

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 394

Panamá, 08 de abril de 2021.

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Rafael Alberto Santamaría González, actuando en nombre y representación de **Ricardo Vega González**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal 256 de 26 de junio de 2019**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 75 y 77 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, los que, en su orden, se refieren a que las Juntas Disciplinarias deberán profundizar en las investigaciones respectivas, aun cuando la falta sea evidente por la propia confesión del investigado, o cuando existan dudas sobre los hechos; y que la decisión de la Junta Disciplinaria se tomará cuando se dicte sentencia judicial definitiva (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

B. El artículo 102 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999, por el cual se desarrollan los Capítulos VI, VII, Sección primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, del Capítulo VIII de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, que señala que los policías que hayan sido nombrados antes de aprobada y reglamentada la ley, adquirirán su estatus de carrera de manera automática (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

C. Los artículos 103, 107 y 123 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, los cuales establecen, de manera respectiva, que una vez destituidos los miembros de la Policía Nacional que pertenezcan a la carrera policial, se les eliminará el correspondiente escalafón de la institución, por haber sido condenados mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de delito doloso que conlleve pena de prisión o por decisión disciplinaria ejecutoriada, tras la violación de los preceptos establecidos en la ley o sus reglamentos; que los mismos una vez pertenezcan a la carrera policial, gozarán de estabilidad en el cargo; y la necesidad de observar las garantías del debido proceso legal en el procedimiento disciplinario (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial); y

D. El artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refiere a que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. foja 7 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 256 de 26 de junio de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **Ricardo Vega González**, del cargo de Subteniente que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. foja 10 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 del **Resuelto 1336 de 12 de diciembre de 2019**, expedido 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 28 de enero de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 12-21 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 2 de junio de 2020, **Ricardo Vega González**, actuando por medio de su apoderado 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 hasta la fecha de su reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del recurrente alega que el Ministerio de Seguridad Pública, no esperó a que se dictara la sentencia definitiva dentro del proceso penal que se seguía en contra de su mandante; por el contrario, la Junta Disciplinaria de la entidad demandada recomendó su destitución, a pesar que no existía fundamento para ello, con lo que lesionó el derecho de su mandante, ya que posteriormente se dictó un Sobreseimiento Definitivo a favor de **Ricardo Vega González** (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

De igual manera, sostiene el abogado del recurrente que al emitir el acto acusado de ilegal, la institución de seguridad pública, desconoció la estabilidad laboral de la que gozaba su representado, pues pertenecía a la carrera policial. De igual manera, manifiesta que en el

procedimiento disciplinario que se le siguió a **Ricardo Vega González**, 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, lo que constituye una violación al principio del debido proceso (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

Finalmente, manifiesta que el acto acusado deviene en ilegal, ya que el decreto de personal impugnado no está debidamente motivado, pues únicamente se basa en criterios de discrecionalidad, aunado a que no hace una relación sobre los hechos que dieron lugar a que el funcionario se encontraba desprovisto de los derechos que le otorgaba el régimen de carrera policial; y se obvia señalar los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión, lo que considera es contrario a lo preceptuado en la ley (Cfr. foja 7 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 8 y 9 de febrero de 2019, confeccionado por el Teniente Eric Nuñez, en el cual se indicó que *"...recibió un reporte de la diligencia de allanamiento por parte de la Fiscalía de Homicidios y Femicidio en la residencia del Subteniente VEGA, ubicada en Aserrío donde se encontró un proveedor de arma de fuego vacío y donde el prenombrado fue aprehendido, se procedió a retirarle el carné, la placa policial numerada 0550 asignada al Subteniente VEGA, donde el mismo corroboró que esa era su placa policial, y en dicho informe se adjuntó copia del oficio N°509-19, con fecha 9 de febrero de 2019, donde la Fiscal Adjunta de la Sección*

*Especializada de Homicidios y Femicidios de la Provincia de Chiriquí, Licenciada Alicia del C. Salina, solicitó que al ciudadano **RÍCARDO VEGA** se mantenga en la sala de guardia, hasta que fuera puesto a órdenes del Juez de Garantías de la provincia de Chiriquí, (Foja 6-7) ya que guarda relación con la noticia criminal 201900007751.” (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).*

En ese mismo sentido, se indica: *“Que la Investigación Disciplinaria, se inició de oficio, con el número de expediente N° 091-19 al Subteniente 15088 **RÍCARDO VEGA**, por la falta disciplinaria al artículo 133 numeral 1 que a su letra dice ‘**DENIGRAR LA BUENA IMAGEN DE LA INSTITUCIÓN**’. La unidad policial fue investigada, por la Dirección de Responsabilidad Profesional, el cual se dio inicio la investigación el día 8 de febrero de 2019, por la presunta vinculación del Subteniente **RICARDO VEGA GONZÁLEZ**, con la falta enumerada, en base a que surgió una alerta sobre la presencia de personas en la gallera de San Miguel de Exquisito, los cuales se mantenían dentro de un automóvil y presuntamente portaban armas de fuego.” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).*

