

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1035

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de octubre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Alberto Reyes Botello, actuando en nombre y representación de **Dalys Panamá Candanedo Barrios**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 621 de 29 de octubre de 2018, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 117, 118 y 123 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, los cuales establecen, de manera respectiva, que el Órgano Ejecutivo dictará el reglamento de disciplina aplicable a los miembros de esa entidad policial; que salvo los casos definidos en el reglamento de disciplina como faltas menores o leves, no se impondrán sanciones sino en virtud de instrucción previa y conforme al procedimiento disciplinario; y la necesidad de observar las garantías del debido proceso legal en el procedimiento disciplinario (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial);

B. El artículo 54 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, con sus respectivas modificaciones, que dispone que cualquier persona natural o persona jurídica que incurra en actos de discriminación hacia una persona por razón de su discapacidad, o que limite su acceso a la salud, educación, trabajo, información, comunicación y demás derechos que tiene el resto de la población será sancionada de acuerdo con los perjuicios que causen con su acción (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

C. Los artículos 2 (parágrafo) y 3 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, los cuales establecen qué se entiende por enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas; y que se prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan cualquier tipo de enfermedades de las establecidas en dicha excerpta legal (Cfr. foja 7 del expediente judicial); y

D. El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, que señala que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 621 de 29 de octubre de 2018, emitida por la Policía Nacional, mediante la cual se destituyó a **Dalys Panamá Candanedo Barrios** del cargo de Sargento Primero, por incurrir en la comisión de la falta gravísima de conducta contemplada en el artículo 133 (numeral 14) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, consistente en *"invitar a pelear o amenazar a un superior o subalterno"* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través del Resuelto 388 de 6 de mayo de 2019, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, que resolvió mantener en todas sus partes el contenido del acto administrativo principal. Dicha decisión le fue notificada a la actora el 15 de mayo de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 15 de julio de 2019, el apoderado judicial de **Dalys Panamá Candanedo Barrios**, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado; y que se le reincorpore al cargo del cual fue destituida (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alega que no se cumplió con las formalidades legales al momento en que se instauró el procedimiento disciplinario, puesto que la Junta Disciplinaria Superior no ponderó todos los medios probatorios propuestos por su representada, razón por la cual, a su juicio, tal inobservancia a las reglas procesales dejó en un estado de indefensión a la accionante (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

De igual manera, sostiene el abogado de la actora que el acto acusado deviene en ilegal, debido a que la entidad demandada desconoció la protección laboral que amparaba a la prenombrada, en su condición de persona con discapacidad y las enfermedades crónicas y degenerativas que padece (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

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

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia que la investigación disciplinaria se originó por medio del Informe de Novedad de 13 de marzo de 2018, suscrito por la Subteniente 12025 Katherine Quiel, Oficial Encargado de grupo "A" Ciclista, en el cual se indicó que la actora, **Dalys Panamá Candanedo Barrios**, incurrió en una comportamiento irrespetuoso frente a unos compañeros; documento en el que se señaló lo siguiente:

"...me informó el Cabo Samudio que no hacía mucho se había presentado en la subestación una señora informando que ella se había apersonado a la subestación de Villa Zaita a buscar orientación sobre un caso que tenía con un personal de la ATTT y que del otro lado la había enviado para acá...y aproveché para preguntarles a las unidades que se mantenían de turno en la sala de guardia la **Sgto1 16333 Dalys Candanedo**...el Agente Carrera me responde que no había sido así y la Sgto1 Candanedo lo interrumpe no permitiéndole terminar de explicarme y con gritos me comienza a decir...a lo que le respondí que se calmara y bajara el tono de la voz que yo no le estaba gritando, **LA MISMA CONTINUÓ CON LAS OFENSAS Y ACERCÁNDOSE HACIA MI PERSONA LEVANTÁNDOME LAS MANOS CON INTENCIÓN DE GOLPEARME O PROVOCAR UNA REACCIÓN AGRESIVA DE MI PARTE HACIA ELLA...**" (Cfr. fojas 37 y 38 del expediente judicial).

En ese escenario, la Dirección de Responsabilidad Profesional elaboró el Cuadro de Acusación Individual de la actora, **Dalys Panamá Candanedo Barrios**, por incurrir en la comisión de la falta gravísima de conducta establecida en el artículo 133 (numeral 14) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, mismo que prevé lo siguiente:

"Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:

...

14. Invitar a pelear o amenazar a un superior o subalterno.

..." (La negrita es de este Despacho) (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Lo anterior, trajo como consecuencia que el 19 de julio de 2018, la accionante fuera citada y posteriormente sometida a la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional. Vale la pena advertir que la recurrente, **Dalys Panamá Candanedo Barrios**, en la fase correspondiente para rendir sus descargos, depuso lo siguiente: "...Yo respeto mucho a mis superiores, siempre, así me formaron; pero ya yo tenía situaciones con la Teniente con anterioridad, ella me exhibía, me gritaba...yo no le dije a la Teniente todo lo que ella dijo en su informe. Yo le dije que se fuera para...ya habían pasado situaciones donde la subteniente me ha ofendido..." (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

En este contexto, una vez analizados las pruebas documentales, los descargos de la recurrente y demás diligencias correspondientes a la investigación disciplinaria que se le siguió a la actora, en dicha audiencia la Junta Disciplinaria Superior consideró que **existía mérito para la destitución de la accionante, Dalys Panamá Candanedo Barrios, por la infracción del artículo 133 (numeral 14) del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, aprobado por medio del Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, el cual señala que constituye una falta gravísima de conducta, "Invitar a pelear o amenazar a un superior o subalterno".**

