

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 259

Panamá, 5 de febrero de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 649022023.

El Licenciado Oyden Salazar, actuando en nombre y representación de **Michael Martín Martínez Medina**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal 101 de 4 de octubre de 2022**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

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

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

Primero: No es 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.

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 33, 58, 60, 61 (literal b), 62, 63 y 75 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, indican que las sanciones disciplinarias procuran corregir la conducta de los miembros juramentados de la Policía Nacional; que todo superior que haya presenciado o tenido conocimiento de alguna violación al reglamento disciplinario por parte de cualquier subalterno, tendrá el deber de informarlo por escrito al jefe respectivo, incluyendo el correspondiente cuadro de acusación personal; que la Dirección de Responsabilidad Profesional estará encargada de investigar las violaciones de los procedimientos policiales y con actos de corrupción conforme el artículo 119 de la Orgánica de la Policía Nacional; que la Dirección de Responsabilidad Profesional realiza investigaciones de manera objetiva e imparcial sobre las denuncias, quejas o acusaciones que se presenten; que la Dirección de Responsabilidad Profesional iniciará la investigación al momento que tenga conocimiento del hecho; indican que las investigaciones de la Dirección de Responsabilidad Profesional pueden iniciarse de oficio, mediante denuncia pública, a través de un medio de comunicación social; y, 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 (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial);

B. El artículo 119 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, que se refiere a que la Policía Nacional, contará con la Dirección de Responsabilidad Profesional, la cual estará encargada de investigar las violaciones de los procedimientos policiales y los actos de corrupción (Cfr. foja 6 del expediente judicial); y,

C. Los artículos 34, 52 (numeral 4) y 201 (numerales 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos, debido proceso, objetividad y estricta legalidad; que establece que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, entre otros, si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites

fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; y el conceptos de acto administrativo (Cfr. fojas 7 a 9 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 101 de 4 de octubre de 2022**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante el cual se destituyó a **Michael Martín Martínez Medina**, del cargo de Sargento Primero que ocupaba en la Policía Nacional (Cfr. fojas 132 del expediente administrativo disciplinario aportado como prueba por el demandante).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la **Resolución 016 de 15 de febrero de 2023**, expedido por el **Ministro de Seguridad Pública**, el cual confirma en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al prenombrado el 19 de abril de 2023, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 136-139 y 151-155 del expediente administrativo disciplinario aportado como prueba por el demandante).

En virtud de lo anterior, el **19 de junio de 2023**, el demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare lo siguiente:

“LO QUE SE DEMANDA

...

- Que se declare que les fueron vulnerados los derechos y garantías legales al SARGENTO 1ero 18991 MICHAEL MARTÍN MARTÍNEZ MEDINA.
- Que declare nulo por ilegal el decreto de personal N°101 de 4 de octubre de 2022 y con ello su acto confirmatorio contenido en la Resolución Administrativa N° 016 DE 15 DE FEBRERO DE 2023, acto emitido por el proferido por el Ministro de Seguridad Pública, JUAN MANUEL PINO F., por no mediar una causa justificada de destitución , toda vez que no existe prueba idónea dentro de la investigación llevada

en contra de mi patrocinado, ya que en ningún momento se violaron ninguno de los artículos contemplados en la ley N°18 del 03 de Junio de 1997 y decreto 204 del 03 de Septiembre de 1997.

- Solicitamos al Ministro de Seguridad Pública de la República de Panamá se ordene el reintegro de mi cliente al cargo como Sargento 1ero de la Policía Nacional con número 18991, así como se le reconozca la antigüedad y su ascenso al cargo inmediato de Subteniente, toda vez que desde el 2022 fue privado del mismo por este proceso injusto plagado de violaciones del debido proceso.

- Solicitamos se ordene al Ministro de Seguridad Pública de la República de Panamá el pago de los salarios dejados de percibir mientras nuestro cliente, MICHAEL MARTÍN MARTÍNEZ MEDINA, se encontraba destituido del cargo como Sargento con número de posición 18991.” (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos reiterar el contenido de la **Vista Número 1423 de 16 de agosto de 2023**, visible a fojas 14-22 del expediente judicial, por cuyo conducto promovimos y sustentamos recurso de apelación en contra de la **Providencia de veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023)**, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, señalando en ese momento, que la demanda incumple con el artículo 43 (numerales 3 y 4) de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946.