Tal y como se observa en las constancias procesales contenidas en autos, el 8 de abril de 2019, se dio inicio a la audiencia oral ante la **Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional**, con el fin de atender el caso de la unidad policial **Ricardo Vega González**, quien fue citado oportunamente, por razón de un cuadro de acusación individual en su contra por la falta contenida en el artículo 133 (numeral 1) del Decreto Ejecutivo 204 del 3 de septiembre de 1997, consistente en **“Denigrar la buena imagen de la institución”** (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, es importante indicar 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 el Presidente de la Junta Disciplinaria Superior le preguntó a la unidad policial, **Ricardo Vega González**, cómo se consideraba ante esa acusación, y el interrogado contestó “inocente”, procediendo a realizar sus descargos, indicando lo siguiente: *“El día 7 de febrero salió de su casa en compañía de tres muchachos quienes eran los cuidadores de sus gallos, y que él jugaba gallos desde muy pequeño. En dirección a la gallera habían tres muchachos más y que él los invitó a la*

gallera, y al llegar, le comunicó al dueño de la gallera que era sapito y que vino a ganarle el peón, además de manifestarle que andaba en compañía de seis (6) muchachos, donde tres (3) de ellos se quedaron afuera en el carro y posteriormente uno de los muchachos le dijo que estaban revisando su carro..."; sin embargo, al ser preguntado por el Subteniente Solís, si el vehículo era de su propiedad, el prenombrado respondió que, "...si, e indicando que los muchachos andaban en su compañía y que eran sus cuidadores de gallos, agregando que se subió a su vehículo y se retiró, haciendo referencia que él fue a dejar a los muchachos y que pasaron a una bodega a comprar cervezas y de allí se retiró a su casa..." (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Conforme se desprende del contenido del **Resuelto 1336 de 12 de diciembre de 2019**, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, a través del cual se resolvió el recurso de reconsideración, presentado por el demandante en la vía gubernativa, dicha decisión se fundamentó en lo siguiente:

"Es importante señalar que, dentro del expediente disciplinario hay elementos probatorios, debidamente acreditados que demuestran la falta cometida como lo son los informes policiales suscritos por el Teniente **ERIC NUÑEZ**, el oficio N° 509-19 con fecha de 9 de febrero de 2019, emitido por la Fiscalía Adjunta de la Sección Especializada de Homicidios y Femicidios de la Provincia de Chiriquí donde se solicita que se mantenga en la sala de guardia a **RICARDO VEGA** hasta ser puesto a órdenes del Juez de Garantía, ya que guarda relación con la **Noticia Criminal 201900007751** (foja 10), el oficio N° 1785 con fecha de 10 de febrero de 2019, donde el Juez de Garantías de la Provincia de Chiriquí informa que mediante audiencia realizada el 10 de febrero de 2019, impuso la medida Cautelar de **DETENCIÓN PROVISIONAL** a **RICARDO VEGA**, por el delito **CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL (FEMICIDIO Y HOMICIDIO EN GRADO DE TENTATIVA) Y CONTRA EL PATRIMONIO ECONÓMICO (ROBO)** (foja 48), el oficio N° 4034, con fecha de 2 de febrero de 2019, donde el Tribunal Superior de Apelaciones revocó la medida cautelar personal de Detención Provisional a **RICARDO VEGA**, imputado por los delitos de Femicidio, Homicidio en Grado de Tentativa y Robo y le impuso otra medida cautelar previstas en el artículo 224, numerales 3 y 7 del Código Procesal Penal (foja 635) la Resolución N°04-19 con fecha de 8 de febrero de 2019, emanada del despacho de la Fiscalía Adjunta de la Sección Especializada de Homicidios y Femicidios de la Provincia de Chiriquí, donde se ordenó la Aprehensión a **RICARDO VEGA** (foja 636).

...

