se recomendó su destitución.

Dentro del contexto anteriormente expresado, es importante reiterar que en la aludida audiencia el demandante **asistió acompañado por un Defensor Técnico designado por la institución, con el fin de garantizar el debido proceso, así como sus derechos constitucionales y legales**, sumado al hecho que la unidad policial, **Américo Robinson Valdés**, rinde ampliación de declaración testimonial, en la cual el interrogado aduce lo siguiente: *"El día 5 de marzo del 2021, aproximadamente a las 00:50 horas en el recorrido junto al Teniente 14897 Juan Cuevas, hicimos un alto donde está el depósito de LONDON, donde están los materiales, cuando llegamos a ese lugar no había nadie provechamos (sic) para subir al maletero del patrulla E-2491, aproximadamente como*

quince (15) láminas de baldosas, las cuales eran cuadradas, el Teniente Cuevas y mi persona las subimos juntos al patrulla, cuando ya estaban las baldosas dentro del maletero del patrulla, apareció el seguridad en una moto" (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

Igualmente, se desprende del contenido de la **Resolución 103 de 13 de mayo de 2022**, expedida por el Ministro de Seguridad Pública, a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración, lo siguiente:

"Que en vista de lo anterior, se logró comprobar la presunta vinculación del Teniente 50587 AMÉRICO ROBINSON VALDÉS, acreditándose mediante:

1. "Informes de Novedad confeccionados por la Capitana 10741 Felipa Murillo, Oficial Encargada del Puesto Policial de Howard 12va. Zona de Policía del Canal (fojas 12 y 15).
2. Informe de novedad e Inventario confeccionado por Panamá Pacífico Centro de Seguridad Integral (Fojas 75-78).
3. Informes de Comisión (Fojas 9 y 80).
4. Declaraciones del Teniente 50587 AMÉRICO ROBINSON VALDÉS (Fojas 59-64) y Teniente 14807 JUAN CARLOS CUEVAS BONILLA (Fojas 66 y 72, con las que se acredita la vinculación y responsabilidad de ambos al declararse confesos.
5. Inspección de videos de las cámaras de seguridad donde se observa que el día 04 de marzo de 2021, el patrulla ingresó a la Bodega de Garantía propiedad de London & Regional Panamá y seguidamente el agente de seguridad en una motocicleta (Fojas 37-40).
6. Informe de novedad e Inventario por parte de Abdiel O. Valderrama, Jefe de Policía Nacional de Howard, Centro de Seguridad Integral. (...)

Que en atención a ello, el análisis de las constancias documentales que se observan en el infolio, la Junta Disciplinaria Superior realizó acto de audiencia para evaluar el desempeño de dicha unidad policial, determinándose de manera unánime por sus miembros, que tal violación del Reglamento de Disciplina conlleva una falta gravísima, recomendando su destitución por violar las disposiciones contenidas en la Ley y el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional.

Que siendo así, las actuaciones que se alegan como sustento jurídico del recurso incoado no conllevan a la nulidad del acto toda vez que se evidencia dentro del proceso, que al Teniente 50587 AMÉRICO ROBINSON VALDÉS se le permitió su derecho a la defensa, pudiendo establecer con certeza que se cumplió con el debido proceso legal desde el momento en que se abrió la

investigación al respecto hasta que el proceso concluye en la Junta Disciplinaria Superior, presentando el Informe de Novedad, su cuadro de Acusación Individual y su Junta Disciplinaria Superior en tiempo oportuno, su debida notificación y su derecho a la legítima defensa a través de su Abogado Defensor y la oportunidad de poder brindar sus descargos y presentar o solicitar pruebas que estimara conveniente. (Cfr. foja 65-66 del expediente judicial).