No obstante, lo anterior, y como quiera que a través de la Resolución de veintinueve (29) de noviembre dos mil veintitrés (2023), el Tribunal confirmó la admisión de la demanda, procedemos a emitir nuestro planteamiento al respecto (Cfr. fojas 34-38 del expediente judicial).

3.1. Argumentos del demandante.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del recurrente alega que en el proceso administrativo disciplinario nunca se demostró que su mandante había infringido el Reglamento Interno de la Policía, por lo que al aplicársele la sanción a una conducta que no cometió, y además que la Junta Disciplinaria Superior no pudo probar que incumplió dicho reglamento, se vulnera el principio de legalidad y debido proceso (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

De igual manera, manifiesta el abogado, que en el procedimiento disciplinario que se le siguió a su mandante 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, ya que el informe de investigación disciplinaria que fue elaborado por la Dirección de Responsabilidad Profesional, contiene una serie de imprecisiones que conculcan el principio de presunción de inocencia, debido a que no hubo elementos probatorios que comprobaran la falta administrativa que dio lugar a su destitución, ni tuvo la oportunidad procesal de presentar las pruebas convenientes para ejercer su derecho a la defensa, lo que constituye una violación al principio del debido proceso (Cfr. fojas 7-9 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 fechado 1 de mayo de 2021, confeccionado por el Subteniente Elis Rivera 17680, de la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, dirigido al Comisionado Nestor E. De Sedas Santamaría, Director de Responsabilidad Profesional en el cual se indicó que *“...se pone en conocimiento de la novedad en la cual se ve involucrado el **Sargento 1ro. 18991 Michael***

Martin Martínez M., y quien es denunciado por haber recibido un dinero (coima) de parte de un motorizado, empleado de la empresa *Take it pty.*" (Cfr. foja 152 del expediente administrativo disciplinario aportado como prueba por el demandante).

Conforme se desprende del contenido del Acta de Celebración de la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, se presentaron todos los elementos y pruebas que vinculan dentro del expediente disciplinario número 265-21 al hoy demandante, y que se tomó en consideración para la expedición de la decisión de la autoridad nominadora de recomendar la destitución **Michael Martín Martínez Medina**, indicándose lo siguiente:

"El oficio No.600/21AVA/ZPSF/JEF/2021, calendado 1 de mayo de 2021, firmado por la comisionada Cintia Meneses, Jefa de la 21ava Zona Policial de San Francisco, quien remitió a la Dirección de Responsabilidad Profesional los informes de novedad del Capitán 11085 Gean Córdoba, subteniente 15494 Ricardo Villarreal, sargento 1ro 18991 Michael Martínez y Cabo 1ro 22172 Eric Rodríguez, que guardan relación con una novedad de presunto acto de corrupción (coima), perpetrado presuntamente por el SARGENTO 1RO 18991 MICHAEL MARTIN MARTINEZ.

El Informe de novedad y posterior declaración del Capitán 11085 Gean Córdoba (vista a fojas 8-9 y 25-28), quien da fe que en efecto el señor Juan García se presentó en el Puesto Policial de Bethania, con la finalidad de presentar una queja en contra del SARGENTO 1RO 18991 MICHAEL MARTIN MARTINEZ, quien estando en un punto de control en Camino Real, le solicitó cincuenta balboas (B/.50.00) a su empleado Juan Marín Gallego, debido a que éste efectuaba delivery en su moto, con la licencia de conducir vencida, transacción que se hizo efectiva mediante Yappy, además se comunicó con el señor Marín obteniendo una imagen de la transacción de envío de dinero, donde se observan los datos y número de celular del destinatario los cuales corroboró pertenecen al SARGENTO MARTINEZ, quien además reportó había efectuado un punto de control, específicamente en el mismo lugar donde según el quejoso, ocurrió el acto de corrupción.

