

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 917

Panamá, 07 de julio de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Dionicio Rodríguez Bernal, actuando en nombre y representación de **Zuleika Flaco Chamy**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 219 de 10 de junio de 2019, emitida por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante señala que el acto administrativo acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 153 y 161 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, ordenada por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, con numeración consecutiva; los que, de manera respectiva, señalan el término de prescripción para la persecución de las faltas; y el procedimiento previo para la aplicación de la destitución directa (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial);

B. El artículo 119 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, que indica que la Dirección de Responsabilidad Profesional será la encargada de investigar las violaciones a los procedimientos policiales (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

C. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guarda relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);

D. El artículo 172 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, reglamentario de la Ley de Carrera Administrativa, alusivo al hecho que la aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos (Cfr. foja 10 del expediente judicial); y

E. El artículo 107 del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Seguridad Pública, adoptado por medio de la Resolución 102 de 28 de diciembre de 2011, que, en su orden,

indica que rendido el informe, si se encuentra que los hechos están demostrados y se ha incumplido con el procedimiento establecido, se procederá a la aplicación de la sanción (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Según consta en autos, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad, expidió el Decreto de Personal 219 de 10 de junio de 2019, por medio del cual se destituyó a **Zuleika Flaco Chamy**, del cargo de Cabo Segunda que ocupaba en la entidad demandada (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

El acto objeto de reparo fue impugnado a través de un recurso de reconsideración, el cual fue confirmado mediante el Resuelto 196 de 26 de mayo de 2020, mismo que se le notificó a la actora el 24 de junio de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 39-43 del expediente judicial).

Producto de la decisión adoptada, el 24 de agosto de 2020, la recurrente ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declaren nulos, por ilegales, el acto principal y el confirmatorio; y, en consecuencia, se ordene su reintegro al cargo que ocupaba con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la demandante alega que la autoridad nominadora estaba obligada a realizar una investigación primaria para la comprobación de los cargos que le atribuyen a la ex servidora pública; y que conforme al debido proceso, aquella debía permitirle a la actora su defensa, poder hacer sus descargos, presentar sus pruebas y ser asistida por un abogado de su elección; y, que en lugar de ello, se le impuso una asesora que la representó, misma que le aconsejó que se declarara culpable; imposibilitándole, además, ejercer las garantías procesales (Cfr. foja 7-8 del expediente judicial).

Contrario a lo argumentado por la recurrente, consideramos que el acto acusado de ilegal establecía de manera clara la causal de desvinculación, particularmente, lo señalado en **el artículo 133, numeral 23, del Reglamento de Disciplina de la Policía, relativo a “falsificar o alterar firmas o documentos”** (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Por otra parte, el acto confirmatorio relata de manera detallada que la hoy demandante fue objeto de un procedimiento disciplinario que inició con el Informe de Novedad de fecha 16 de julio de 2018, que fue dirigido al Jefe de la diecisieteava (17ª) Zona Policial de Rufina Alfaro, por el Teniente 14327 Juan Paz, en el que informó que la prenombrada presentó un certificado de incapacidad, en el que se especificaba que el día 29 de junio de 2018, a las cinco de la tarde (5:00 p.m.), fue atendida en la Policlínica Manuel María Valdés donde la incapacitaron para realizar sus labores habituales los días sábado 30 de junio y el domingo 01 de julio de ese año, con el certificado médico 8002021, emitido por la Doctora Daisy Rosas (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

El resuelto confirmatorio, menciona que dadas las inconsistencias que se encontraron en el informe, el 2 de julio de 2018, se solicitó formalmente al Departamento de los Servicios Médicos de la Policlínica Manuel María Valdés, que certificara una serie de aspectos. Como respuesta, se recibió una misiva en la que la Doctora Daisy Rosas señaló que no existía registro de la atención médica a la Cabo Segunda 25317; que la letra y la firma plasmadas en el certificado 8002021 no son suyas; y que esa numeración no corresponde a las expedidas por esa Unidad Ejecutora (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, se le impuso un Cuadro de Acusación Individual a la Cabo Segunda **Zuleika Flaco Chamy**, por la supuesta comisión de la falta disciplinaria contenida en **el artículo 133 (numeral 23) del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997**, que guarda relación con **“falsificar o alterar firmas o documentos”** (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En el acto confirmatorio, también se manifiesta que el 5 de septiembre de 2018, se adelantó el acto de audiencia celebrado por la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, para tratar

el caso de la Cabo Segunda **Zuleika Flaco Chamy**, en el que la prenombrada rindió sus descargos (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

El Resuelto 196 de 26 de mayo de 2020, que constituye el acto confirmatorio, en lo medular dice:

“De la lectura del Informe anterior se desprende que, la incapacidad analizada sí fue falsificada y alterada, porque según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua falsificar, es ‘Falsear o adulterar algo’ y el verbo alterar lo debemos entender como ‘Cambiar la esencia o forma de algo.

De ahí que, queda claramente establecido que la firma de la Doctora Rosas fue falsificada, lo cual incluso se constituye en un indicio que amerita una investigación penal; pero no sólo se falsificó la firma, sino también se adulteró la numeración que le corresponde a las incapacidades otorgadas en la Policlínica Manuel María Valdés.

