

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1153

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 7 de julio de 2022.

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Marcial Guerra Martínez, actuando en nombre y representación de **David Cubilla Cabrera**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.107 de 22 de marzo de 2021, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**Expediente: 441832022.**

**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 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:** 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.

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

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial del actor refiere como normas vulneradas las siguientes:

**2.1 El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, disposición que señala, los principios que imperan en el procedimiento administrativo general y que deben regir las actuaciones de los servidores públicos (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

**2.2 Los artículos 394 y 435 (numeral 16) del Decreto Ejecutivo No.103 de 13 de mayo de 2009, que reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008 que crea el Servicio Nacional de Fronteras**, normas que indican respectivamente, la presunción de inocencia; y enmarca las faltas de máxima gravedad (Cfr. fojas 14-16 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.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal No.107 de 22 de marzo de 2021**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante el cual se destituyó a **David Cubilla**

**Cabrera**, del cargo de Cabo Segundo que ocupaba en el Servicio Nacional de Fronteras (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución No. 061 de 17 de febrero de 2022**, que mantuvo en todas sus partes la medida original y le fue notificado al actor el 4 de marzo de 2022, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 20-27 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 4 de mayo de 2022, **David Cubilla Cabrera**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado, su acto confirmatorio; y que, como consecuencia de tales declaratorias, se reintegre a la posición que ocupaba en la entidad y se ordene el pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor señala en la parte medular de su demanda que el **Servicio Nacional de Fronteras** no garantizó el derecho a una debida defensa, toda vez, que el acto objeto de reparo, se dictó vulnerando el debido proceso y el principio de estricta legalidad en perjuicio de **David Cubilla Cabrera** y que, además, violentó los procedimientos del régimen disciplinario aplicable previo a la destitución (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte que no le asiste la razón al demandante; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Servicio Nacional de Fronteras** al emitir el acto objeto de reparo.

Por medio de la Nota fechada 16 de julio de 2020, el Capitán del Batallón de Fuerzas Especiales, le solicitó formalmente, a la Oficina de Asuntos Internos,

realizar una investigación por el presunto quebrantamiento del reglamento interno de la institución por parte de varias unidades del personal (Cfr. foja 3 del antecedente contentivo del expediente administrativo)

Como consecuencia de lo anterior, se confeccionó un Acta de Junta Disciplinaria Superior de tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020), y en cumplimiento al debido proceso y al derecho de defensa, se realizó una entrevista al actor, **David Cubilla Cabrera**, con la finalidad que presentara sus descargos (Cfr. fojas 9-12 del expediente judicial).

En este contexto, la Resolución No.306 de 18 de noviembre de 2020, emitida por la Junta Disciplinaria Superior del Servicio Nacional de Fronteras consideró:

“

...

**Artículo Primero:** Recomendar la Destitución del cargo ante el Director General del Servicio Nacional de Fronteras al funcionario público **DAVID CUBILLA**, con el cargo de **Cabo 2do. 53700**, unidad adscrita en el **BATALLÓN DE FUERZAS ESPECIALES**, de contravenir las normas disciplinarias Institucionales, contenidas en el **artículo 435 numeral 16: 'Liberar licor o consumir drogas ilícitas o sustancias tóxicas estando de servicio o uniformado.'** (Cfr. foja 110 del antecedente contentivo del expediente administrativo).

Lo anterior motivó al Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad (Servicio Nacional de Fronteras)**, a emitir el Decreto de Personal No.107 de 22 de marzo de 2021, mediante el cual se destituyó del cargo a **David Cubilla Cabrera**, acción que tuvo como fundamento en el 435 (numeral 16) del Reglamento Disciplinario de dicha entidad, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 435:** Son Faltas de Máxima Gravedad:

...

**16. Libar licor o consumir drogas ilícitas o sustancias tóxicas estando de servicio o uniformado.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

En este contexto, cabe destacar que contrario a lo expresado por el apoderado judicial del actor, la conducta en la que incurrió su poderante

acarreaba como consecuencia su destitución del cargo tal como se desprende del propio anexo del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Fronteras, que aduce como infringida, en el cual se identifican las faltas según su gravedad.