Se cuenta con la imagen de la captura del comprobante de la transacción de envío vía YAPPY, de cincuenta balboas (B/.50.00) a MICHAEL MARTÍNEZ, celular 65555482, para la fecha 1 de mayo de 2021, transacción No.933958755, imágenes del motor parte de la unidad policial que señala el afectado efectuó la coima; además se aportaron imágenes del registro telefónico donde se corrobora que el número telefónico 6555-5482 le pertenece al SARGENTO MARTINEZ y de los reportes que enviaron al grupo de WhatsApp, con respecto al realización del punto de control en el área de las 200, Camino Real, por parte de la unidad investigada (vista a fojas 17-23).

El informe de novedad y declaración del Subteniente 15492 Ricardo Villarreal (vista a fojas 10-11 y 30-32), quien corroboró que el señor Juan García acudió a la Sala de Atención ciudadana de Betania a exponer una queja de presunto acto de corrupción (coima), por parte del SARGENTO MARTÍNEZ, siendo víctima de ello uno de sus empleados de nombre Juan Marín Gallego, quien fue el que le envió el dinero a la unidad policial.

El informe de novedad y declaración del cabo 1ro 22172 Eric Rodríguez, quien reconoció que el día del hecho realizó junto al SARGENTO 1RO 18991 MICHAEL MARTIN MARTINEZ un punto de control en camino Real, frente a la Escuela José Agustín Arango, entre las 11:00 horas y las 11:30 horas, lugar donde solamente prestó la seguridad y realizó las anotaciones, mientras que el SARGENTO MARTÍNEZ era quien realizaba las verificaciones, durante la cual vio a su compañero verificar a un motorizado que vestía un suéter con el logo de la empresa TAKE IT PTY, mientras dialogaban ambos tenían sus celulares en las manos, pero no escuchó que conversaban porque estaba a cierta distancia, tampoco sabe las generales de esa persona o si le realizó algún envío de dinero a la unidad policial (vistas a fojas 34-39).

La propia declaración del SARGENTO 1RO 18991 MICHAEL MARTIN MARTINEZ, quien reconoció que efectuó un punto de control en Camino Real, siendo éste quien entrevistaba y verificaba a las personas, aunque negó haberle solicitado dinero a ninguno de los motorizados que verificó, si confirmó que había recibido una transferencia de dinero vía YAPPY, de parte del señor Juan Marín Gallego, a quien no conoce y niega haberle suministrado su número de celular para tal fin, siendo enfático en decir que desconoce cómo o porqué se dio esa transacción de envío de cincuenta dólares (B/.50.00) (vista a fojas 42-48) (Cfr. fojas 87 y 88 del expediente administrativo disciplinario aportado como prueba por el demandante).

Tal y como se observa en las constancias procesales contenidas en autos, es importante indicar que la **Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional**, dio inicio a una audiencia oral con el fin de atender el caso de la unidad policial **Michael Martín Martínez Medina**, quien fue citado oportunamente, por razón de la investigación policial disciplinaria 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**” y con las agravantes establecidas en el artículo 54, literales: a) “**La lesión al prestigio de la Institución**” c) “**La mala conducta dentro o fuera del servicio**”, literal e) “**La pluralidad de faltas a la vez**” dado que de igual forma se infringieron los artículos 130

(numeral 7) que establece que se consideran faltas graves de servicio, en primer grado **“Ocultar, encubrir o falsear la verdad en cualquier asunto de servicio”**; 128 (numeral 11) **“Observar en el servicio o fuera de él una conducta indecorosa”**; y, su literal h **“La comisión de la falta en presencia de los subalternos o público en general”**; y 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, tal como se indicó en el Acta de Celebración de la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, quien al exponer sus descargos señala lo siguiente: *“Buenas tardes señores Comisionados, reitero mis saludos manifestado que hay elementos probatorios que lo inculpan como lo es el capture de la transacción, pero debo manifestar que existen una serie de elementos y de actos de investigación que no se ha realizado y que faltan por lo que este expediente carece de pruebas, el señor presidente pudo observar y los tengo anotados, hablamos de Juan Marín, una empresa, que empresa, el jefe de Marín, nada está acreditado, no están descritas las generales de las personas mencionadas, no sé con qué intención le hicieron esa transacción, no puedo presumir de que el hecho se dio así la hora de la transacción, elementos de prueba, a las 11:00 horas en el retén, es un elemento de prueba en la investigación, hay un elemento de prueba, el señor denuncia y no se presenta a declarar, ellos no tenían miedo, ellos fueron a denunciar, hablo de dos fantasmas, no se han presentado a declarar, no han aportado más que el capture, el 3 de mayo, el que aporta la DRP dice 1 de mayo, esto crea muchas dudas, de qué forma si el sargento lo tiene en el retén, pensando, como no aportan las llamadas, de qué forma se comunicó, donde están las llamadas, donde están los mensajes, me están amenazando, esto no existe en el expediente, como él se contactó con el jefe, de que empresa hablamos, no existe, hay una sola prueba, una transferencia, solo dice Juan, no dice teléfono, de qué lugar, ese es el elemento de prueba, como demuestro su inocencia y al menos eso lo inculpa, en el expediente hay una serie de dudas, lo que si no hay duda*