Los hechos descritos en párrafos anteriores, trajeron como consecuencia que el Órgano Ejecutivo, a través de lo actuado por el Ministro de Seguridad Pública emitiese en primera instancia el acto administrativo demandado, es decir, el Decreto de Recursos Humanos N° 336 de 3 de agosto de 2021, mediante el cual se le destituye del cargo que ocupaba el actor en la Policía Nacional, con fundamento en los artículos 54 (literales a, b, c, d, e, g y h), 125, 128 y 133 del Reglamento de Disciplina de dicha Institución, contenidos en el Decreto Ejecutivo 204 del 3 de septiembre de 1997, normas que son del siguiente tenor, en sus respectivos numerales, aplicados el acto administrativo demandado:

“Artículo 125. Se consideran faltas graves de servicio, en segundo grado:

1. (..)

7. Dedicarse a otras actividades, durante el ejercicio de sus funciones.

Artículo 128. Se consideran faltas graves en primer grado de conducta:

1. (...)

11. Observar en el servicio o fuera de él una conducta indecorosa.

Artículo 130. Se consideran faltas graves de servicio, en primer grado:

1. (...)

7. Ocultar, encubrir o falsear la verdad en cualquier asunto de servicio.

Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. Denigrar la buena imagen de la institución. (...)

Artículo 54. Las circunstancias agravantes aumentan sustancialmente la sanción de las faltas. Se consideran como tales, las siguientes:

a- La lesión al prestigio de la institución.

b- La premeditación, alevosía y ensañamiento.

c- La mala conducta dentro o fuera del servicio.

d- El rango del infractor.

e- La pluralidad de faltas a la vez. (..)

g- Las acciones que afectan a varias personas o derechos de terceros.

h- La comisión de la falta en presencia de los subalternos o público en general.

(La negrita es nuestra) (Cfr. foja 61 del expediente judicial y páginas 12, 30, 32, 33 y 35 de la Gaceta Oficial 23,371 de 5 de septiembre de 1997).

Para la doctrina jurídica el procedimiento disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado, a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los presupuestos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, cito:

"...

'en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal', y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del ius puniendi).

Tales elementos, como se ha señalado y **lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 2000**, son **'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 proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir) y el **derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa'**. **En tanto que los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad 'atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsable..'** De ahí que, como ha sostenido esta Sala, *'los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del 'non bis in*

idem', culpabilidad y de prescripción" (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)" (La negrita es nuestra).

Con base en lo anteriormente expuesto, la destitución de **Américo Robinson Valdés** fue proporcional y legal; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida, por lo que se le aplicó lo establecido en el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, a través del cual se expide el Reglamento Disciplinario, modificado por el Decreto Ejecutivo 294 de 19 de diciembre de 1997, en concordancia con el artículo 132 (acápito b) de ese mismo texto reglamentario**, los cuales disponen que será considerada como una falta gravísima, el hecho de denigrar la buena imagen de la institución y que dicha falta podrá ser castigada por el Presidente de la República o por la Junta Disciplinaria Superior, con la máxima sanción, que no es otra que la destitución del cargo, todo ello sin perjuicio de las plurales agravantes que también fueron delimitadas en el acto administrativo que se pretende enervar por el actor.

De este modo, se dio lugar a la expedición del **Decreto de Recursos Humanos 336 de 3 de agosto de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública el cual fue confirmado por la Resolución 103 de 13 de mayo de 2022, proferida por el Ministro de Seguridad Pública, la cual le fue notificada al interesado el 8 de noviembre de 2021, de ahí que la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida** (Cfr. fojas 61-62 y 63-66 del expediente judicial).

Por otra parte, debe precisarse que durante la investigación de la que fue objeto el actor, en virtud del proceso disciplinario instaurado en su contra, la entidad demandada en todo momento respetó las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, derechos que éste tenía, tal como se encuentra señalado en los artículos 97 y 98 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo 294 de 1997. Debido a ello, fue citado oportunamente para que compareciera ante la Junta Disciplinaria Superior, en la que se le informó el motivo de su presencia ante ese organismo; se le proporcionó un Defensor Técnico designado por la institución; y se le permitió rendir declaración respecto a los hechos denunciados en su contra; en la que no hizo otra cosa que admitir los hechos de la acusación y demostrar, sin lugar a dudas, que la actuación del ahora demandante tampoco se