En vista de las declaraciones de los testigos presenciales del incidente, a firmaron haber visto al homicida en el vehículo de

color gris propiedad del Subteniente **RICARDO VEGA**, cabe resaltar que dentro del expediente disciplinario, no consta ninguna prueba que demuestre lo contrario y desvirtúe, lo que se plasmó en los informes de Novedad y lo que señalan los oficios de las autoridades y las investigaciones realizadas por las autoridades correspondientes..." (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Lo descrito en párrafos anteriores, trajo como consecuencia que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministro de Seguridad Pública a través del Decreto de Personal 256 de 26 de junio de 2019, destituyera a **Ricardo Vega González**, con fundamento en el artículo 133 (numeral 1) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, norma que es del siguiente tenor:

"Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. **Denigrar la buena imagen de la institución.**
2. **..."** (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 10 del expediente judicial y página 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 ídem', 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).

Efectuamos esta aclaración; ya que el demandante en su libelo expone, que fue sobreseído definitivamente por el Tribunal de Garantías de la Provincia de Chiriquí, dentro de la causa penal que guarda relación con los delitos de Femicidio y Homicidio en Grado de Tentativa y Robo, como argumento para desvirtuar la medida de destitución adoptada; empero, no podemos perder de vista que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, **las resultas del procedimiento disciplinario no están sujetas al proceso penal**; por lo que **no se pueden compaginar el poder disciplinario con el Derecho Penal**; ya que aun cuando ambos son procedimientos de represión, el Derecho Penal se aplica a todas las personas, de ahí que las sanciones de esta naturaleza sean más graves; a diferencia del poder disciplinario, el cual **sólo se impone a los funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de su cargo**; razón por la cual son jurisdicciones que se surten con total independencia una de la otra.

Nuestro criterio encuentra sustento en el artículo 129 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, que puntualiza lo siguiente:

"Artículo 129. La iniciación de una causa penal contra un miembro de la Policía Nacional, no impedirá la incoación y tramitación del proceso disciplinario correspondiente, que se resolverá de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento de disciplina." (Cfr. página 42 de la Gaceta Oficial 23,302 de 4 de junio de 1997).

Igualmente, en la Sentencia de 20 de abril de 2016, emitida por la Sala Tercera, **se explica la diferencia entre el Derecho Penal y el Poder Disciplinario**, en los siguientes términos:

“ ...

Por último cabe reiterar el criterio que ha venido sosteniendo la Sala cuando ha señalado que el procedimiento disciplinario no está sujeto a las mismas garantías del proceso penal, afirmación que tiene su origen principalmente en que el proceso penal está regido por una serie de principios y garantías constitucionales y le es aplicable a todo aquel que incurra en un tipo delictivo, mientras que el procedimiento administrativo sancionatorio sólo le compete a la entidad administrativa con respecto a la sanción de una falta en la que incurra un funcionario público, de manera que si la falta administrativa está claramente establecida en la ley aplicable, corresponde atender al principio de estricta legalidad que rige el procedimiento administrativo a la entidad pública y en ese sentido, **comprobarla y sancionarla sin perjuicio del proceso penal.**” (La negrita es nuestra).

Con base en lo anteriormente expuesto, la destitución de **Ricardo Vega González** 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) del de ese mismo texto reglamentario, que 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, lo que dio lugar a la expedición del **Decreto de Personal 256 de 26 de junio de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública el cual fue confirmado por el Resuelto 1336 de 12 de diciembre de 2019, emitido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual le fue notificado al interesado el 28 de enero de 2020, de ahí que la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida (Cfr. fojas 10, 12-21 y reverso del expediente judicial).

Por otra parte, debe precisarse que durante la investigación de la que fue objeto el demandante en virtud del proceso disciplinario al que se vio sometido, 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 el artículo 97 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; declaración ésta que no hizo otra cosa que demostrar que la actuación del ahora demandante tampoco se adecuó a lo establecido por el artículo 16 del texto reglamentario, el cual señala con precisión 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 Personal 256 de 26 de junio de 2019, 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 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:

“Evacuados los trámites legales establecidos para este tipo de procesos, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo procede a resolver la controversia planteada, de conformidad con la atribución otorgada por el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

De acuerdo con las constancias procesales que reposan en el expediente, se advierte que el acto administrativo censurado es el Decreto de Personal N°418 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual Alex Iván Cedeño Villarreal es destituido del cargo de Mayor en la Policía Nacional, decisión que fue sustentada con base en lo establecido en el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo N°204 de 3 de septiembre de 1997 (Denigrar la buena imagen de la institución).

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.

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:

'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, transparencia.

Les corresponde, sin excepción, ejercer sus funciones con absoluto respeto a la Constitución Política y a la Ley.'

'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 denigre el buen nombre de la institución, y tienen el deber de mantener una vigilancia permanente para combatir este tipo de conductas.'