Igualmente el documento fue alterado, al variar la forma legal que el mismo debe tener, en atención al contenido del Decreto Ejecutivo N°210 de 26 de julio de 2001 ‘Que reglamenta la expedición de certificados de incapacidad y se deroga el Decreto 12 de 27 de enero de 1983’, modificado por el Decreto Ejecutivo N°19 de 9 de marzo de 2016, el cual indica que:

‘Artículo primero. Todos los médicos y odontólogos idóneos están autorizados para expedir certificados de incapacidad mediante certificado impreso o electrónico, con numeración continua y sucesiva. Deberá contener su nombre completo y su número de registro otorgado por el Consejo Técnico de Salud, además de la dirección y teléfono de la institución pública o privada en que se expide el certificado.’

En la audiencia disciplinaria ante la Junta Disciplinaria Superior, una vez que recibió el Informe, en atención al contenido del Artículo 93 del Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, que dice que *‘En todos los casos de faltas gravísimas el superior que tenga conocimiento o haya presenciado la falta, deberá remitir el informe a la Dirección de Responsabilidad Profesional o a la Junta Disciplinaria Superior...’* (el subrayado es nuestro), la señora Flaco se consideró culpable, es decir aceptó la comisión de la falta endilgada y no presentó prueba alguna, al momento de sustentar el presente medio de impugnación, que nos permita convencernos de lo contrario, máxime que, como evidenciamos en párrafos anteriores, en el expediente disciplinario consta la Nota DM-PMMV-961-2018 de 09 de julio de 2018, suscrita por la Dra. Mavis de Frederick, donde se evidencia la falsificación y alteración del certificado de incapacidad.

En esta audiencia se le garantizaron, a la disciplinada, sus derechos e hizo uso del derecho al contradictorio y a la defensa, entre otras (sic) derechos reconocidos y respetados al momento de la audiencia oral, y mencionó en sus descargos: ‘Sé (sic) que la falta que cometí es una falta grave’ (visible a foja 27), lo cual evidencia la aceptación y participación en la falsificación y alteración de la incapacidad en cuestión.

Contrario al alegato de la disciplinada dentro del presente infolio, en el sentido de argumentar que ella no cometió la falta, hay suficientes evidencias que nos convencen que su actuar sí está tipificado dentro de las consideradas faltas gravísimas y sí se ajusta al tipo disciplinario descrito en la norma y por el cual fue destituida de su cargo.

La recurrente retoma el término de prescripción para indicar que su caso estaba prescrito, fundamentando su argumentación en lo dispuesto en el artículo 148 del Texto Único que comprende la Ley 9 de 1994, por lo cual se establece y regula la Carrera Administrativa, debido a que la Ley 18 del 03 de junio de 1997 y el Decreto 204 de 03 de septiembre de 1997, no contemplan la prescripción de las acción disciplinaria.

‘Artículo 148. La persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa y treinta días después en el caso de otras conductas. Las sanciones deben ser ejecutadas, a más tardar, tres meses después del fallo final que les impone o confirmar’. (El subrayado y negrilla es nuestro).

Es de importancia destacar que dentro del Decreto Ley N° 18 de 3 de junio de 1997 y el Decreto Ejecutivo N° 204 de 3 de septiembre de 1997, que regulan y reglamentan la Policía Nacional no se encuentra (sic) referencias a la desvinculación de un servidor público por destitución directa, es por esto que no es aplicable el término de los sesenta días de prescripción que hace referencia el artículo 148 de la Ley 9 de 1994.

...” (Cfr. fojas 41-42 del expediente judicial).

Según se señala en el acto confirmatorio, ese tipo de conductas afectan de manera nociva la imagen de la Policía Nacional y del Ministerio de Seguridad Pública en el ámbito social, por ende, se hace necesario agravar su punibilidad y al existir los elementos que logran crear su convicción en cuanto a la comisión de la falta disciplinaria por parte de la Cabo Segunda 25317 **Zuleika Flaco Chamy**, por lo que en ese documento se sostiene que no era necesario, por economía procesal, analizar los demás puntos alegados por la recurrente y lo procedente, en estricta legalidad, era pronunciarse en el mismo sentido que el Resuelto 196 de 26 de mayo de 2020, originario (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

Para la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o las 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).

Así las cosas, la destitución de **Zuleika Flaco Chamy** fue proporcional y legal; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida** y la institución demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida**. Igualmente, **se respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente disciplinario**, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía la prenombrada en el Ministerio de Seguridad, **se cumplieron con todas las fases de la investigación**, dentro de la cual **la actora tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias**, así como también constan las diligencias llevadas a cabo por dicha entidad a fin de recabar suficientes elementos de convicción para emitir su decisión; por lo que mal puede alegar la demandante que no se comprobó debidamente su conducta infractora.

Cabe advertir que en el caso bajo análisis, **se cumplieron con los presupuestos de racionalidad consagrados en la ley**, puesto que en **la parte resolutive del acto acusado y su confirmatorio se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación de la ahora demandante **equivale a la sanción impuesta por la entidad, producto de la falta acreditada dentro del procedimiento disciplinario que se le siguió**, y dentro del cual se le respetaron todas sus garantías procesales; razón por la cual mal puede argumentar la accionante que el acto administrativo en comento no se encontraba debidamente motivado.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 219 de 10 de junio de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones de la actora.

IV. **Pruebas.** Se **aduce** la copia autenticada del expediente disciplinario relativo al caso que nos ocupa, el cual ya reposa en la Sala Tercera.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 507682020