adecuó a lo establecido por el artículo 16 del texto reglamentario, el cual señala con meridiana claridad que la conducta de los miembros de la Policía Nacional **deberá estar ceñida en todo momento a un alto grado de profesionalismo, integridad y dignidad, sin incurrir en actos que denigren el buen nombre de la institución y que además tienen el deber de mantener una vigilancia permanente para combatir este tipo de conducta;** razón por la que consideramos que los cargos de infracción aducidos por el actor carecen de sustento jurídico, y así debe declararlo la Sala Tercera.

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 Recursos Humanos 336 de 3 de agosto de 2021, el accionante se notificó del acto impugnado, interponiendo y sustentando un recurso de reconsideración 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 10, 12-21 y reverso 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:

“Por otra parte, se observa que el apoderado especial del recurrente funda las pretensiones de la demanda en una serie de supuestas violaciones, por omisión, de los principios del debido proceso legal y derecho de defensa de Alex Iván Cedeño Villarreal, incurridas por la Dirección de Responsabilidad Profesional y la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, durante el procedimiento disciplinario seguido en su contra, el cual culminó con la recomendación de su destitución al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministro de Seguridad Pública, misma que se materializó a través del decreto de personal impugnado.

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. (...)

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. (...)

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 (...)

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.

Además, consideramos que por la magnitud de las acciones irregulares cometidas por este ex funcionario, que empañan el esfuerzo que realiza la Policía Nacional por elevar la percepción pública que de ella se tiene, no podemos pasar por alto tales acciones que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional de ese ente, que requiere de la confianza y seguridad de los ciudadanos para ejercer su labor de protección y servicio. (...)

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."

Desvirtuada la tesis de la letrada demandante, esbozada en cuanto a la estabilidad de carrera de su representado, versus el procedimiento disciplinario debidamente implementado en su contra,

procedemos a oponernos a lo indicado de su parte, en cuanto a la falta de motivación del Decreto de Recursos Humanos 336 de 3 de agosto de 2021; al respecto, resulta válido acotar que al estructurar el acto acusado, la entidad demandada hizo una relación secuencial y ordenada de las normas que facultan a la máxima autoridad de esa institución, para remover a los servidores públicos bajo su mando, por cuanto que se detallaron taxativamente todas y cada una de las disposiciones que fundamentaron, en estricto derecho, la destitución in exámine, tal cual se ha descrito en líneas precedentes, siendo entonces que el artículo 54, literales a, b, c, d, e, g y h; artículo 125, numeral 7; artículo 128, numeral 11 y artículo 133, numeral 1 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, contenidos en el Decreto Ejecutivo 204 del 3 de septiembre de 1997, resultan ser el epicentro de la motivación de la resolución acusada.

Luego entonces, la sola explicación del cúmulo de normas que facultan y amparan a la autoridad nominadora de la entidad demandada, para adoptar la medida de destituir a **Américo Robinson Valdés**, hacen que el acto demandado cumpla con el principio de la motivación del acto administrativo, toda vez que surgen como consecuencia de esas facultades, por tanto, se desprende de modo diáfano y sin ningún tipo de confusión, que no se perjudicó al actor, en cuanto a coartarle el ejercicio del debido proceso legal, **en virtud de que en la resolución de destitución se le dio a conocer, de manera precisa, las causales por las cuales fue destituido del cargo que ocupaba en esa entidad pública**; prueba de ello, es que el mismo ejerció plenamente su acceso a los derechos de contradicción y defensa dentro de todo el procedimiento disciplinario tramitado por la Dirección de Responsabilidad Profesional, lo que también aconteció en la audiencia celebrada ante la Junta Disciplinaria Superior, en la que fue asistido por un letrado defensor, estando enterado en ese acto oral de las causales de destitución, por lo que hizo uso oportuno de todos los recursos legales a los que tenía derecho, agotando así la vía gubernativa, lo que le permitió acudir de manera oportuna a esta instancia extraordinaria, en busca de la tutela de sus derechos posiblemente lesionados con la emisión de la resolución sub júdice.