Como quiera que el demandante, inobservó los postulados antes anotados, al cometer una conducta gravísima en pleno ejercicio de sus funciones, lo procedente era aplicarle la máxima sanción disciplinaria de destitución del cargo de Mayor que venía desempeñando en la Policía Nacional; toda vez que, el comportamiento indebido asumido por Alex Iván Cedeño Villarreal comprometió el prestigio de todos los miembros adscritos a la Policía Nacional, los cuales por su propia investidura deben ser un modelo íntegro de conducta, tanto en su vida institucional como privada, enalteciendo en todo momento el buen nombre de la institución, observando los principios éticos aplicables a los servidores públicos, máxime si nuestra Carta Política ha dispuesto de manera específica que las autoridades nacionales están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

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.

Una vez determinada la conducta inapropiada del actor y la facultad que tiene el Ministerio de Seguridad Pública para imponer la sanción disciplinaria de destitución, pasamos a verificar si durante el procedimiento administrativo disciplinario aplicado a este exfuncionario le fue respetado los principios de legalidad y del debido proceso, ofreciéndole una defensa oportuna, lo cual, a juicio del demandante fueron desconocidos por la Junta Disciplinaria Superior, violando con ello los artículos 117 y 123 de la Ley 18 de 1997; 34, 35, 139 de la Ley 38 de 2000; artículo 8 de la Ley 15 de 1977 y artículo 14 de la Ley 14 de 1976; y los artículos 63, 74, 77, 95, 97 y 98 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997.

En ese sentido, esta Sala ha podido observar del contenido de las piezas procesales que reposan en los expedientes judicial y administrativo, que el 25 de octubre de 2016 la Dirección de Responsabilidad Profesional inició de oficio una investigación disciplinaria, a raíz de la publicación en los medios de comunicación social del desmantelamiento de una red de narcotráfico en la que estaban presuntamente vinculados agentes del Servicio Nacional de Fronteras, tal como se desprende del contenido de la foja 72 del expediente judicial.

Debido a lo anterior, el 26 de octubre de 2016, el demandante Alex Iván Cedeño Villarreal fue informado por el Jefe de la Zona de Policía del Canal que debía mantenerse en esas instalaciones, en vista del inicio de una investigación disciplinaria en su contra. (Cfr. f. 95 del expediente judicial).

También notamos, de fojas 175 a 179 del expediente administrativo, que la Dirección de Responsabilidad Profesional emitió el Informe de Investigación Disciplinaria de 3 de noviembre de 2016, en el que hizo constar que durante esas indagaciones al ex funcionario Alex Iván Cedeño Villarreal se le requirió su declaración testimonial. Sin embargo, éste se acogió a lo dispuesto en los artículos 22 y 25 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 del Código de Procedimiento Penal.

En dicho informe, la Dirección de Responsabilidad Profesional dejó saber que las faltas disciplinarias atribuidas a Alex Iván Cedeño Villarreal habían quedado probadas, esto es denigrar la buena imagen de la institución y ser cómplice o trabajo auxiliar de una falta gravísima cometida por un superior, igual o subalterno, consagradas en los artículos 133 (numeral 1) y 134 (numeral 5) del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997; ya que, las declaraciones que rindieron algunos agentes arrojaron que el indagado Cedeño Villarreal al realizar la operación Tripulante procedió a revisar la embarcación en la que se encontraron sustancias ilícitas acompañado del supuesto informante, sin contar con la presencia de los funcionarios de la Fiscalía de Drogas. Además, de las copias del Libro de Novedades de la Sala de Guardia de la Zona de Policía de Coclé, pudieron advertir que en éste quedó registrado un hecho de supuesto tumbé de drogas, donde se dio la aprehensión de tres ciudadanos panameños y tres ciudadanos colombianos, entre los cuales se encontraba el supuesto informante de la referida operación Tripulante. No obstante, por orden del ex funcionario

Cedeño Villareal los mismos fueron puestos en libertad, determinando así que tales conductas afectaron la imagen de la institución, pues, esa situación había trascendido a los medios de comunicación social, por lo que consideraron que ese caso debía ser calificado por la Junta Disciplinaria Superior.

Consta, de fojas 51 a 60 del expediente judicial, que el 3 de noviembre de 2016 la Junta Disciplinaria Superior llevó a cabo el acto de Audiencia Extraordinaria para atender el caso de Alex Iván Cedeño Villarreal, a la cual compareció dicho ex funcionario a quien se le preguntó, antes de dar inicio a la audiencia, si conocía el motivo por el cual fue citado, respondiendo que sí. Además, se le preguntó si iba a utilizar los servicios de un abogado idóneo, Licenciada Rosalía Barragán asignada como defensora técnica por la institución, manifestando que NO, pues, asumiría su propia defensa, ya que su abogado personal no estaba presente.