son los 19 (sic) años de servicio, el tiempo de servicio que tienen pueden evaluar si hay problemas y nunca cambia la conducta, como demuestro la inocencia de mi representado, lo dejo a conciencia y su tiempo de servicio, su objetividad y hay muchas dudas que hay que aclarar, quienes son los señores, que empresa, todas las dudas se pueden aclarar, ante tantas dudas razonables, se te da el beneficio al investigado, cualquiera me puede enviar un yappy y no sé con qué intención le enviaron el dinero, su hoja de vida demuestra que buena conducta, no ha pisado esta Junta Disciplinaria y reitero se tome en consideración su hoja de vida.” (Cfr. foja 89 del expediente administrativo disciplinario aportado como prueba por el demandante).

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 101 de 4 de octubre de 2022**, destituyera a **Michael Martín Martínez Medina**, con fundamento en el artículo 133 (numeral 1) y como agravante los artículos 130 (numeral 7) y 128 (numeral 11) 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).

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

- ...
7. **Ocultar, encubrir o falsear la verdad en cualquier asunto de servicio.**
 8. **...”**.

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

- ...
11. **Observar en el servicio o fuera de el una conducta indecorosa.**
 12. **...”**. (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 61 del expediente judicial y 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).

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.

Por otro lado, resulta importante advertir que la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, en sus artículos 8, 11 y 15 (numeral 2), establece el modelo de conducta a seguir por todos los miembros de la Policía Nacional, el cual le era aplicable a **Michael Martín Martínez Medina**. Disposiciones que citamos para mejor referencia:

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

“**Artículo 15:** Los miembros de la Policía Nacional, respecto al tratamiento con los asociados, deberán cumplir las siguientes normas:

...

2. Cuidar de la vida e integridad física de las personas detenidas o bajo custodia, respetando siempre su honra y dignidad.

...”

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 a **Michael Martín Martínez Medina** la máxima sanción disciplinaria de destitución del cargo de Sargento Primero que venía desempeñando en la Policía Nacional, por lo que la misma resulta proporcional y legal; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida, de ahí 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 los artículos 130 (numeral 7) y 128 (numeral 11) 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 101 de 4 de octubre de 2022, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública el cual fue confirmado por la Resolución 016 de 15 de febrero de 2023, emitido por el Ministro de Seguridad Pública,**

la cual le fue notificada al interesado el 3 de junio 2024, por lo que la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida (Cfr. fojas 132 y 151-155 del expediente administrativo disciplinario aportado como prueba por el demandante).

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 tumbado 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 Ortíz.

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 asegurar el 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.

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 101 de 4 de octubre de 2022**, 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 132, 136-139 y 151-155 del expediente administrativo disciplinario aportado como prueba por el demandante).

En virtud de lo anterior, este Despacho estima que los cargos formulados por el actor en contra de los artículos 33, 58, 60, 61 (literal b), 62, 63 y 75 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo 294 de 19 de diciembre de 1997; el artículo 119 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional; y, los artículos 34, 52 (numeral 4) y 201 (numerales 1) de la Ley 38 de 31 de julio 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 Decreto de Personal 101 de 4 de octubre de 2022**, 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.

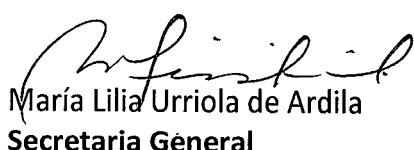
IV. Pruebas:

Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente disciplinario que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en la Secretaría del Tribunal.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General