Debemos señalar, que dentro del caudal probatorio recabado, la entidad demandada incluso valoró el informe suscrito por la propia demandante, **Dalys Panamá Candanedo Barrios**, en el que ésta acepta la conducta atribuida a su persona, al señalar que: "*En ese momento me disgusté mucho porque su comportamiento no era acorde con su investidura de policía por los ademanes y gestos que me hacía al hablar. No sé qué me pasó, porque le dije...esa fue la palabra textual que dije sin más ni menos...no me siento orgullosa de lo que dije pero eso fue lo que sinceramente me salió decirle nuevamente...*" (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

De igual manera, respecto de las conclusiones arribadas por la Junta Disciplinaria Superior y de los elementos evidenciados en el curso del procedimiento disciplinario, la entidad demandada, a través del Resuelto 388 de 6 de mayo de 2019, indicó lo siguiente:

“ ...
 De un análisis de la redacción de la misma, queda claro que sí fue cometida por la unidad policial y afirmamos esto porque en el Informe de Conducta (visible a foja 9 y 10 del expediente) indica la Subteniente 12025 Katherine Quiel que la recurrente dice ‘saca tu arma’ y agrega que se acerca a ella y levanta las manos ‘...con intención de golpearme’; y la propia recurrente señala en su informe (foja 12 y 13) que le dijo ..., por lo tanto está claro que se está dando una provocación, se está estimulando e incitando a una contienda, adicionalmente todo lo mencionado debe ser abonado con la declaración que hace la disciplinada al momento de la audiencia oral ante la Junta Disciplinaria, cuando dice que se considera culpable.” (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, debemos destacar que la sanción disciplinaria impuesta a la accionante, contenida en el acto administrativo objeto de reparo, fue con fundamento en el artículo 132 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que es del siguiente tenor:

“Artículo 132. Las faltas gravísimas son aquellas de competencia de la Junta Disciplinaria Superior y podrán ser castigadas con cualesquiera de las siguientes sanciones:

- a- Arresto no mayor de sesenta (60) días.
- b- **Destitución**” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 35 de la Gaceta Oficial 23,371 de 5 de septiembre de 1997).

A juicio de este Despacho, la sanción disciplinaria de destitución impuesta a **Dalys Panamá Candanedo Barrios** fue proporcional y legal; ya que la sanción impuesta 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 del derecho de defensa, durante la Audiencia celebrada por la Junta Disciplinaria Superior**, puesto que para llegar a la decisión adoptada, se cumplieron con todas las fases de la investigación, misma que fue llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional y dentro de la cual **la actora tuvo la oportunidad de presentar sus descargos y pruebas que estimara convenientes**.

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).

En otro orden de ideas, vale la pena aclarar que la finalidad de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016; la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 y la Declaración Universal de Derechos Humanos es evitar la discriminación laboral de los discapacitados y personas con padecimientos crónicos o afección que los coloque en desventaja frente a las demás personas; promoviendo su inclusión a la sociedad, el derecho a la igualdad de trato y oportunidad de trabajo y crear una protección ante posibles decisiones arbitrarias,

injustificadas o discrecionales de la autoridad nominadora, y así asegurar que se encuentren en igualdad de condiciones en relación al resto de la población.

No obstante lo anterior, la estabilidad laboral alegada por la demandante dada su condición de discapacidad, aparte de no haber sido acreditada en el presente negocio jurídico por medio de las pruebas o certificaciones correspondientes, no es absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba, pues no impide que el trabajador sea removido de su puesto cuando existan razones previstas en la ley para ello, en este caso 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 expusimos en párrafos anteriores; principalmente cuando en la investigación disciplinaria llevada a cabo por la Policía Nacional en contra de la accionante se dejó en evidencia el comportamiento inadecuado y la conducta agresiva desplegada por ésta.

Lo anterior, indiscutiblemente cuestiona y compromete el grado compromiso, seriedad y profesionalismo de una entidad que por la naturaleza de sus funciones y el rol que desempeña en la sociedad panameña, debe caracterizarse por regirse bajo principios de legalidad, disciplina, ética y moral, tal como lo establece el artículo 115 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, que puntualiza lo siguiente:

“Artículo 115. El personal de la Policía Nacional deberá poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional, así como las condiciones físicas para desempeñarse en la profesión policial. Deberá ser apto para servir en un cuerpo cuya doctrina, estructura y prácticas son propias de una institución policial, destinada a proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; a prevenir y combatir toda clase de delitos, así como a mantener la paz interna, la tranquilidad, la seguridad y el orden público.” (La negrita es nuestra).

Así las cosas, la actora incurre en un yerro al afirmar que la Policía Nacional desconoció los fueros en mención; por lo que solicitamos a la Sala Tercera sean desestimados todos los cargos de infracción alegados por el apoderado judicial de la accionante.

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 621 de 29 de octubre de 2018, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas:

4.1. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 13, 17-19, 20-21 y 23 aportados junto con la demanda, debido a que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

4.2. De igual manera, se **objetan** los documentos visibles a fojas 14 y 24-26, puesto que no cumplen con el requisito de autenticidad previsto en el artículo 856 del Código Judicial.

4.3. Por otra parte, se **objetan** los documentos visibles a fojas 13-26, consistentes en distintas certificaciones y evaluaciones médicas, por inconducentes e ineficaces, al tenor de lo previsto en el artículo 783 del Código Judicial, ya que no guardan relación con el objeto del proceso; es decir, la legalidad del acto administrativo impugnado, producto del procedimiento disciplinario seguido a la accionante.

4.4. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente disciplinario que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 521-19