Así las cosas y como quiera que se surtió una fundamentación adecuada en la resolución de primera instancia, de igual forma vale resaltar que se emitió la Resolución 103 de 13 de mayo de 2022,

que resolvió el Recurso de Reconsideración impetrado contra el acto administrativo demandado, en la cual no solo se reitera la clara formulación de cargos disciplinarios, sino que incluso relata claramente en su argumentación, tanto el procedimiento como los elementos fácticos que sustentaron dichas causales de destitución, en clara conexión a la resolución de primera instancia, reiterando el fundamento de derecho y destacando el ejercicio pleno del derecho de defensa por parte del actor, así como la preservación garantista del Debido Proceso administrativo. De esta manera, se concluye que no se ha conculcado en su perjuicio el principio de motivación, como tampoco sus derechos fundamentales ni la Seguridad Jurídica, que se mantienen implícitos en dicha acepción.

Al respecto, procede de igual modo, pronunciamos en cuanto a la tesis esgrimida por la abogada demandante, en torno a la falta de competencia de la Policía Nacional y sus distintas dependencias, para conocer o gestionar el proceso disciplinario instaurado contra su representado.

En este orden de ideas, en lo tocante a la que no existía un traslado formalizado, dado que a juicio de la parte actora, se contaba únicamente con la publicación de la Orden General del 23 de enero de 2017 y que nunca se emitió el acto administrativo que formalizara dicho traslado, bien vale señalar que sobre esa orden de traslado, rige el principio de **Presunción de Legalidad**, vigente en nuestro ordenamiento jurídico y el cual estipula que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz; por tanto, **quien alegara su ilegalidad o inexistencia debe demostrarla plenamente**, lo que lamentablemente no se materializó en la acción contencioso administrativa in exámine.

De esta forma, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad, expedida o celebrado por una autoridad u organismo público, con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo, al tenor de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la Presunción de Legalidad, el autor español LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ, ha indicado que la misma:

"consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativo que no existe tal presunción, pues esta es iuris tantum...".[2]

En este sentido, los actos administrativos, por definición tienen que ajustarse estrictamente a los dictados de la Constitución y la Ley; en torno a ello procede destacar que el Principio de Legalidad de las actuaciones administrativas, se preceptúa de modo axiomático y concatenado en los artículos 34 y 46 de la consabida Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que establecen lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad **y con apego al principio de estricta legalidad**. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. "

(...)

"Artículo 46: Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior." (lo resaltado es nuestro)

En atención al análisis expuesto en líneas que anteceden, resulta válido destacar que devienen extemporáneos e inoportunos los argumentos de la parte actora, en cuanto a una ilegalidad o nulidad por inexistencia de acto administrativo, sobre una orden de traslado de una unidad policial entre distintas instituciones de seguridad, materializada desde el 23 de enero de 2017, por demás ejecutoriada y contra la cual no consta en el bagaje probatorio adjunto a la demanda, que haya sido objeto de recurso alguno en la vía gubernativa, ni mucho menos en la instancia extraordinaria de lo

Contencioso Administrativo (Cfr. Fojas 39-55 y 60-66); todo ello aunado a que tal cual consta en el libelo de la acción objeto de nuestra oposición, dicha orden de traslado tampoco consiste en el objeto de la presente demanda (Cfr. foja 2-4 y 36 del expediente judicial), por lo que mal puede devenir el referido acto administrativo en ilegal o nulo **con base en elementos y argumentos posteriores a más de 5 años desde su emisión.**

Luego entonces, puede colegirse que no existe disposición jurídica alguna, por cuyo conducto se haya dejado sin efecto la orden de traslado del actor, o bien, que se haya declarado su inexistencia y/o nulidad por parte de los entes competentes, como lo sería la propia institución demandada en la vía ordinaria gubernativa, o por la propia Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en sede extraordinaria.

