

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 592

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 10 de junio de 2019

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Oscar Augusto Cedeño Villarreal, actuando en representación de **Luis Carlos Ward Vanegas**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 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 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

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

Noveno: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 11 y 12 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 139 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual dispone, que la autoridad que conoce del asunto, una vez recibida la solicitud en regla, deberá establecer el periodo de prueba, el cual no será menor de ocho ni mayor de veinte días (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial); y

B. El artículo 132 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, establece que las faltas gravísimas serán de competencia del Presidente de la República o de la Junta Disciplinaria Superior, y que según sea el caso, podrán ser castigadas por arresto de no mayor de sesenta (60) días o la destitución, que la sanción de arresto será impuesta por la Junta Disciplinaria Superior y la destitución por el Presidente de la República, y que privará lo dispuesto en el artículo 107, en el caso de los recursos que se interpongan en contra de estas sanciones (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

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 la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **Luis Carlos Ward Vanegas** 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 que fue decidido a través del Resuelto 519-R-519 de 10 de julio de 2017, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento fue notificado al prenombrado el 12 de septiembre de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 9 de noviembre de 2018, **Luis Carlos Ward Vanegas**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Policía Nacional junto con el pago de los salarios caídos; más aquellas sumas derivadas desde el momento en que quedó en firme la destitución (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor alega que el Resuelto 519-RT-519 de 10 de julio de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, el cual confirmó lo dispuesto en el Decreto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017, vulnera todos los derechos y las garantías fundamentales de su representado, toda vez que la institución no estableció el periodo de prueba para que su mandante pudiera hacer uso de este medio de defensa. Agrega, que su mandante cuenta con más de 23 años de servicio en la institución, y que en su expediente de personal no consta ningún tipo de amonestación, sanción disciplinaria, y/o que haya sido objeto de investigación disciplinaria (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Por último, señala que el acto acusado de ilegal, viola a todas luces el principio de proporcionalidad, toda vez que se procedió a aplicar una medida disciplinaria de máxima gravedad como lo es la destitución, sin haber aplicado una

sanción más leve por no existir una reincidencia (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

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

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia que el procedimiento disciplinario que se le siguió al actor, **Luis Carlos Ward Vanegas**, tuvo su origen en el cuadro de acusación individual, suscrito por la Sub Comisionada Elida Ortega de Lasso, en el cual señala que el prenombrado incurrió en la falta administrativa establecida en el artículo 133 (numeral1) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997 (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Lo anterior, trajo como consecuencia que el 12 de agosto de 2016, el recurrente fuera sometido a una Audiencia Disciplinaria en la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, en la cual vale la pena destacar que, contrario a lo señalado por el actor, **sí hubo material suficiente para acreditar la falta endilgada a Luis Carlos Ward Vanegas**, el cual en sus descargos expresó lo siguiente: *“En el mes de febrero me llama la Cabo Vargas y me pregunta si conocía a alguien en el Sistema Penitenciario yo le pregunté por qué y ella me dice porque su patrocinador tenía a una persona que quería trasladar a un detenido de la Joya a Chiriquí. Yo le pregunté a mi esposa que si conocía a alguien si tenía a alguien en el sistema que hiciera esto, ella me dijo que conocía a Karen Robles, y le pregunté, ella me dice que ellos allí hacían eso, los puse a hablar, después la Cabo Robles me envía B/.5,200.00, para el traslado. Después me devuelve el dinero, porque había problemas debido a una reyerta en el penal por lo que llamé a la Cabo Vargas y le dije que iban a devolver el dinero y después*

esta señora se perdió y no supe más de ella y no devolvió el dinero". Actuaciones que no solo cuestionan el grado de profesionalismo e integridad del hoy demandante, sino también la imagen y credibilidad de esa dependencia estatal. Aunado a lo anterior, dicha entidad policial tomó en cuenta la declaración del prenombrado, **a fin que ejerciera sus descargos, respetando así el derecho a la defensa** (Cfr. fojas 11 y 26 del expediente judicial).

En este orden de ideas, cobra relevancia lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la Ley 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”.

“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” (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 preste como intermediario para que se practiquen conductas 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 para la destitución del accionante, Luis Carlos Ward Vanegas,**

por la infracción del artículo 133 (numeral 1) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual prevé lo siguiente:

“Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. Denigrar la buena imagen de la institución.