En abono de lo expuesto, debemos añadir que el Reglamento Interno del **Servicio Nacional de Fronteras** establece en el artículo 379 las sanciones, teniéndose entre ellas la destitución como una de las formas de terminación de la relación laboral que resulta aplicable, entre otras circunstancias, por la violación a las prohibiciones del mencionado reglamento.

En ese escenario, para tener una mayor aproximación de lo descrito, nos permitimos transcribir los artículos 5 y 7 del Decreto Ley No.9 de 20 de agosto de 2008, veamos:

**“Artículo 5.Los miembros del Servicio Nacional de Fronteras deberán conducirse** conforme a los postulados señalados en los principios éticos de los servidores públicos: de honestidad y de moral, lealtad, vocación de servicio, honradez, **responsabilidad**, eficiencia, valor y transparencia” (lo resaltado es nuestro)

**“Artículo 7: “...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 resaltado es nuestro)

En ese sentido, la investigación disciplinaria llevada a cabo por el Servicio Nacional de Fronteras logró sustentar en debida forma, la vinculación de David Cubilla Cabrera con los hechos que dieron origen al procedimiento disciplinario y el consecuente perjuicio ocasionado a la imagen y prestigio de dicha institución de seguridad pública, producto del acto cometido por la entonces unidad policial, lo que indiscutiblemente cuestiona y compromete el grado de compromiso, seriedad y profesionalismo de una entidad que por la naturaleza de sus funciones y el rol en la sociedad panameña, debe caracterizarse por regirse bajo principios de legalidad, disciplina, ética y moral.

En relación con lo manifestado en el párrafo anterior, no se puede obviar 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 integridad que se conduzcan sus propios funcionarios, este tipo de acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza el Servicio Nacional de Fronteras por elevar su percepción pública que de ella se tiene.

Aunado lo anterior, no debe perderse de vista que es censurable por parte de la sociedad panameña cualquier tipo de vinculación de un agente policial que este bajo efectos de bebidas embriagantes; razón suficiente para desvincularlo de la administración pública, por denigrar la buena imagen de la institución.

En la situación en estudio, como hemos manifestado, el actor incurrió en una prohibición establecida en el Reglamento Interno de la entidad demandada, tal como lo prevé dicho instrumento normativo; por lo que la institución estaba plenamente facultada para emitir el acto acusado, de ahí que no le asiste la razón al recurrente cuando señala que no se le debió destituir.

Como se puede deducir, aun cuando el funcionario público tenga una estabilidad en el cargo que desempeñe, el mismo puede claramente ser desvinculado cuando comete una falta administrativa; y tal como se observa en el expediente de marras, el señor **David Cubilla Cabrera**, cometió una falta respecto a la inobservancia de los procedimientos institucionales y a la omisión en los llamamientos de atención que precedieron los actos por los cuales fue imputado, evidenciando una infracción a la responsabilidad de cumplir diligentemente con sus funciones en aras de preservar el correcto funcionamiento del **Servicio Nacional de Fronteras**.

Por todo lo explicado, consideramos que la destitución de **David Cubilla Cabrera** 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 emplear esa medida.

Igualmente, resulta oportuno indicar que se respetaron las garantías del debido proceso y del derecho de defensa tal como consta en el expediente disciplinario, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía el recurrente en el **Servicio Nacional de Fronteras**, se cumplieron con todas las fases de la investigación, dentro de la cual el hoy actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que consideraba 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 el demandante que lo autoridad demandada actuó contrario a derecho.

De igual manera, debemos reiterar que en el curso de la investigación, el actor al ser notificado en debida forma del acto objeto de controversia, tuvo oportunidad de recurrir y por consiguiente, acudir a la Sala Tercera para interponer la acción que se examina, de ahí que de ninguna manera se ha materializado una violación al debido proceso.

#### **IV. Pago de salarios caídos.**

Por otra parte, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que, para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **David Cubilla Cabrera**, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado el Tribunal al dictar su Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente señala lo siguiente:

**“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta**

Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico." (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que, **NO ES ILEGAL el Decreto Personal No.107 de 22 de marzo de 2021**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

#### **V. Pruebas.**

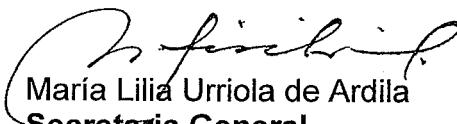
V.1 Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VI. Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General