A contrario sensu de lo argumentado por la letrada demandante, al preservarse la presunción de legalidad del traslado cuestionado, éste mantiene su plena vigencia a la luz de las normas legales correspondientes en materia de movilidad de funcionarios, así como de equivalencia de cargos entre instituciones de seguridad pública del Estado panameño, es decir, mediante lo presupuestado en el artículo 157 del Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009, que reglamenta el Decreto de Ley 8 de 20 de agosto de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá:

Artículo 157. El Órgano Ejecutivo, por razón del servicio, podrá autorizar el traslado de un miembro del Servicio Nacional de Fronteras a otra institución de seguridad pública, por solicitud de otros directores o de los interesados, **manteniendo el mismo cargo o su equivalente, así como el derecho a ascenso y jubilación.**

De este modo, se desvirtúa lo indicado por la abogada accionante, toda vez que se preservó en aquel entonces, 23 de enero de 2017, la estabilidad laboral del señor ROBINSON VALDÉS, no solo a través de la presunción de legalidad de su traslado, sino también cuando el mismo se dio **bajo el cargo equivalente que tenía en el Servicio Nacional de Fronteras hacia la Policía Nacional, con los derechos, deberes y obligaciones inherentes a su cargo.**

Por consiguiente, desde ese momento el Teniente Robinson Valdés se encontraba sometido, como miembro activo de su nueva institución, al estricto cumplimiento del artículo 8 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, contenido en el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de

1997, modificado por el Decreto Ejecutivo 294 de 19 de diciembre de 1997, por lo que evidentemente no se vulneraron los principios de Publicidad y Legalidad dentro de la implementación de esa acción de personal; toda vez que los entes disciplinarios de la Policía Nacional, es decir la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y la Junta Disciplinaria Superior mantenían plena competencia para evacuar el proceso disciplinario seguido al demandante, hasta el estado de ser decidido por el Presidente de la República y el Ministro de Seguridad Pública, a través del Decreto de Recursos Humanos N°336 de 3 de agosto de 2021, que dispuso la destitución del Teniente Américo Robinson.

En virtud de lo anterior, este Despacho estima que los cargos formulados por el actor en contra de los artículos 34, 36, 155 y 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; 49 y 57 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997; 8 del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997; 39 del Decreto de Ley 8 de 20 de agosto de 2008 y 36 y 151 del Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009 resultan infundados, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Recursos Humanos N°336 de 3 de agosto de 2021**, 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:

A. Esta Procuraduría **objeta** por inconducente e ineficaz, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, el Oficio SNF/DG/1053-22 de 26 de julio de 2022, suscrito por el Comisionado Oriel Ortega, Director General del Servicio Nacional de Fronteras y sus anexos, visibles a fojas 49-55 del expediente judicial; debido a que tal prueba no logra refutar la presunción de legalidad del acto administrativo de traslado de Américo Robinson Valdés, ni enerva la competencia de la Policía Nacional para conocer del Proceso disciplinario seguido en su contra; por tanto, resulta manifiestamente dilatoria y con total falta de idoneidad para demostrar la presunta ilegalidad que enuncia como hecho de su demanda.

Al respecto, en la Resolución de 2 de enero de 2015, emitida por la Sala Tercera, **se explica la conducencia de las pruebas**, en los siguientes términos:

"En ese sentido, el profesor Jairo Parra Quijano en su obra Manual de Derecho Probatorio, explica que la conducencia es, "la idoneidad legal que tiene una prueba para demostrar determinado hecho."

Al respecto del tema, el artículo 783 del Código Judicial, establece lo siguiente:

'Artículo 783. Las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso y son inadmisibles las que no se refieren a los hechos discutidos, así como las legalmente ineficaces.


El Juez puede rechazar de plano aquellos medios de prueba prohibidos por la Ley, notoriamente dilatorios o propuestos con el objeto de entorpecer la marcha del proceso; también puede rechazar la práctica de pruebas obviamente inconducentes o ineficaces.' (La negrita es nuestra).

B. 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
Secretaria General