Se advierte que, en presencia de todas las partes, la Junta Disciplinaria Superior dio lectura a los cargos imputados a dicho funcionario, así como del contenido del expediente disciplinario, donde se hizo referencia a los hechos ya descritos; después, procedieron a preguntarle al demandante Alex Iván Cedeño Villarreal como se consideraba ante esas acusaciones, quien les respondió que inocente y a renglón seguido hizo sus descargos de manera oral, donde pudo solicitar o presentar los medios de prueba que considerara necesarios para su defensa, derecho que no fue aprovechado por Cedeño Villarreal.

Luego, de realizar una serie de preguntas a Cedeño Villarreal, a fin de aclarar la situación sometida a escrutinio, y de revisar las pruebas recabadas en la investigación, así como los descargos de la unidad acusada, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior concluyeron que este agente policial estuvo al mando de una diligencia en la provincia de Coclé y que la misma no había sido comunicada a la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Drogas, mucho menos programada ni autorizada por el Fiscal, quien solo recibió un chat de Cedeño Villarreal indicándole que estaba en el área. También, quedó evidenciado que 6 ciudadanos fueron retenidos y posteriormente puestos en libertad por instrucciones de Cedeño Villarreal; de ahí que, consideraron que esas actuaciones, contrarias a la Ley que rige a la Policía Nacional y su Reglamento de Disciplina, ocasionaron un grave deterioro a la buena imagen de esa institución, por lo que decidieron recomendar, al Presidente de la República, por vía del Director General de la Policía Nacional, la destitución del actor, pues, se demostró la comisión de la falta contenida en el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 de 1997.

Luego de transcrita la audiencia, ésta fue firmada por todas las partes que en ella intervinieron e indicando que contra esa recomendación no cabía recurso alguno, pero que si la autoridad nominadora acogía dicha sugerencia y emitía un decreto de personal, podría interponer recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

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 Ortiz.

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.

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 lo tanto, al existir suficientes elementos de convicción que acreditan que éste mantenía nexos con asuntos delictivos, lo procedente era la desvinculación del cargo que desempeñaba, por violar lo dispuesto en el artículo 133, numeral 1, del Decreto Ejecutivo 204 de 1997.

En esa misma línea de pensamiento, debemos aclarar que en el expediente no reposa ningún elemento probatorio que permita establecer que el demandante se encontraba adscrito a la carrera policial, para que pudiese hacerse acreedor del derecho a una estabilidad laboral, cuya prerrogativa está condicionada al cumplimiento de la ley y los reglamentos; de ahí que, mal puede asegurarse al actor que por el solo hecho de estar adscrito a una carrera pública no podía ser removido del cargo que desempeñaba.

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 75 y 77 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997; 102 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999; 103, 107 y 123 de la Ley 18 de 1997; y 155 de la Ley 38 de 2000 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 Personal 256 de 26 de junio de 2019**, 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, la Solicitud de Sobreseimiento N°006 de 1 de diciembre de 2019, emitida por el Ministerio Público, Sección Especializada de Homicidios y Femicidios de la provincia de Chiriquí; y el Auto 1984 de 6 de diciembre de 2019 del Tribunal de Garantías de la provincia de

Chiriquí, ya que ambos guardan relación con el proceso penal incoado contra el actor, **Ricardo Vega González**, visibles a fojas 22-66 y 67-73 del expediente judicial; debido a que tales pruebas forman parte de los elementos que componen el proceso que fue surtido en la esfera Penal; aclarando así que **los procesos contenciosos administrativos son independientes de los resultados de las causas penales que se hayan originado de los mismos y otros hechos.**

Al respecto, en la Resolución de 28 de abril de 2016, emitida por la Sala Tercera, **se explica la conducencia de las pruebas relativas a la esfera penal**, en los siguientes términos:

“ ...

Sobre este punto, el autor Jairo Parra Quijano en su obra 'Manual de Derecho Probatorio', Editorial ABC, Edición Décimo Octava, 2011, pág 145, indica lo siguiente con respecto al concepto de conducencia de la prueba:

'La conducencia es una comparación entre el medio probatorio y la ley, a fin de saber, si el hecho se puede demostrar en el proceso, con el empleo de ese medio probatorio...'

...
...

Sin menoscabo de lo anterior, debemos añadir que **la prueba documental del expediente No. 12109 del Juzgado Décimo Segundo de Circuito, ramo penal, del Primer Distrito Judicial, en el caso que se le siguió al señor Napoleón Smith Jiménez, no es vinculante con la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, razón por la que estimamos que la práctica de dicha prueba es ineficaz, para el caso bajo análisis, de conformidad con el artículo 783 del Código Judicial.** (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


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General