...” (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, se dictó el Decreto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017, el 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; razón por la cual tanto ante la Junta Disciplinaria Superior, como de manera posterior, ante la emisión del acto objeto de reparo, al hoy demandante siempre le fue respetado el debido proceso, de ahí que carecen de sustento fáctico y jurídico las supuestas violaciones a las que éste hace referencia, señalando en ese entonces que: *“el 10 de agosto de 2016, presenté declaración Jurada ante la Fiscalía Auxiliar de la República, en el caso que guarda relación con el delito contra la Administración Pública..., dicha Fiscalía determinó que mi persona no tenía ninguna vinculación con dicha red que se dedican a la alteración de Sentencias Penales, la Falsificación de Boletas de Libertad y Estafar a Familiares de Reclusos, por la cual dicha Fiscalía no formuló cargo alguno contra mi persona”,* agrega que *“...los hechos que motivaron el cuadro de acusación individual confeccionado a mi persona, considero es injusto, ya que la Fiscalía Auxiliar después de mi declaración jurada, la cual realicé el día 10 de agosto de 2016, en la cual no se me encuentra ninguna vinculación al delito por el que fui citado a este despacho judicial, y por consiguiente no se me podría*

formular ninguna acusación y ninguna detención preventiva” (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

De igual manera, debemos aclarar que contrario a lo esbozado por el prenombrado, no es necesario que exista una formulación de cargos y/o una sentencia penal para que se produzca la sanción disciplinaria, toda vez **que las sanciones impuestas obedecen a ordenamientos de naturaleza distinta, que tutelan bienes jurídicos diferentes**, quedando demostrado en la investigación disciplinaria que la actuación desplegada por el recurrente **comprometió el prestigio de la institución, razón por la cual hay lugar a la sanción disciplinaria aplicada por la entidad.**

En abono a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de 4 de abril de 2016, en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“ ...

En este punto, es necesario señalar que, la Junta Disciplinaria Superior, conforme al artículo 21 del Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999, tiene la responsabilidad de ventilar las faltas gravísimas cometidas por los miembros de la Policía Nacional, determinar si hubo o no violación al Reglamento Disciplinario, informar y recomendar la sanción correspondiente, entre otras funciones, lo que significa que este ente inicia su actividad luego de concluida las investigaciones pertinentes.

Iniciado el proceso disciplinario, se le informaron los cargos..., se le proveyó la debida asistencia técnica, se le dio la oportunidad para presentar sus descargos, momento en que rindió declaración de los hechos.

En este sentido, se observa que la institución sustenta en debida forma, la vinculación del señor... a los hechos que dieron origen al procedimiento disciplinario, por lo cual, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior concluyen, la comisión de la falta que da lugar a la sanción de destitución del cargo, misma que fue ejecutada por conducto del Ministerio de Seguridad Pública.

Se desprende de lo anterior, **que dicha destitución se fundamentó en una falta disciplinaria gravísima** que da lugar a la sanción de

destitución, enunciada en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, la sanción impuesta también se enmarca en el numeral 2 del artículo 103 de la ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, ambas normas son del tenor siguiente:

‘Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

1. Denigrar la buena imagen de la institución.’

‘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.’

Cabe advertir que, en estos casos no es necesario la sentencia penal para que se produzca la sanción disciplinaria, si bien en ambos procesos se relacionarían en la presunta participación del señor... 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.

Sin menoscabo de lo anterior, debe tenerse presente 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. Esta Sala, no puede pasar por alto este tipo de acciones que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional de un ente que requiere de la confianza y seguridad de los ciudadanos para ejercer su labor de protección y servicio.

Aunado al hecho de que, es censurable por parte de la sociedad panameña cualquier tipo de vinculación de un agente de la Policía Nacional en un caso relacionado con drogas, situación que podría resultar en la pérdida de credibilidad de la comunidad, en la lucha contra el narcotráfico; razón suficiente para desvincularlo de la administración pública, por **denigrar la buena imagen de la institución.**

Por las razones expuestas, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora del artículo 34 de la ley 38 de 2000 ni de los artículos 56 y 111 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, toda vez que la sanción disciplinaria se aplicó en observancia al debido proceso, permitiéndole al actor presentar sus descargos acompañado de una defensa técnica, frente a los cargos formulados por la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, luego de una fase investigativa que lo vinculan a la comisión un ilícito contra la seguridad colectiva, **situación que a su vez, denigra la buena imagen de la institución. Por lo que, consideramos que la falta disciplinaria fue debidamente comprobada y, siendo que la misma admite la destitución directa, fue desvinculado del cargo por denigrar la buena imagen de la institución.**

Por tanto, la parte actora no acredita la ilegalidad del Decreto de Personal No. 1262 de 31 de diciembre de 2013, que se recurre, no resultando procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 1262 de 31 de diciembre de 2013, dictado por conducto del Ministro de Seguridad Pública, así como tampoco el acto confirmatorio, y, por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones del demandante." (La negrita es nuestra).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 96 de 3 de marzo de 2017**, 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:

4.1 Se **objetan** los documentos visibles a fojas 13 y 14 por tratarse de documentos que fueron aportados en copias simples sin cumplir con las formalidades de autenticación exigida en el artículo 833 del Código Judicial.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en el Auto de fecha 21 de septiembre de 2015, que en lo medular indica:

"CONSIDERACIONES DEL RESTO DE LA SALA

El resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera, a fin de resolver el fondo de la apelación, exponen las siguientes consideraciones:

...

Aclarado esto, corresponde adentrarnos entonces en los puntos de discrepancia esgrimidos por la parte recurrente, partiendo con los documentos insertos a fojas 90, 91, 95-100, 107-108, 110-115, 118, 126-127, del expediente principal, cuya admisión inquietan ante la negativa del Magistrado Sustanciador, so pretexto de no cumplir con lo estipulado en el artículo 833 del Código Judicial.

Vale mencionar que la precitada excerta contiene la obligación de aportar al proceso los documentos en su original o en copias, ya sea obtenidas por transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro método científico, debiendo en estos últimos casos estar autenticadas por el funcionario que custodia su original o en copia auténtica en inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.

...

Ahora, si bien cabe resaltar que la totalidad de los documentos identificados en esta oportunidad hacen referencia a documentación expedida por diversos funcionarios del Banco Nacional de Panamá, alusivas a comunicaciones con el representante legal de la empresa ---, S.A., ---, dichos documentos no pueden presumirse como auténticos, tal como asevera el recurrente, para ello en concordancia con lo reseñado en los artículos 833, 842 y 843 del Código Judicial, deben constar en su original, copias autenticadas de éstos no impugnadas y los hallados conforme (cotejados), condiciones que no acaecen en las piezas documentales evocadas, en donde se plasma que se trata de 'copias de copias' que reposan en expediente custodiado en el Banco Nacional de Panamá y sin

precisar a quien corresponde la firma que los certifica, careciendo de certeza más allá de que no haya mediado objeción oportuna por su contraparte, resultando acertado el pronunciamiento al respecto en Sala Unitaria.

...
 En el siguiente apartado, se arguye la autenticidad de los documentos privados consultables a folios 94, 109, 116, 123 y 133-138, mismos que no fueron admitidos en primera instancia con fundamento en los artículos 833 y 857, ya que consideran que han sido reconocido por el demandante de forma tácita, al no precisar objeción o tacha sobre su veracidad, de conformidad a los artículos 857 numeral 1, 856 numeral 3 y 861 del Código Judicial.

...
 El resto de pruebas documentales consultables en el legajo identificado como 'P.N°7' y las que reposan a fojas 3-5, 9-10, 12, 17-22, 25-26, del legajo descrito en el párrafo precedente, estimados los primeros como documentos públicos auténticos por el recurrente, al no haber sido tachados y probado lo contrario; y los segundos como documentos privados auténticos sin objeción acorde al artículo 861 del Código Judicial; **consideramos atinado el criterio del Magistrado Sustanciador al negar su admisión, por razones expuestas con antelación en la parte motiva de esta resolución, siendo documentos carentes de autenticidad por no encontrarse dentro de los supuestos dispuestos en los artículos 833 y 857 del Código Judicial.**

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

4.2 Se **objeta** por inconducente e ineficaz, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, la prueba de informe propuesta en el escrito de demanda, dirigida a la Procuraduría General de la Nación, para que dicha institución, certifique si al recurrente, **Luis Carlos Ward Vanegas**, se le sigue causa o proceso alguno (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Nuestra objeción se sustenta en que tal prueba forma 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).

4.3 Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual 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


Cecilia E. López Cadogan
Secretaria General, Encargada